

Kommunal udligning og tilskud til kommuner

Redegørelse fra det af indenrigsministeriet
nedsatte udvalg
vedrørende kommunernes finansiering.



BETÆNKNING NR. 963

Oktober 1982.



ISBN 87-503-4359-9
IN 00-35 BET.
Standard Trykkeriet ApS

INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
1. Udvalgets nedsættelse, kommissorium og sammensætning	7
1.1. Udvalgets nedsættelse m.v.	7
1.2. Opdelingen af arbejdet i udvalget. Denne betænkningens emne og disposition	8
1.3. Sammenfatning af udvalgets forslag vedrørende det almindelige tilskuds- og udligningssystem.	9
2. Resume	11
2.1. Indledning	11
2.2. Finansieringssystemets mål	11
2.3. Beskrivelse og vurdering af det nuværende udligningssystem.	12
2.3.1. <i>Beskrivelse</i>	12
2.3.2. <i>Vurdering</i>	13
2.4. Hovedformål med udvalgets forslag	13
2.5. Udformningen af tilskuds- og udligningssystemet	14
2.5.1. <i>Udligningsniveauet</i>	14
2.5.2. <i>Faktisk eller gennemsnitligt beskatningsniveau/serviceniveau</i>	15
2.5.3. <i>Det samlede udligningsniveau</i>	16
2.5.4. <i>Landsudligning og hovedstadsudligning</i>	16
2.5.5. <i>Samlet præsentation af den af udvalget foreslåede tilskuds- og udligningsmodel</i>	17
2.6. Opgørelsen af beskatningsgrundlaget og målingen af udgiftsbehovet	17
2.6.1. <i>Indledning</i>	17
2.6.2. <i>Regionale pris- og lønforskelle</i>	18
2.6.3. <i>Opgørelse af beskatningsgrundlaget</i>	19
2.6.4. <i>Måling af udgiftsbehovet</i>	19
2.6.5. <i>Udmelding af tilskuddene - beregningsgrundlaget</i>	20
2.7. Statens generelle tilskud til kommunerne	20
2.8. Analyser af nye udgiftsbehovskriterier m.v.	21
2.9. Sammenfatning af udvalgets forslag vedrørende det almindelige tilskuds- og udligningssystem	22
2.10. De kommunaløkonomiske konsekvenser af udvalgets forslag vedrørende det almindelige tilskuds- og udligningssystem	23
2.11. Konsekvensberegninger af en ændret finansiering på det sociale område... .	24
3. En talmæssig belysning af den kommunale sektors opgaver og indtægter	25
3.1. International sammenligning	25
3.2. Kommunernes andel af de offentlige udgifter i Danmark i 1970'erne	27
3.3. Den kommunale sektors finansiering i 1970'erne	27
3.4. Finansieringsstrukturen inden for forskellige kommunetyper	29

4. Analyser af virkningerne af de gældende regler for bloktilskud, udligning og refusioner	31
4.1. Indledning	31
4.2. De generelle tilskuds- og udligningsordninger	33
4.2.1. Indledning	33
4.2.2. Bloktilskud	33
4.2.3. Udligning af forskelle i beskatningsgrundlag - amtskommuner	35
4.2.4. Udligning af forskelle i beskatningsgrundlag - kommuner	36
4.2.5. Udligningsordningerne i hovedstadsområdet	36
4.3. Virkningerne af de generelle tilskuds- og udligningsordninger	36
4.3.1. Skatteudligning	36
4.3.2. Udgiftsbehovsudligning	37
4.4. Refusioner	38
5. Udvalgets principielle overvejelser	41
5.1. Indledning	41
5.2. Vurdering af tilskuds- og udligningssystemet	41
5.3. Den hidtidige diskussion af tilskuds- og udligningsordningerne	42
5.4. Kravene til finansieringssystemet	43
6. Udligning mellem kommuner	46
6.1. Indledning	46
6.2. Forskellige udligningsmodeller	46
6.2.1. De vigtigste forskelle mellem udligningsmodellerne	46
6.3. En tilskuds- og udligningsordning, der medfører samme skat/service-forhold i alle kommuner	48
6.3.1. En mellemkommunal udligningsordning	48
6.3.2. Mellemkommunal udligning suppleret med et statstilskud	49
6.3.3. Vurdering	49
6.4. Mindre end fuld udligning	50
6.4.1. Indledning	50
6.4.2. Forskellige udligningsniveauer	50
6.4.3. Statstilskud	54
6.5. Forslag om en tilskudsordning, hvor udligningsniveau og statstilskud kan varieres	60
6.6. Samlet præsentation af den af udvalget foreslåede tilskuds- og udligningsmodel	62
6.7. Sammenfatning og konklusion	62
Appendiks til kapitel 6	65
1. Indledning	65
2. Definitioner	65
3. En sammenligning af de i kapitel 6 omtalte modeller	65
4. Udformningen af et statstilskud ved fuld udligning	66
5. Udformningen af statstilskud ved mindre end fuld udligning	66
6. Nærmere beskrivelse af den af udvalget foreslåede tilskuds- og udligningsmodel	67
7. Samlet præsentation af den foreslåede tilskuds- og udligningsmodel	68

7. Udligning af forskelle i beskatningsgrundlag	69
7.1. Indledning	69
7.2. Opgørelse af beskatningsgrundlaget, gældende regler	69
7.3. Udligningsmæssige konsekvenser af ændringer i skattereglerne	70
7.4. Inddragelse af grundværdierne i udligningen, dækningsafgift	70
7.5. Indregning af grundlaget for skatter, når satsen ikke kan variere mellem kommuner	71
7.6. Skattedelingsreglerne. Særlig indkomstskat og selskabsskat	72
7.7. Tidsmæssige forskydninger	74
7.8. Behandlingen af naturalieindkomst	75
7.9. Variationer i fradragshyppigheden	77
7.10. Regionale pris- og lønforskelle	79
7.11. Forskelle i ligningseffektiviteten	82
7.12. Udvalgets overvejelser og konklusioner	82
8. Udligning af forskelle i udgiftsbehov	85
8.1. Indledning	85
8.2. Begrebet udgiftsbehov	85
8.3. Generelt om måling af udgiftsbehov	86
8.4. Beskrivelsen af udgiftsmekanismerne	87
8.5. Målefejl og udgiftstilpasning	88
8.6. Normering	89
8.7. Udvalgets overvejelser og konklusioner	90
9. Årlige reguleringer af bloktilskudspuljen	91
9.1. Udviklingen i de danske reguleringsmekanismer	91
9.2. De gældende regler	92
9.3. Konklusioner	94
10. Analyser af nye udgiftsbehovskriterier m.v.	95
10.1. Indledning	95
10.2. Genkørsler af udgiftsbehovsanalyserne	95
10.3. Afgrænsning af de behandlede kriterier	99
10.4. Generelt om de statistiske analyser	99
10.5. Vækst og tilbagegang	101
10.6. Centerkommuner	104
10.7. Vejkriteriet	105
10.8. Sygesikringsudgifterne	108
10.9. Boligkriteriet	109
10.10. Arbejdsløshed	111
10.11. Beskæftigelses- og erhvervsforhold	114
10.12. Oversigt over analyseresultaterne	117
10.13. Konsekvenserne af udvalgets forslag	121

11. Sammenfatning og konsekvensberegninger	127
11.1 Udvalgets overvejelser og forslag	127
11.2 Virkning af kriterieændringer m.v.	129
11.3 Virkningerne af udvalgets øvrige forslag	129
11.4 Virkningerne på de enkelte kommuner	132
Appendiks til kapitel 11	136
Tabel 11.1. Konsekvenser af opregulering og ny grundværdivægt, kommuner ...	136
Tabel 11.2. Konsekvenser af opregulering og ny grundværdivægt, kommuner, amtsvis grupperet	152
Tabel 11.3. Konsekvenser af opregulering og ny grundværdivægt, amtskommuner	153
Tabel 11.4. Konsekvenser af opregulering og ny grundværdivægt, amtskommuner	154
12. Konsekvenserne af en ændret finansiering på det sociale område	155
12.1. Indledning	155
12.2. Forslagene til ændret finansiering på det sociale område	156
12.2.1. Den sociale finansieringsarbejdsgruppens (arbejdsgruppens) overvejelser og forslag i hovedtræk	156
12.2.2. Amtsrådsforeningens forslag til ændret finansiering	157
12.3. De økonomiske konsekvenser af en gennemførelse af de tre hovedskitser samt amtsrådsforeningens model	158
12.3.1. De direkte udgiftsændringer	158
12.3.2. Ændrede kriterier	160
12.3.3. Ændringer i kriterievægte	160
12.3.4. Den valgte udligningsmodel	160
12.3.5. Nettoeffekten af omlægningen med uændret udligningssystem	161
12.4. Gennemgang af de økonomiske konsekvenser med uændret udligningssystem	163
12.5. Delvis gennemførelse af skitserne med uændret udligningssystem	168
12.6. Ændrede kriterievægte og udligningsniveauer	170
12.7. Sammenfatninger og konklusioner	173
Appendiks til kapitel 12	175
Tabel 12.12a. Skitse 1 og ARF's model, konsekvenser målt i forhold til budgetteret beskatningsgrundlag 1982, kommuner	175
Tabel 12.12b. Skitse 1 og ARF's model, konsekvenser målt i forhold til budgetteret beskatningsgrundlag 1982, amtskommuner	191
Tabel 12.12c. Skitse 1 og ARF's model, konsekvenser målt i forhold til budgetteret beskatningsgrundlag 1982, kommuner og amtskommuner	192

1. Udvalgets nedsættelse, kommissorium og sammensætning.

1.1. Udvalgets nedsættelse m.v.

Finansieringsudvalget blev nedsat ved indenrigsministeriets skrivelse af 3. marts 1980.

Det hed i skrivelsen: "I årene efter kommunalreformen er der, som bekendt, gennemført en betydelig omlægning af opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og amtskommunerne. I takt hermed har det kommunale finansieringssystem undergået vigtige ændringer, navnlig ved indførelsen af tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier, skattegrundlagstilskud og udligningsordningerne i hovedstadsområdet og landet som helhed.

Disse reformer kan nu betragtes som så vidt gennemført, at der tegner sig et klart billede af de kommende års opgavefordeling mellem staten, kommunerne og amtskommunerne. En samlet vurdering af finansieringssystemet er imidlertid ikke gennemført siden kommunalreformen. De ændringer, der er sket i systemet - navnlig indførelsen af tilskuds- og udligningssystemet - har bl.a. haft til formål at bidrage til gennemførelsen af omlægningerne af opgavefordelingen, og det er først nu, da denne som nævnt tegner sig klart, at en samlet vurdering af systemet er mulig.

Vurderingen af finansieringssystemet findes mest hensigtsmæssigt at kunne ske i et embedsmandsudvalg under indenrigsministeriet med repræsentanter for de kommunale organisationer, Københavns og Frederiksberg kommuner, finansministeriet (budgetdepartementet), ministeriet for skatter og afgifter, økonomiministeriet, miljøministeriet og indenrigsministeriet.

Det er udvalgets opgave at vurdere kommunernes og amtskommunernes *generelle* finansieringsbehov, og hvorledes finansieringssystemet bør udformes i fremtiden under afvejning

af de principielle hensyn, der bør indgå i vurderingen. Det følger heraf, at udvalget ikke skal behandle de specielle spørgsmål om byrde- og opgavefordeling mellem staten og kommuner og amtskommuner, som endnu måtte stå tilbage at løse.

Udvalget bør tage sit udgangspunkt i de generelle målsætninger om kommunaløkonomisk udligning og tættest mulig sammenhæng mellem dispositionsbeføjelse og økonomisk ansvar, der har været bærende for reformerne op igennem 1970'erne. Udvalget bør således vurdere, i hvilket omfang de enkelte finansieringskilder (tilskud, skatter, lån, takster m.v.) tjener til at gennemføre disse målsætninger og danner et hensigtsmæssigt grundlag for løsningen af de opgaver, som er henlagt til kommunerne og amtskommunerne.

Med dette udgangspunkt bør udvalget belyse og tage stilling til de forskellige tanker om omlægning af finansieringssystemet, som er fremkommet i de senere år. Der tænkes her f.eks. på tankerne om delvis at lade de eksisterende tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier afløse af en udligningsordning efter udgiftsbehov og på den indflydelse, som udformningen af skattepolitikken måtte have på udligningen kommuner og amtskommuner imellem.

Den (amts)kommunale økonomis vægt i den samlede offentlige økonomi med deraf følgende konsekvenser for udformningen af den økonomiske politik bør indgå i overvejelserne. Udvalget kan behandle spørgsmål i forbindelse med koordinationen af den offentlige budgetlægning.

Endelig er det udvalgets opgave at videreføre de analyser af forskellene i de kommunale udgiftsbehov, der er udført af arbejdsgruppen

om bloktilskud m.v., og at stille forslag om de ændringer i udligningen efter udgiftsbehov, som ny viden og statistik kan begrunde. Herunder bør udvalget analysere centerkommunernes og vækstkommunernes økonomiske problemer."

Udvalget kom til at bestå af:
Kontorchef Ole Asmussen,
indenrigsministeriet (formand).
Kontorchef Johs. Pedersen,
indenrigsministeriet.
Afdelingschef Otto Larsen,
Amtsrådsforeningen i Danmark.
Fuldmægtig Peter Brix Kjeldgård,
Amtsrådsforeningen i Danmark.
Cheføkonom P. Gorm Hansen,
Kommunernes Landsforening.
Fuldmægtig John Nørregaard,
Kommunernes Landsforening.
Vicedirektør Jørgen Lotz,
Københavns kommune.
Økonomidirektør G. Kastberg,
Frederiksberg kommune.
Kommitteret J. Børglum Jensen,
Det økonomiske Sekretariat.
Kontorchef Kell Sahlholdt,
miljøministeriet.
Fuldmægtig Jan Høst Schmidt,
finansministeriet, budgetdepartementet.
Fuldmægtig Hans K. Andersen,
ministeriet for skatter og afgifter.

Indenrigsministeriets 2. kommunekontor har virket som sekretariat for udvalget. Kontorchef Ole Asmussen blev efter sin udnævnelse til departementschef i indenrigsministeriet som formand for udvalget afløst af Jørgen Lotz efter dennes udnævnelse til kontorchef i indenrigsministeriet, og samtidig indtrådte kontorchef Gert Fischer, Københavns kommune, i udvalget. Kontorchef Johs. Pedersen afløstes af kontorchef U. Horst Petersen, indenrigsministeriet, cheføkonom P. Gorm Hansen og fuldmægtig John Nørregård af cheføkonom Niels Peter Thomsen og fuldmægtig Jens Bjørn Christiansen, Kommunernes Landsforening, og fuldmægtig Hans K. Andersen af fuldmægtig Lars Nielsen, ministe-

riet for skatter og afgifter. Fuldmægtig E. Waagstein, Det økonomiske Sekretariat, har deltaget i en væsentlig del af udvalgets arbejde. Kommissoriet er senere blevet uddybet og præciseret på følgende punkter:

Ved skrivelse af 25. januar 1982 har socialministeriet anmodet udvalget om at vurdere kommunaløkonomiske virkninger af 3 skitser til ændret finansiering på det sociale område, som fremgår af "Rapport om finansiering". (Bet. 940, 1981, afgivet af arbejdsgruppen til undersøgelse af finansieringsforholdene i den sociale sektor og tilgrænsende områder). Herefter blev kontorchef Finn Mortensen, socialministeriet, tilknyttet udvalget. Desuden har også Amtsrådsforeningen i Danmark i skrivelse af 31. marts 1982 anmodet udvalget om at konsekvensberegne en model til finansiering på dette område, som er udarbejdet af foreringen.

Efter et møde i regeringens kommunekontaktudvalg den 9. juni 1982, hvor bl.a. spørgsmålet om konsekvenserne af at bloktilskuddet ikke efterreguleres som følge af forskelle mellem den forventede og den faktiske pris- og lønudvikling drøftedes, har indenrigsministeren anmodet udvalget om at belyse mulige principper for den årlige regulering af bloktilskudspuljen.

1.2. Opdelingen af arbejdet i udvalget.

Denne betænkningens emne og disposition.

Det meget omfattende kommissorium har gjort det nødvendigt at opdele arbejdet i flere faser.

Denne betænkning beskæftiger sig alene med statens tilskud til kommunerne og mellemkommunal udligning. Betænkningen har to hovedformål: *at* underkaste det generelle tilskuds- og udligningssystem en principiel vurdering på grundlag af den kritik af systemet, der er fremkommet i de senere år og stille forslag om en mere tilfredsstillende udformning af systemet, og *at* vurdere de kommunaløkonomiske konsekvenser af helt eller delvis at gennemføre de forslag om omlægning af finansieringen på det sociale område, som er indeholdt i "Rapport om finansiering". Betænkningen agtes senere efterfulgt af be-

tænkninger om grundskatter og om finansieringen af de kommunale beskæftigelsesforanstaltninger.

Fremstillingen omfatter følgende emner:

- a) En systematisering af forskellige metoder til udligning af forskelle i udgiftsbehov og beskatningsgrundlag mellem kommunerne, samt en præcisering af forskellige udligningsbegreber.
- b) Nye udgiftsbehovskriterier.
- c) Beregning af de kommunaløkonomiske konsekvenser af forslagene i betænkningen "Rapport om finansiering" samt andre forslag om omlægning af finansieringen af det sociale område.

Derimod har udvalget ikke set det som sin opgave - som arbejdsgruppen, der udarbejdede betænkningen "Kommunale udgiftsbehov" (bet. 855, 1978), i hvilken det bl.a. blev påvist, at omlægningen fra refusioner til generelle tilskud har betydet en belastning for kommuner som København og andre store bykommuner med høje sociale udgiftsbehov - at vurdere og tage stilling til den samlede ændring af de enkelte kommuners økonomiske stilling, der har været en følge af 70'ernes byrde- og opgavefordelingsreformer. I nærværende betænkning har udvalget som udgangspunkt for beregningerne af virkningerne af det foreslåede tilskudssystem haft for øje, at tilskudsomlægningerne skulle indebære færrest mulige ændringer i den nugældende byrdefordeling. Der er derfor tale om beregninger baseret på ovennævnte udgangspunkt, og der er ikke dermed taget stilling til byrdefordelingen, som den eksisterer i dag.

En principiel analyse af tilskuds- og udligningssystemet kan ikke gennemføres uden brug af matematisk symbolik, der i betragtelig grad besværliggør tilegnelsen for den ikke matematisk kyndige læser. Udvalget har set det som en opgave i sig selv at finde en tilfredsstillende løsning på dette problem ud fra det synspunkt, at det måtte være uacceptabelt at antage, at en fremstilling af tilskuds- og udligningssystemet ikke skulle kunne gøres alment tilgængelig, uden at miste sin præcision. De matematiske udledninger, der ligger til

grund for den sproglige fremstilling, er derfor samlet i ét bilag (bilag I) samt i et appendiks til kapitel 6. Den matematisk kyndige vil her kunne følge og kontrollere de slutninger, der drages i fremstillingen. Herved har brugen af matematiske ligninger i betænkningens tekst kunnet undgås. Herudover er der udarbejdet et resumé, der skulle give en overskuelig sammenfattende fremstilling af grundtanker og konklusioner i betænkningen. Det er udvalgets håb hermed at have imødekommet såvel den særlig "teknisk" kyndige som den alment interesserede læsers berettigede krav.

1.3. Sammenfatning af udvalgets forslag vedrørende det almindelige tilskuds- og udligningssystem.

Udvalget har taget sit udgangspunkt i byrdefordelingsreformens mål, bl.a. at der bør være overensstemmelse mellem kompetence og økonomisk ansvar. Dette krav kan også udtrykkes som et krav om et nogenlunde ensartet skat/serviceforhold i alle kommuner.

Udvalget har overvejet et tilskuds- og udligningssystem, der sikrer ensartethed i forholdet mellem beskatningsniveau og serviceniveau. En sådan ordning ville indebære, at udligningen blev væsentligt skærpet sammenlignet med forholdene i dag, at den enkelte kommunes beskatningsniveau og serviceniveau kom til at indgå i beregningen af tilskud og tilsvær, samt at statstilskuddet til den enkelte kommune bl.a. ville afhænge af dennes serviceniveau. Udvalget har imidlertid måttet konkludere, at et sådant system - hvis det i øvrigt er politisk ønskeligt - ikke lader sig gennemføre, især fordi målingen af udgiftsbehov og dermed serviceniveau ikke er præcis nok til, at den kan danne grundlag for en så vidtgående udligning. Det kan heller ikke udelukkes, at en fuldstændig udligning ville mindske kommunernes tilskyndelse til at effektivisere skattekningen, og at en sådan ordning kombineret med anvendelse af et statstilskud ville kunne virke stimulerende på de samlede kommunale udgifter.

Udvalget må følgelig fraråde fuld udligning, og har begrænset sig til at foreslå en justering

af det nuværende statstilskud og den nuværende udligning, således at

- statstilskuddet suppleres af både en mellemkommunal udgiftsbehovsudligning og en mellemkommunal skatteudligning,
- der opretholdes en udgiftsbehovs- og skatteudligning særligt for hovedstadsområdet, medmindre udligningsniveauet i landsudligningen gøres så højt, at en sådan ordning er overflødig,
- der i tilskudslovgivningen fastlægges følgende udligningsniveauer,
 - a) et samlet niveau for udgiftsbehovsudligning uden for hovedstadsområdet,
 - b) et samlet niveau for skatteudligning uden for hovedstadsområdet,
 - c) et samlet niveau for udgiftsbehovsudligning i hovedstadsområdet,
 - d) et samlet niveau for skatteudligning i hovedstadsområdet,
- udligningsniveauet i skatteudligningen gøres ensartet for alle kommuner, henholdsvis amtskommuner,
- udligningsniveauet i udgiftsbehovsudligningen bliver det samme for "godt" og "dårligt" stillede kommuner, henholdsvis amtskommuner,
- udligningsniveauet i henholdsvis skatte- og udgiftsbehovsudligning ikke bør afvige for stærkt fra hinanden,
- hvis udligningsniveauet i skatteudligningen er højt, anvendes den enkelte kommunes faktiske beskatningsniveau, ellers anvendes det gennemsnitlige,
- udligningsniveauet og statens tilskud bør afvejes under hensyn til det maksimale tilsvar, de to størrelser tilsammen medfører for den enkelte kommune.

Desuden har udvalget foreslået, at opgørelsen af beskatningsgrundlaget ændres således, at dækningsafgifter og særlig indkomstskat indgår i udligningen, hvorimod selskabsindkomster af hensyn til ligningens effektivitet antages kun at kunne inddrages, hvis den kommunale andel sættes i vejret fra de gældende 15 pct.

Herudover foreslås det, at reglerne for sammenvejning af grundværdier og udskrivningsgrundlag for amtskommunernes ved-

kommende ændres, så grundværdierne omregnes til udskrivningsgrundlag ved at dividere provenuet med udskrivningsprocenten. I konsekvens heraf foreslås grundværdierne vægt i opgørelsen af det kommunale beskatningsgrundlag fastsat til 7,5 pct. mod nu 10 pct. Endvidere drøftes forskellige ændringer af udgiftsbehovskriterierne.

Udvalget foreslår således på grundlag af en række analyser af sammenhængen mellem kriterier og udgifter, at vejriteriet i bloktilskuddet og hovedstadsudligningen overvejes nærmere, at kriteriet "numeriske befolkningsforskydninger" i hovedstadsudligningen afskaffes, eventuelt aftrappes over nogle år, og at der indføres et nyt kriterium - "aldersbetinget sygelighed" - i målingen af det amtskommunale udgiftsbehov.

Udvalget peger i den forbindelse på muligheden for en styrkelse af tilskuddet til vanskeligt stillede kommuner og amtskommuner, eventuelt kombineret med en tilpasning af fordelingsgrundlaget i den vækstkommunale hovedstadsudligningsordning, og på en mulig omlægning af kriteriet "7-16 årige", således at tilbagegangskommuner, som har tilpasningsvanskeligheder, specielt i skolevæsenet, bliver hjulpet. Endelig nævnes en eventuel indførelse af "kvinders beskæftigelsesfrekvens" som element i det sociale kriterium.

2. Resumé.

2.1. Indledning.

De generelle tilskuds- og udligningsordninger blev indført i perioden fra 1970-74 som et centralt led i byrdefordelingsreformen. Ordningerne afløste - sammen med et stærkt forenklet refusionssystem på det sociale område - et meget omfattende sæt af refusioner med stærkt varierende satser, udmålingsregler m.v. Formålet var:

- så vidt muligt at opnå overensstemmelse mellem en kommunes kompetence og dens økonomiske ansvar,
- at forbedre den økonomiske udligning mellem kommunerne,
- at opnå administrative forenklinger.

Siden 1974 er det generelle tilskuds- og udligningssystem blevet væsentligt suppleret og nuanceret. Således er det tilskud, der fordeles efter objektive kriterier, vokset stærkt på grund af refusionsomlægninger og opgaveoverførsler.

Dette har afdækket forskellige svagheder ved systemet, der bl.a. har gjort det nødvendigt at indføre nye kriterier, som mere præcist registrerer kommunernes udgiftsbehov. Her kan særligt nævnes indførelsen af det sociale kriterium i 1979 og 1980.

Udvalget er på denne baggrund blevet pålagt at vurdere tilskuds- og udligningsordningerne som led i det samlede kommunale finansieringssystem.

En sådan vurdering må omfatte en kritisk gennemgang af tilskuds- og udligningssystemet og en præcisering af de mål, der lægges til grund for de ændringer i systemet, som foreslås. I det følgende præciseres først disse mål, hvorefter systemet kort gennemgås og vurderes. Udvalget beskæftiger sig alene med det gene-

relle tilskuds- og udligningssystem, mens de særlige udligningsordninger (vedrørende langtidsledige, boligsikring, ø-kommuner, indvandrerkommuner, de midlertidige tilskud vedrørende psykiatriske sygehuse og bidraget til hovedstadsrådet) ikke behandles. Udvalget har ikke set det som sin opgave at vurdere og tage stilling til den samlede ændring af de enkelte kommuners økonomiske stilling, der har været en følge af 1970'ernes byrde- og opgavefordelingsreform eller at nyvurdere de konklusioner fra betænkningen "Kommunale udgiftsbehov" (bet. 855, 1978) om fortsat anvendelse af den såkaldte kriteriemetode. De enkelte refusionsordninger drøftes heller ikke, men udvalget har - efter socialministeriets anmodning - foretaget en række beregninger af de kommunaløkonomiske konsekvenser af de refusionsomlægninger m.v., der er foreslået i betænkningen "Rapport om finansiering" (bet. 940, 1981).

2.2. Finansieringssystemets mål.

Såvel ud fra et finansieringsteknisk som et videregående hensyn til kommunestyrets funktion må det betragtes som et tilstræbelsesværdigt mål, at der så vidt muligt er overensstemmelse mellem den skat, borgeren betaler, og omfanget og karakteren af de kommunale ydelser. I modsat fald vil der være en tendens til forflygtigelse af det lokalpolitiske ansvar og til formindskelse af de fordele, der er knyttet til en decentralisering af varetagelsen af de offentlige opgaver. Disse synspunkter har i vidt omfang ligget bag byrdefordelingsreformen.

Dette indebærer *for det første*, at valget af kommunalt serviceniveau må modsvares af en tilsvarende beskatning, således at borgere

bedre kan vurdere kommunens politiske ledelse og hermed få mulighed for at bidrage til den bedst mulige anvendelse af ressourcerne.

Finansieringssystemet må *for det andet* sikre, at forholdet mellem serviceniveauet for kommunale ydelser og prisen (skatten) herfor (skat/service-forholdet) er nogenlunde det samme i alle kommuner. Herved opnås det, at borgerne med i øvrigt ensartede økonomiske vilkår, der bor i forskellige dele af landet, kommer til at betale nogenlunde det samme for den samme kommunale ydelse.

Finansieringssystemet bør *for det tredje* være udformet således, at det tilskynder kommunerne til en så effektiv forvaltning som muligt, og *for det fjerde* indrettes, så statens behov for detailstyring formindskes, og så behovet for den overordnede styring kan varetages. Det er givet, at kommunernes egne finansieringskilder ikke kan opfylde disse krav, således at en udligningsordning er nødvendig.

2.3. Beskrivelse og vurdering af det nuværende tilskuds- og udligningssystem.

2.3.1. Beskrivelse.

Der kan være flere årsager til, at kommunerne har forskelligt beskatningsniveau. Service-niveauet kan variere. Beskatningsgrundlaget (indkomster og grundværdier) kan variere, således at samme skattebeløb kræver forskellig skatteprocent. Og udgiftsbehovet kan variere. F.eks. har nogle kommuner mange 7-16 årige, andre kommuner har særligt mange gamle eller socialt vanskeligt stillede, mens atter andre kommuner har uforholdsmæssigt mange personer i den mindre udgiftskrævende aldersgrupper 20-64 år.

Hertil kommer variationer i lånebyrde, lån-optagelse og formueforbrug samt takstindtægter. Variationer i lånoptagelse m.v. vil på langt sigt normalt ikke give anledning til forskelle i beskatningsniveauet, og de uligheder, der opstår på kort sigt -, inddrages ikke i betænkningen, men kan dog tænkes kompenseret ved særlige ordninger. Takstindtægter drøftes heller ikke i betænkningen.

Hvis forskelle i beskatningsniveauet alene skal

afspejle forskelle i serviceniveauet, må der foretages en udligning af henholdsvis forskelle i *beskatningsgrundlag* og i *udgiftsbehov*. Udligning bevarer kommunernes ret til at fastsætte deres egen skatteprocent.

Her i landet udlignes *forskellene i nettoudgiftsbehov* vedrørende driftsudgifter (dvs. ekskl. refusioner m.v.) ved hjælp af et generelt statstilskud (bloktilskud), som fordeles efter såkaldte objektive kriterier, der tilsammen antages at måle kommunernes udgiftsbehov. Blandt kriterierne kan nævnes antal 0-6 årige, antal 7-16 årige, antal ældre og utidssvarende boliger og nyere udlejningsboliger, antal enlige forsørgere og antal over 75 årige. Tilskuddets samlede størrelse fastsættes hvert år af indenrigsministeren med tilslutning fra folketings finansudvalg.

Den samme udligning kunne være opnået ved en rent mellemkommunal udligning. Formålet med bloktilskuddet er da både at udligne forskelle i udgiftsbehovet og at bidrage til finansiering af kommunernes udgifter.

Der ydes udgiftsbehovstilskud til både kommuner og amtskommuner.

Udligning af *forskelle i amtskommunernes beskatningsgrundlag* sker gennem skattegrundlagstilskuddet. Tilskuddet ydes kun til amtskommuner, hvis beskatningsgrundlag er under gennemsnittet. Udgiften afholdes af staten, således at også dette tilskud bidrager til både udligningen og finansieringen. De amtskommuner, der er omfattet af ordningen, modtager pr. indbygger et beløb svarende til den gennemsnitlige skat af forskellen mellem deres eget beskatningsgrundlag og det gennemsnitlige beskatningsgrundlag.

Forskelle i *kommunernes beskatningsgrundlag* udlignes gennem *den kommunale udligning*. Ordningen er i to henseender forskellig fra skattegrundlagstilskuddet. Dels yder kommuner, hvis beskatningsgrundlag er over gennemsnittet, et vist tilsvær, som er stort nok til, at ordningen næsten - men ikke helt - hviler i sig selv. Dels får de kommuner, der modtager tilskud, kun 50 pct. af den gennemsnitlige skat af forskellen mellem deres eget beskatningsgrundlag og gennemsnittet. Kommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger er

mellem gennemsnittet og 125 pct. heraf, yder et tilsvær på 10 pct. af den gennemsnitlige skat af forskellen mellem deres eget beskatningsgrundlag og landsgennemsnittet. Er beskatningsgrundlaget over 125 pct. af det gennemsnitlige, vokser tilsværsprocenten til 40. Endelig findes der i *hovedstadsområdet en særlig udligningsordning for både kommuner og amtskommuner*. Den tilsigter at udligne en væsentlig del af de forskelle, der bliver tilbage efter landsudligning og er rent mellemkommunal. 70 pct. af de tilbageværende forskelle i beskatningsgrundlag og 40-50 pct. af forskellene i udgiftsbehov er genstand for udligning. De generelle tilskud m.v. finansierer godt ¹/₃ af amtskommunernes udgifter og henvend ¹/₅ af kommunernes, ekskl. pensioner og børnetilskud og fraregnet takstindtægter. Refusionerne og lignende finansierer 25-30 pct. af kommunernes udgifter, hvortil kommer pensioner og børnetilskud. Skatterne udgør 55 pct. af de kommunale indtægter, ekskl. takster og ekskl. refusioner vedrørende pensioner og børnetilskud.

2.3.2. Vurdering.

Overgangen fra et tilskudssystem domineret af refusioner til det nuværende system har medført, at merudgiften ved en udgiftsfølgelse overvejende bæres af vedkommende kommune selv. Desuden er forskellene i beskatningsniveau væsentligt mindre end de ville være uden hverken udligningsordninger eller refusioner.

Byrdefordelingsreformen har derfor i vidt omfang nået sit mål, hvilket ikke udelukker, at der for enkelte kommuner stadig er finansielle problemer.

Når det er sagt, må det dog understreges, at systemet er behæftet med flere mangler.

For det første bruges navnlig bloktilskudde, men også i et vist omfang skatteudligningsordningerne, både til at overføre penge mellem stat og kommuner (typisk i forbindelse med opgaveomlægninger) og til at udligne forskelle i de kommunale udgiftsbehov. Såvel forhøjelse som formindskelse af tilskuddet har derfor påvirket udligningen af udgiftsbehovsforskelle. Omvendt er det ikke muligt at for-

øge udligningen uden samtidigt at sætte tilskuddet i vejret.

For det andet varierer udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag efter kommunetype og indkomst. Anskuet som helhed bidrager derfor ikke alle aspekter af tilskuds- og udligningssystemet til en bedre overensstemmelse mellem beskatningsniveau og serviceniveau.

For det tredje har kombinationen bloktilskud/landsudligning og hovedstadsudligning meget forskelligartede virkninger for forskellige kommunetyper i hovedstadsområdet. I ekstreme tilfælde kan der blive tale om, at en kommune skal afgive mere i tilsvær, end den modtager i skat, når indkomsterne stiger.

For det fjerde måles udgiftsbehov endnu så ufuldkomment, at refusionerne på de sociale områder fortsat har måttet spille en betydelig rolle i kommunernes samlede finansiering, hvilket kan virke forvridende på de enkelte kommunalbestyrelses dispositioner.

For det femte indebærer refusionernes (og de samlede statslige tilskuds) fortsat meget betydelig andel af de kommunale indtægter, at den kommunale skat ikke afspejler de fulde omkostninger ved de kommunale ydelser.

For det sjette er der fra flere sider rettet kritik mod opgørelsen af beskatningsgrundlaget (bl.a. indregningen af grundværdierne) og målingen af udgiftsbehovene (bl.a. vejriteriet).

2.4. Hovedformålet med udvalgets forslag.

Udvalget har overvejet, om det ville være muligt at udforme et tilskuds- og udligningssystem, der sikrer noget nær det samme forhold mellem beskatningsniveau og serviceniveau i alle kommuner.

En sådan ordning ville indebære, at udligningen blev væsentligt skærpet sammenlignet med forholdene i dag, at den enkelte kommunes beskatningsniveau og serviceniveau kom til at indgå i beregningen af tilskud og tilsvær, samt at statstilskuddet til den enkelte kommune bl.a. ville afhænge af dennes serviceniveau. Udvalget har imidlertid måttet konkludere, at et sådant system - rent bortset fra om det politisk er ønskeligt - ikke lader sig gennemføre, især fordi målingen af udgiftsbehov og dermed serviceniveau ikke synes præcis nok

til, at den kan danne grundlag for en så vidtgående udligning. Det kan heller ikke udelukkes, at en fuldstændig udligning ville mindske kommunernes tilskyndelse til at effektivisere skatteligningen. Endelig ville en sådan ordning kombineret med anvendelse af et statstilskud kunne virke stimulerende på de samlede kommunale udgifter.

Udvalget har derfor koncentreret sine overvejelser om en tilskuds- og udligningsordning, der indebærer mindre end fuld udligning, men som dog imødekommer en væsentlig del af den fremførte kritik.

Nærmere bestemt har udvalget set det som sin opgave at udforme et tilskuds- og udlignings-system, der:

- a) så vidt muligt adskiller finansiering og udligning, dvs. gør det muligt at ændre udligningen af forskelle i udgiftsbehov uafhængigt af statens tilskud til kommunerne,
- b) sikrer en mere ensartet udligning af forskelle i beskatningsgrundlag,
- c) undgår risikoen for overudligning og for en formindskelse af den kommunale egeninteresse i ligningen,
- d) gør samspillet mellem landsudligning og hovedstadsudligning mere gennemskueligt.

Derudover har udvalget - som ovenfor nævnt - foretaget en række analyser af mulige udgiftsbehovskriterier samt søgt at vurdere de komunaløkonomiske virkninger af forskellige forslag om ændret finansiering af den sociale sektor.

Den nærmere udformning af tilskuds- og udligningsordningen er nedenfor behandlet under følgende fire overskrifter:

- 1) graden af udligning, bl.a. om udgiftsbehovsudligning og skatteudligning kan have forskellige udligningsniveauer,
- 2) anvendelsen af faktisk eller gennemsnitligt beskatningsniveau,
- 3) størrelsen og udformningen af et eventuelt statstilskud,
- 4) sammenkoblingen af landsudligning og hovedstadsudligning.

2.5. Udformningen af tilskuds- og udligningsystemet.

2.5.1. Udligningsniveauet.

Som det er fremgået ovenfor, varierer udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag efter kommune type og indkomst.

Den del af forskellen mellem en kommunes beskatningsgrundlag pr. indbygger og gennemsnittet, der er genstand for udligning (f.eks. 50 pct. for kommuner med et beskatningsgrundlag under gennemsnittet), kaldes ofte *udligningsniveauet*.

Den landsdækkende udligning af forskelle efter udgiftsbehov sker som nævnt ved hjælp af bloktilskuddet. Tilskuddets andel af netto-driftsudgifterne er således den eneste del af udgifterne, der udlignes.

Udvalget har set det som sin opgave at redegøre for et tilskuds- og udlignings-system, i hvilket der - såvel på udgiftsbehovssiden som på skattesiden - kan fastslægges det udligningsniveau, de politiske beslutningstagere måtte ønske, men har ikke set det som sin opgave at fremkomme med anbefalinger om, hvor stærk udligningen bør være.

Det er dog principielt vanskeligt at begrunde, at udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag varierer for kommuner med forskellig indkomst pr. indbygger. Det samlede system bliver nemlig derved uigennemskueligt.

Endvidere medfører variationen i udligningsniveauet, at skatteudligningen ikke er statsfinansielt neutral, hvilket bidrager til, at en adskillelse af udligning og finansiering vanskeliggøres.

Det foreslås derfor, at udligningsniveauerne i den kommunale landsudligning gøres ens for alle kommuner.

Herudover skal det fremhæves, at en adskillelse af udligning og finansiering gør det nødvendigt at indføre en mellemkommunal udgiftsbehovsudligning på landsplan for både kommuner og amtskommuner. Denne ordnings udligningsniveau må afhænge af, hvor stor den samlede virkning af bloktilskud og mellemkommunal udligning skal være.

Endelig har udvalget overvejet, om det samlede udligningsniveau i udgiftsbehovsudlig-

ningen nogenlunde bør svare til det samlede udligningsniveau i udligningen vedrørende beskatningsgrundlag.

I de danske udligningsordninger er det, jfr. beskrivelsen ovenfor, almindeligt, at udligningsniveauet er forholdsvist kraftigere på skattesiden. Dette har været begrundet med, at forskellene i skatteprocenterne snarere skyldes forskelle i beskatningsgrundlag end i udgiftsbehov, da spredningen i beskatningsgrundlagene er betydeligt større end spredningen i udgiftsbehovene.

Udvalget har dog især lagt vægt på, at beskatningsgrundlaget må betragtes som noget mere præcist målt end udgiftsbehovet, således at et forbedret mål for udgiftsbehov vil kunne afsløre lige så store forskelle som i beskatningsgrundlag.

En undersøgelse baseret på de nu anvendte målemetoderviser, at mange kommuner har både et højt udgiftsbehov og et højt beskatningsgrundlag, mens andre kommuner har et lavt udgiftsbehov og et lavt beskatningsgrundlag. For begge disse grupper af kommuner vil udligning i værste fald kunne skabe større kommunal ulighed, hvis der er stor forskel på udligningsniveauet på henholdsvis skattesiden og udgiftsbehovssiden.

Konklusionen bliver da, at der bør tilstræbes et nogenlunde ens udligningsniveau i de to dele af udligningsordningen, omend udligningsniveauet i skatteudligningen eventuelt kan gøres lidt større end i udgiftsbehovsudligningen.

Sammenfattende er det udvalgets opfattelse,

- at udligningsniveauet i skatteudligningen bør gøres ensartet for alle kommuner,
- at der bør oprettes en mellemkommunal udgiftsbehovsudligning i tilknytning til bloktilskuddet for både kommuner og amtskommuner,
- at udligningsniveauet på udgiftsbehovssiden ikke bør afvige alt for stærkt fra udligningsniveauet på skattesiden.

2.5.2. Faktisk eller gennemsnitligt beskatningsniveau/serviceniveau.

I den danske diskussion forud for byrdefordelingsreformen og siden, er der blevet lagt

megen vægt på, at de generelle tilskud er uafhængige af kommunernes udgiftspolitik og skatteudskrivning.

I skatteudligningsordningerne får en tilskudskommune den *gennemsnitlige* skat af det manglende beskatningsgrundlag, og ikke den skat, der svarer til, hvad kommunen udskriver på sit *eget* beskatningsgrundlag. En tilsvarende kommune skal ligeledes betale den gennemsnitlige skat af det overskydende beskatningsgrundlag, selvom den holder en skatteprocent under gennemsnittet.

Tilsvarende har det været hensigten, at kommunerne gennem bloktilskuddet skal modtage et bestemt beløb, der er fastsat uafhængig af, om den enkelte kommune har et højt eller lavt serviceniveau.

Der kan imidlertid rettes indvendinger mod denne beregningsmåde. For det første vil der som nævnt være forskelle i forholdet mellem skat og serviceniveau i forskellige kommuner, hvis det ikke er den enkelte kommunes eget beskatningsniveau respektive serviceniveau, der anvendes ved beregningen af tilskud og tilsvarende.

For det andet støder anvendelsen af gennemsnitsstørrelser på vanskeligheder, når udligningsniveauet er højt.

I så fald vil kommuner med et lavt beskatningsniveau nemlig kunne risikere, at en vækst i beskatningsgrundlaget medfører et nettotab, idet tabet ved udligningsordningen beregnes med en højere skatteprocent end gevinsten i form af eget merprovenu i skat.

Denne form for overudligning er uacceptabel - bl.a. ud fra hensynet til at skabe en egen interesse i den kommunale ligning. Den fører også til, at lav-skat-kommuner med små indkomster får uforholdsmæssigt store tilskud mens lav-skat-kommuner med store indkomster vil kunne få uforholdsmæssigt store udgifter.

Ved høje udligningsniveauer bør der følgelig anvendes faktisk beskatningsniveau.

Det har været fremført, at anvendelse af faktisk beskatningsniveau vil påvirke de samlede kommunale udgifter i opadgående retning. Dette gælder dog især, hvis faktisk beskatningsniveau anvendes i en udligningsordning

med *statstilskud*, men antageligt næppe i særligt omfang, - og kun såfremt der er visse ufuldkommenheder i den politiske proces -, hvis udligningen er rent mellemkommunal. Udvalget har derfor konkluderet, at man ved høje udligningsniveauer bør anvende faktisk beskatningsniveau, mens det gennemsnitlige beskatningsniveau kan anvendes ved lavere udligningsniveauer.

2.5.3. *Det samlede udligningsniveau.*

I det gældende tilskuds- og udligningssystem for hele landet udlignes forskelle i udgiftsbehov alene ved hjælp af bloktilskud. Udligningsniveauet på udgiftsbehovssiden afhænger derfor af dette tilskuds størrelse.

Hvis udligningen skal gøres uafhængig af, hvor stort statens (blok)tilskud er, må der følgelig indføres en mellemkommunal udligning af forskelle i udgiftsbehov efter samme model som hovedstadsudligningens gældende regler. Udligningsniveauet i denne ordning må kunne ændres i takt med ændringer i udligningen via statstilskud.

Lovgivningen bør da definere et samlet udligningsniveau for udgiftsbehovsudligning, som udtrykker den samlede virkning af statstilskud og mellemkommunal udligning.

Statstilskuddets størrelse påvirker imidlertid *også* udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag, for så vidt som det gennemsnitlige skattetryk - der indgår i tilskudsberegningen - ændres.

Derfor bør der også på skattesiden defineres et samlet udligningsniveau, som ikke påvirkes af statstilskuddets størrelse.

Er udligningsniveauerne høje, vil en rent mellemkommunal udligning kræve uacceptabelt store tilsvær. Der bør derfor fastsættes et maksimum for en kommunes tilsvær, hvilket vil kræve enten statstilskud af en vis størrelse eller en overgrænse for udligningsniveauet.

2.5.4. *Landsudligning og hovedstadsudligning.*

Udligningsordningen i hovedstadsområdet har - udover at varetage almindelige udligningssyn - tillige bidraget til at sikre, at dette byområde så vidt muligt *også* finansielt har

kunnet fungere som en helhed. Dette har ført til, at udligningsniveauerne i hovedstadsområdet allerede i dag er temmeligt høje, for amtskommunernes vedkommende 70 pct. på skattesiden og 65 pct. på udgiftsbehovssiden, for kommunernes vedkommende 73-85 pct. på skattesiden og godt 50 pct. på udgiftsbehovssiden.

For kommunernes vedkommende er disse udligningsniveauer væsentligt højere end i landsudligningen. Medmindre der er politisk ønske om at gennemføre en kraftig forøget udligning i hele landet, eller at acceptere ganske betydelige forskydninger i byrdefordelingen i hovedstadsområdet, vil der da fortsat være behov for en særlig kommunal hovedstadsudligning. For amtskommunernes vedkommende er forskellen mellem udligningsniveauerne i henholdsvis landsudligning og hovedstadsudligning væsentligt mindre, hvorfor behovet for en særlig hovedstadsudligning er mindre åbenbar.

Som det er fremgået ovenfor har den nugældende hovedstadsudlignings samspil med landsudligningen imidlertid givet anledning til visse vanskeligheder. De meget forskellige udligningsniveauer, som ordningerne medfører for forskellige kommuner kombineret med det høje udligningsniveau i hovedstadsområdet, gør således det samlede systems virkninger temmeligt uoverskuelige. Og for enkelte kommuner har kombinationen af et højt udligningsniveau og anvendelsen af gennemsnitligt beskatningsniveau kunnet resultere i overudligning.

For at sikre, at hovedstadsudligningen ikke fører til overudligning, bør udligningsniveauerne i hovedstadsudligningen defineres som summen af udligningen via statstilskud, landsudligning og hovedstadsudligning. Hermed kan det samtidigt opnås, at statstilskuddet *også* i hovedstadsområdet virker udligningsneutralt.

I øjeblikket er det samlede kommunale udligningsniveau på skattegrundlagssiden for visse kommuner så højt, at egeninteressen i ligningen bringes i fare, når det gennemsnitlige beskatningsniveau anvendes ved tilskudsberegningen.

Dette kan illustreres ved et eksempel:

En kommune i hovedstadsområdet, som har en udskrivningsprocent på 13,5, får en merindtægt på 13,50 kr. pr. 100 kr., hvis de skattepligtige indkomster vokser - f.eks. som følge af en større ligningsindsats.

Er kommunens beskatningsgrundlag tilstrækkelig højt, og er det gennemsnitlige beskatningsniveau f.eks. 16,7, skal kommunen afgive 6,70 kr. til landsudligningen og 6,95 kr. til hovedstadsudligningen; den får altså et samlet mertilsvær på 13,65 kr., således at nettoresultatet af den forbedrede ligning - udover omkostningerne ved ligningen - er et tab på 0,15 kr.

Man må altså vælge mellem på den ene side et samlet udligningsniveau, der for visse kommuner er lavere end i dag, og et udligningsniveau af måske samme størrelsesorden som i dag eller lidt højere, men kombineret med anvendelse af faktisk beskatningsniveau i hovedstadsudligningen.

Af de to muligheder vil det højere udligningsniveau med anvendelse af faktiske skatteprocent give de mindste ændringer i byrdefordelingen efter de gældende regler.

2.5.5. Samlet præsentation af den foreslåede tilskuds- og udligningsmodel.

På grundlag af overvejelserne i det foregående, foreslår udvalget en række ændringer af og tilføjelser til det eksisterende tilskuds- og udligningssystem. Udvalgets samlede forslag om systemets udformning er præciseret i en tilskuds- og udligningsmodel, der i bilag I er gengivet i matematisk form. Modellen kaldes kort GURLI (generaliseret udligningsmodel for regionale og landsdækkende indkomst- og udgiftsbehovsforskelle).

Udgangspunktet for modellen er, at den andel af forskellene i *nettodriftsudgiftsbehov* og *beskatningsgrundlag*, der skal udlignes, må være den samme, uanset statstilskuddets størrelse.

Selve modellen består af tre elementer

- et statstilskud
- en mellemkommunal udgiftsbehovsudligning
- en mellemkommunal skatteudligning

Da statstilskuddet udligner forskelle i udgifts-

behov, må statstilskud og mellemkommunal udligning bindes sammen, så en forøgelse eller formindskelse af udligningen via tilskud automatisk resulterer i en formindskelse eller forøgelse af udligningen via den mellemkommunale ordning. De to elementer knyttes sammen af et - i lovgivningen fastsat - samlet niveau for udgiftsbehovsudligning.

Statstilskuddet indvirker imidlertid også på skatteudligningen, da skattetryksfaktoren jo forøges, når tilskuddet sættes ned og formindskes, når det sættes i vejret. Også statstilskud og mellemkommunal skatteudligning skal derfor bindes sammen af et samlet udtryk for udligningsniveauet.

Modellen indenfor hovedstadsområdet indeholder derudover

- en hovedstadsudligning efter udgiftsbehov
- en hovedstadsudligning efter beskatningsgrundlag

Der defineres - på samme måde som i landsudligningen - et samlet udligningsniveau for udgiftsbehovsudligning og et samlet udligningsniveau for skatteudligning.

2.6. Opgørelsen af beskatningsgrundlaget og målingen af udgiftsbehovet.

2.6.1. Indledning. Regionale pris- og lønforskelle.

Enhver form for udligning forudsætter, at både udgiftsbehov og beskatningsgrundlag kan måles nogenlunde præcist. Imidlertid bliver eventuelle måleproblemer af større betydning, jo kraftigere udligningen er, fordi de fejl, der begås, vokser med størrelsen af det beløb, der skal fordeles. Udvalget har derfor vurderet de eksisterende regler for opgørelsen af beskatningsgrundlaget og de hidtil anvendte metoder til måling af udgiftsbehovet og har herunder taget stilling til den kritik, der fra forskellig side har været rettet mod den måde, hvorpå det talmæssige grundlag for den nuværende udligning beregnes.

Et af måleproblemerne er de regionale forskelle i pris- og lønniveauet. Som følge af sådanne forskelle varierer omkostningerne ved en given kommunal ydelse fra den ene del af landet til den anden.

Den nuværende opgørelse af den enkelte kommunes beskatningsgrundlag overvurderer derfor beskatningsgrundlagets købekraft i de kommuner, hvor omkostningerne ved at varetage de kommunale opgaver er høje, og undervurderer det i de kommuner, hvor disse omkostninger er lave. Endvidere er udgiftsbehovstallene beregnet i fysiske størrelser, og tager ikke hensyn til lønforskelle.

Forslag om en regional pris- og lønkorrektur af bloktilskuddene er tidligere blevet afvist af folkettinget, bl.a. med den begrundelse, at en korrektur ikke er fornøden, så længe udligningsgraden er beskeden, da kommuner med høje priser også har høje indkomster og omvendt.

På denne baggrund må det fremhæves, at en væsentlig forhøjelse af udligningsgraden vil forudsætte en korrektur for regionale pris- og lønforskelle, dels ved opgørelsen af beskatningsgrundlagene, dels ved udmåling af både udgiftsbehovstilskud og skatteudligning.

2.6.2. Opgørelse af beskatningsgrundlaget.

Hvad særligt angår *beskatningsgrundlaget* skal der henvises til de krav, der er opstillet ovenfor, om at forholdet mellem skat og service bør være så ensartet som muligt i alle kommuner. *"Skat" forstås her som den af kommunen fastsatte udskrivningsprocent og grundskyldpromille.* Skatteprocenten er det synlige udtryk for prisen på kommunens service, den er det enkleste økonomiske mål for kommunalbestyrelsens ansvar.

Da det er skatteprocenterne, der skal gøres ens for samme service, må udgangspunktet være, at udligningen rettes mod beskatningsgrundlaget, som det er defineret efter gældende lovgivning.

Det er på denne baggrund, man må vurdere de forskellige indvendinger, der af og til rettes mod de nugældende regler for opgørelsen af beskatningsgrundlaget.

Blandt de fremførte vanskeligheder skal *for det første* fremhæves de regionale forskelle i omfanget af den naturalieindkomst, der enten slet ikke beskattes eller normalt beskattes lempeligt.

Socialforskningsinstituttet har undersøgt na-

turalieindkomstens omfang og fundet, at ca. 1/3 af samtlige 20-69-årige lever i familier, hvor fødevarerproduktion og håndværksarbejde "til eget brug" er af væsentligt omfang. Undersøgelsen viser endvidere markante geografiske forskelle i naturalieindkomstens betydning, idet landdistrikterne og de mindre byer, som man kunne vente, har en langt højere andel af personer, for hvem naturalieindkomster spiller en væsentlig rolle; dette gælder især på fødevarerområdet.

Principielt er de omtalte forskelle imidlertid udtryk for en fordelingspolitik, som i givet fald må ændres via skatteregler. For de pågældende kommuner indebærer naturalieøkonomien et direkte skattetab og ikke nogen fordel. Den beskudte skat på naturalieinddelserne kan måske i et vist omfang siges at skyldes vanskeligheder ved at opgøre deres omfang præcist snarere end et bevidst ønske om en lempeligere beskatning.

For det andet har det været hævdet, at den måde, hvorpå den skattepligtige indkomst gøres op i udligningsmæssig henseende, indebærer fordele for nogle kommuner og ulemper for andre. Navnlig er omfanget af ligningsmæssige fradrag forskelligt fra kommune til kommune.

Variationen i fradragenes andel af indkomsten kan imidlertid hverken begrunde en korrektur i udligningsberegningen eller en mindre end fuldstændig udligning. Dels er det forskelle i kommunernes indkomstmuligheder - ikke i borgernes forbrugsmuligheder - der skal udlignes, og kommunernes indtægtsmuligheder afhænger af de faktiske lovregler. Dels må fradragreglerne tages som udtryk for, hvad der politisk anses for en rimelig fordelingspolitik; denne fordelingspolitik bør derfor lægges til grund for udligningen. Også her må en reform tage sit udgangspunkt i det nationale skattesystem.

For det tredje må det overvejes, hvilke af kommunernes skattekloder, der bør gøres til genstand for udligning, samt hvordan disse forskellige skattekloder skal sammenvejes til ét enkelt udtryk for beskatningsgrundlaget. For tiden udlignes indkomstskat, sømandsskat og grundskyld, men ikke dækningsafgiften og

kommunernes andel af selskabsskatten og den særlige indkomstskat. Det er klart, at jo kraftigere udligningen bliver, des større relativ betydning får disse øvrige skatteklender.

Udvalget har konkluderet, at dækningsafgiften bør indgå i udligningen på samme måde som grundskylden for primærkommunerne (dvs. med en vægt svarende til det relative provenu pr. krone ejendomsværdi), og at kommunernes andel af den særlige indkomstskat bør omregnes til indkomstskattegrundlag ligesom sømandsskatten bliver det i dag. Da der ikke i øjeblikket er mulighed for at belyse konsekvenserne af at lade dækningsafgiften indgå i beskatningsgrundlaget, anbefaler udvalget dog, at dette forslag først gennemføres på et senere tidspunkt.

Udvalget kan derimod ikke anbefale, at selskabsskatten indgår i udligningen, så længe den kommunale andel kun svarer til 6 pct. af den skattepligtige selskabsindkomst, idet den kommunale egeninteresse i ligningen i så fald ville blive for beskeden.

Herudover har de nugældende regler for sammenvejning af udskrivningsgrundlag og grundværdier i ét samlet udtryk for beskatningsgrundlaget været gjort til genstand for overvejelse. Efter den eksisterende ordning indgår grundværdierne i beskatningsgrundlaget med en vægt svarende til deres relative provenu pr. krone grundværdi i den samlede kommunale og amtskommunale beskatning. For amtskommunernes vedkommende indebærer den ensartede, af folketinget fastlagte, grundskyldpromille imidlertid, at grundskylden har karakter af en skattedelingsordning snarere end en egentlig kommunal skat.

Efter udvalgets opfattelse bør den amtskommunale grundskyld derfor i udligningsordningerne behandles som sømandsskatten, dvs. at provenuet bør omregnes til udskrivningsgrundlag ved hjælp af den enkelte amtskommunes udskrivningsprocent. Udvalget er opmærksom på, at den enkelte amtskommunes udskrivningsprocent herved påvirker beskatningsgrundlaget. Dette er dog efter udvalgets opfattelse en nødvendig følge af et ønske om nogenlunde overensstemmelse mellem udskrivningsprocent og serviceniveau.

Gennemføres dette forslag, bør grundværdiernes vægt i det kommunale beskatningsniveau alene beregnes ud fra grundskattens relative provenu i primærkommunerne; udvalget anbefaler derfor en reduktion af denne vægt fra 10 til 7,5 pct.

Sammenfattende vil en meget høj udligning nødvendiggøre fornyede overvejelser over en pris- og lønkorrektur ved tilskudsberegningen. Det anbefales at inddrage dækningsafgiften og den særlige indkomstskat i beskatningsgrundlagsudligningen og at ændre sammenvejningen af grundværdier og indkomster i et samlet udtryk for beskatningsgrundlaget. Derudover fremhæves, at naturalieindkomst og forskelle i forekomsten af ligningsmæssige fradrag bliver særligt iøjnefaldende, når forskellene i beskatningsgrundlag udlignes.

2.6.3. Måling af udgiftsbehovet.

Ovenfor er det omtalt, at en meget høj udligning også måtte føre til fornyede overvejelser om en korrektur for regionale pris- og lønforskelle også i udgiftsbehovsudligningen. Der er derudover i flere henseender en vis usikkerhed forbundet med målingen af udgiftsbehovet.

Selv om der siden bloktilskuddet blev indført - og da navnlig siden 1978 - er udviklet forskellige målemetoder og fastlagt en vis praksis for, hvad der kan anses for at være en kommunes udgiftsbehov, må målingen af udgiftsbehovet siges at være forbundet med noget større vanskeligheder end opgørelsen af beskatningsgrundlaget.

Udgiftsbehovet opgøres på to måder. Dels antages det, at udgifterne for en væsentlig del afhænger af klienttal og lignende. Klienttallet kan enten være defineret i lovgivningen (f.eks. 7-16-årige for folkeskolens vedkommende) eller være opgjort statistisk (f.eks. tildeles hver aldersgruppe i det amtskommunale bloktilskud en vægt i overensstemmelse med det sagedags forbrug, der på landsplan er opgjort for denne aldersgruppe). Dels søges det ved hjælp af regressionsanalyse sandsynliggjort, hvilke forhold der kan opfattes som årsag til svingninger i udgiften pr. klient. F.eks. kan det ad denne vej sandsynliggøres, at ud-

giften pr. barn til daginstitutioner afhænger af de sociale forhold, bl.a. boligforholdene og antallet af enlige forsørgere. De således fremkomne årsager anvendes da ligeledes som kriterier.

Der er næppe nogen tvivl om, at det analysearbejde, der i de seneste år er udført - såvel af indenrigsministeriet som af forskningsinstitutioner og lignende - har afdækket en række faktorer, der bestemmer den væsentligste del af udgifterne. Imidlertid er der fortsat problemer forbundet med disse analyser. På flere udgiftsområder er det således endnu kun lykkedes at forklare en mindre del af variationen i udgiften pr. klient ved hjælp af regressionsanalyser. Dette betyder, at omend målet for udgiftsbehov i det store og hele er dækkende, vil der være nogle - måske ikke mange - kommuner, som er præget af ganske særlige udgiftsbehov, der ikke fanges af de anvendte kriterier, og som derfor over- eller underkompenseres, når disse anvendes til udligning.

Dette skaber ikke mindst problemer ved målingen af en kommunes serviceniveau, som i praksis kun kan defineres som forholdet mellem en kommunes faktiske udgifter og dens udgiftsbehov, opgjort i kr. Er den ene af disse størrelser usikkert opgjort, må det målte serviceniveau være endnu mere upræcist. Her til kommer, at det nævnte mål registrerer både serviceforskelle og forskelle i effektivitet. Usikkerheden i målingen af udgiftsbehovet indebærer derfor som nævnt ovenfor også, at det er vanskeligt at anvende serviceniveauet ved tilskudsberegningen.

2.6.4. Udmelding af tilskuddene - beregningsgrundlaget.

Efter de gældende regler baseres udligningen på forskellene i beskatningsgrundlag to år før tilskudsåret; der sker efterregulering i løbet af tilskudsåret.

Udvalget foreslår, at beregningen i stedet baseres på et skøn over forskellene i beskatningsgrundlag året forud for tilskudsåret, samt at efterreguleringen først foretages to år senere. Dette vil sikre et mere ajourført beregningsgrundlag samt indebærer, at de ved tids-

punktet for budgetlægningen udmeldte tilskudsbeløb ligger fast.

Udgiftsbehovstallene forudsættes - som hidtil - så vidt muligt opgjort på grundlag af data pr. 1. januar året forud for tilskudsåret.

2.7. Statens generelle tilskud til kommunerne.

Udvalget er særligt blevet pålagt at belyse mulige principper for den årlige regulering af bloktilskudspuljen.

Efter den nugældende lov fastsættes bloktilskuddet årligt af finansudvalget. Tilskuddet omfatter ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og amtskommunerne. Det reguleres efter pris- og lønudviklingen, og der kan tillige tages hensyn til den forventede udvikling i statens, kommunernes og amtskommunernes økonomi som helhed i samme år.

De pågældende lovbestemmelser blev senest ændret i 1979, da man gik fra en regulering på grundlag af bruttofaktorindkomsten i et tidligere år til en regulering på grundlag af et skøn over den fremtidige pris- og lønudvikling. Begrundelsen var, at ændringer af tilskuddet burde være udtryk for nogenlunde samtidige ændringer af vilkårene for den kommunale økonomi.

Udvalget anbefaler, at totalbalanceprincippet, som det er fastlagt gennem de seneste års praksis, bibeholdes.

Endvidere påpeger udvalget, at de intentioner, der lå bag ændringen i den automatiske regulering i 1979, på grund af indførelsen af opreguleringsmekanismen ikke blev opfyldt. Med henblik på en reguleringsmekanisme, der afspejler ændringerne i vilkårene for den kommunale og statslige udgifts- og finansieringspolitik, også under svingende konjunkturer, har udvalget overvejet en løbende regulering baseret på forbrugerprisindeks og aktuelle løndata.

Reguleringen ses således fortsat som bestående af tre elementer, totalbalanceprincippet, en årlig regulering og reguleringer i sammenhæng med den almindelige økonomiske politiks behov.

2.8. Analyser af nye udgiftsbehovskriterier m.v.

Uanset hvordan tilskudssystemet udformes, vil der være behov for løbende analyser af, hvilke forhold der bestemmer de kommunale udgifter, således at opgørelsen af udgiftsbehovet kan justeres i takt med ny viden om årsagerne til forskelle i udgifterne.

Udvalget har i fortsættelse af "Kommunale Udgiftsbehov I og III" foretaget en række sådanne analyser. Udvalget har dog udelukkende anvendt den såkaldte kriteriemetode, idet der ikke med de foretagne analyser m.v. kan siges at være sket nogen væsentlig ændring af vurderingsgrundlaget for valget mellem de to modeller.

For det første er de tidligere analyser (som vedrørte data fra henholdsvis 1977 og 1979) gentaget på 1980- og 1982-data.

For det andet er der foretaget en vurdering af de elementer i det nuværende udgiftsbehovstal, som har været udsat for kritik (kriteriet "vejlængde", henregningen af sygesikringsudgifterne til kriteriet "indbyggertal").

For det tredje er der i analyserne inddraget en række mulige nye kriterier, som enten tidligere har været fremme i debatten (arbejdsløshed, beskæftigelsesfrekvens, centerfunktion, vækst og tilbagegang) eller som af andre grunde påkalder sig interesse (industriarbejdsgælder). Udvalget har især undersøgt, om der kan findes et eller flere supplerende sociale kriterier. Derimod har udvalget - ligesom det tidligere udvalg - måttet afstå fra en undersøgelse af pendlingens mulige anvendelse som udgiftsbehovskriterium, fordi den nødvendige statistik endnu ikke foreligger.

Resultaterne kan sammenfattes således:

Der er en meget høj grad af overensstemmelse mellem analyserne på 1977-, 1979-, 1980- og 1982-data. Kriteriet "børn af enlige forsørgere" samvarierer således stadig med udgifterne til bl.a. kontanthjælp, daginstitutioner og folkebiblioteker, mens boligkriteriet samvarierer med udgifterne til bl.a. kontanthjælp og døgninstitutioner.

I hovedtræk synes det nuværende udgiftsbehovstal altså at være et rimeligt robust mål for udgiftsbehovet.

Analyserne viser dog også, at der er en væsentligt tydeligere sammenhæng mellem vej-udgifterne og indbyggertallet end mellem vej-udgifterne og vej længden. Det kan derfor overvejes at se nærmere på vej kriteriets vægt i det kommunale og amtskommunale bloktilskud m.v. og samtidigt forøge kriteriet "samlet folketal"s vægt svarende til den reduktion af vej kriteriets vægt, dette måtte føre til.

De foretagne undersøgelser viser desuden, at sygesikringsudgifterne i det amtskommunale bloktilskud bør henføres til et nyt kriterium "aldersbetinget sygelighed" (der ligesom "beregnete sengedage" er et sammenvejet udtryk for aldersfordelingen) snarere end til kriteriet "indbyggertal".

Endvidere er de forventelige befolkningsforskydninger blevet så små, at kriteriet "numeriske befolkningsforskydninger" i hovedstad-sudligningen, som har en fastlåst vægt uden hensyn til omfanget af befolkningsændringer, fører til utilsigtet store tilskudsforskydninger. Kriteriet foreslås derfor ophævet, eventuelt over nogle år. En række tidligere vækstkommuner kan derved midlertidigt komme ud i utilsigtede økonomiske vanskeligheder. Udvalget har derfor overvejet muligheden for en styrkelse af tilskuddet til særligt vanskeligt stillede kommuner og amtskommuner samt en tilpasning af fordelingsgrundlaget i den vækst-kommunale hovedstadsudligningsordning.

Analyserne af vækst og tilbagegang har dog også vist, at befolkningsafvandring har en klar tendens til at medføre lidt større udgifter på folkeskoleområdet. Udvalget peger derfor på, at kriteriet "antal 7-16 årige" kan opgøres som det største af tallene "antal 7-16 årige 4 år før tilskudsåret" og "antal 7-16 årige 1 år før tilskudsåret". Udvalget er dog opmærksom på, at der hermed gives tilskud til en slags serviceforbedring, som er opstået på grund af ineffektivitet, hvadenten denne kan henføres til den enkelte kommunes forvaltning af området og/eller lovgivningsmæssige forhold. I det omfang det sidste er tilfældet, kunne det videre hævdes, at problemet bør løses via ændringer i den pågældende sektorlovgivning. Det skal dog samtidigt nævnes, at tanken om en ændret opgørelse af kriteriet "antal

7-16-årige" også må vurderes på baggrund af de tab, afvandringskommunerne lider ved afviklingen af kriteriet "numeriske befolkningsforskydninger".

Endelig har det på flere udgiftsområder vist sig muligt at opnå en bedre "forklaring" af variationen end hidtil ved at inddrage nye kriterier.

Forskellige mål for arbejdsløsheden samvarierer således med kontanthjælp og udgifter til beskæftigelse, men ikke med udgifterne på andre områder. Arbejdsløshed kan altså ikke anvendes som generelt socialt kriterium, hverken for kommuner eller amtskommuner. Kvindernes beskæftigelsesfrekvens samvarierer med udgifterne til daginstitutioner, institutioner for ældre og handicappede samt hjemmehjælp m.v. De påviste sammenhænge er dog baseret på et foreløbigt stikprøvemateriale, ligesom "beskæftigelsesfrekvens" er defineret ved hjælp af skattestatistikken, hvorfor analyseresultaterne ikke på det foreliggende grundlag kan begrunde indførelse af et nyt kriterium. Udvalget peger dog på muligheden af at lade "kvindernes beskæftigelsesfrekvens" indgå som element i det sociale kriterium for kommunerne.

2.9. Sammenfatning af udvalgets forslag vedrørende det

almindelige tilskuds- og udligningssystem.

Udvalget har taget sit udgangspunkt i byrdefordelingsreformens mål, bl.a. at der bør være overensstemmelse mellem kompetence og økonomisk ansvar. Dette krav kan også udtrykkes som et krav om et nogenlunde ensartet skat/serviceforhold i alle kommuner.

Udvalget har overvejet et tilskuds- og udligningssystem, der sikrer ensartethed i forholdet mellem beskatningsniveau og service-niveau.

En sådan ordning ville indebære, at udligningen blev væsentligt skærpet sammenlignet med forholdene i dag, at den enkelte kommunes beskatningsniveau og serviceniveau kom til at indgå i beregningen af tilskud og tilsvær samt at statstilskuddet til den enkelte kommune bl.a. ville afhænge af dennes serviceniveau. Udvalget har imidlertid måttet konkludere, at

et sådant system - hvis det i øvrigt er politisk ønskeligt - ikke lader sig gennemføre, især fordi målingen af udgiftsbehov og dermed serviceniveau ikke er præcis nok til, at den kan danne grundlag for en så vidtgående udligning. Det kan heller ikke udelukkes, at en fuldstændig udligning ville mindske kommunernes tilskyndelse til at effektivisere skatte-ligningen, og at en sådan ordning kombineret med anvendelse af et statstilskud ville kunne virke stimulerende på de samlede kommunale udgifter.

Udvalget må følgelig fraråde fuld udligning, og har begrænset sig til at foreslå en justering af det nuværende statstilskud og den nuværende udligning, således at

- statstilskuddet suppleres af både en mellemkommunal udgiftsbehovsudligning og en mellemkommunal skatteudligning,
- der opretholdes en udgiftsbehovs- og skatteudligning særligt for hovedstadsområdet, medmindre udligningsniveauet i landsudligningen gøres så højt, at en sådan ordning er overflødig,
- der i tilskudslovgivningen fastlægges følgende udligningsniveauer,
 - a) et samlet niveau for udgiftsbehovsudligning uden for hovedstadsområdet,
 - b) et samlet niveau for skatteudligning uden for hovedstadsområdet,
 - c) et samlet niveau for udgiftsbehovsudligning i hovedstadsområdet,
 - d) et samlet niveau for skatteudligning i hovedstadsområdet,
- udligningsniveauet i skatteudligningen gøres ensartet for alle kommuner, henholdsvis amtskommuner,
- udligningsniveauet i udgiftsbehovsudligningen bliver det samme for "godt" og dårligt stillede kommuner, henholdsvis amtskommuner,
- udligningsniveauet i henholdsvis skatte- og udgiftsbehovsudligning ikke bør afvige for stærkt fra hinanden,
- hvis udligningsniveauet i skatteudligningen er højt, anvendes den enkelte kommunes faktiske beskatningsniveau, ellers anvendes det gennemsnitlige,
- udligningsniveauet og statens tilskud bør

afvejes under hensyn til det maksimale til svar, de to størrelser tilsammen medfører for den enkelte kommune.

Desuden har udvalget foreslået, at opgørelsen af beskatningsgrundlaget ændres således, at dækningsafgifter og særlig indkomstskat indgår i udligningen, hvorimod selskabsindkomster af hensyn til ligningens effektivitet antages kun at kunne inddrages, hvis den kommunale andel sættes i vejret fra de gældende 15 pct.

Herudover foreslås det, at reglerne for sammenvejning af grundværdier og udskrivningsgrundlag for amtskommunernes vedkommende ændres, så grundværdierne omregnes til udskrivningsgrundlag ved at dividere provenuet med udskrivningsprocenten. I konsekvens heraf foreslås grundværdierne vægt i opgørelsen af det kommunale beskatningsgrundlag fastsat til 7,5 pct. mod nu 10 pct. Endvidere drøftes forskellige ændringer af udgiftsbehovskriterierne.

Udvalget foreslår således på grundlag af en række analyser af sammenhængen mellem kriterier og udgifter, at vejkriteriet i bloktilskuddet og hovedstadsudligningen overvejes nærmere, at kriteriet "numeriske befolkningsforskudninger" i hovedstadsudligningen afskaffes, eventuelt af trappes over nogle år, og at der indføres et nyt kriterium - "aldersbetinget sygelighed" - i målingen af det amtskommunale udgiftsbehov.

Udvalget peger i den forbindelse på mulighed for styrkelse af tilskuddet til vanskeligt stillede kommuner og amtskommuner, eventuelt kombineret med en tilpasning af fordelingsgrundlaget i den vækstkommunale hovedstadsudligningsordning, og på en mulig omlægning af kriteriet "7-16 årige", således at tilbagegangskommuner, som har tilpasningsvanskeligheder, specielt i skolevæsenet, bliver hjulpet. Endelig nævnes en eventuel indførelse af "kvinders beskæftigelsesfrekvens" som element i det sociale kriterium.

2.10. De kommunaløkonomiske konsekvenser af udvalgets forslag vedrørende det almindelige tilskuds- og udligningssystem.
Udvalget har som sagt ikke set det som sin op-

gave at stille forslag om, hvilke udligningsniveauer der bør vælges. Beregningerne af de kommunaløkonomiske konsekvenser har dog naturligvis måttet bygge på bestemte forudsætninger i så henseende. Udvalget har da rent beregningsmæssigt valgt udligningsniveauer på en sådan måde, at de samlede byrdefordelmæssige ændringer bliver mindst mulige. For kommunernes vedkommende anvender beregningerne følgende udligningsniveauer:

Udgiftsbehov - hele landet:

0,3.

Beskatningsgrundlag - hele landet:

0,5.

Udgiftsbehov - hovedstadsområdet:

0,6.

Beskatningsgrundlag - hovedstadsområdet:

0,85.

Med et så højt udligningsniveau i hovedstadsområdet er det nødvendigt at anvende faktisk beskatningsniveau i hovedstadsudligningen.

For amtskommunernes vedkommende anvendes følgende udligningsniveauer:

Udgiftsbehov - hele landet:

0,7 eller 0,8.

Beskatningsgrundlag - hele landet:

0,7 eller 0,8.

Desuden er de amtskommunale grundværdier indregnet i beskatningsgrundlaget ved at dividere grundskyldprovenuet med udskrivningsprocenten.

Uden at udvalget hermed har taget stilling til det ønskelige i en særlig amtskommunal hovedstadsudligning, er beregningerne gennemført uden en sådan. Der er endvidere anvendt faktisk beskatningsniveau, da udligningsniveauet er højt.

Udvalget skal henlede opmærksomheden på, at grundlaget for beregningerne ændres væsentligt, hvis forslaget om indregningen af de amtskommunale grundværdier ikke gennemføres som skitseret.

I så fald ville det være nærliggende, om såvel spørgsmålet om udligningsniveauet i den amtskommunale landsudligning som spørgsmålet om opretholdelse af en særlig amtskommunal hovedstadsudligning overvejedes igen.

Det viser sig, at de samlede udsving for kom-

munernes vedkommende bliver beskedne for de fleste kommuner. Den samlede spredning i beskatningsniveauerne formindskes, og kun ca. 20 kommuner har udsving på over 0,75 pct. af beskatningsgrundlaget. Disse tab/gevinster skyldes overvejende, at det beregningsmæssigt er lagt til grund, at vejkriteriet helt er afskaffet, og at kriteriet "numeriske befolkningsforskydninger" er forudsat afviklet. I bilag II er vist virkningerne af en halv afskaffelse af vejkriteriet, og virkningerne af en halv afskaffelse af kriteriet "numeriske befolkningsforskydninger".

Også for amtskommunernes vedkommende er de beregnede ændringer små.

Udvalget understreger, at de viste forskydninger ikke kan fortolkes som virkningerne for den enkelte kommune i 1984, men kun give en illustration af hovedtendenserne i virkningerne af at gennemføre de beskrevne ændringer.

2.11. Konsekvensberegninger af en ændret finansiering på det sociale område.

I forbindelse med afgivelsen af betænkningen "Rapport om finansiering" (bet.nr. 946, 1981), der bl.a. opstiller 3 skitser til en ændret finansiering på det sociale område, blev finansieringsudvalget anmodet om at beregne de byrdefordelmæssige virkninger af forslagene. I tilknytning hertil anmodede også Amtsrådsforeningen i Danmark om at få et forslag til ændret finansiering konsekvensberegnet.

Udvalget har undersøgt, hvorledes de foreslåede finansieringsændringer kan gennemføres helt eller delvis, uden at de vil have uacceptabel byrdefordelmæssige konsekvenser. Således vil det være muligt at gennemføre hele skitse 1, når udligningsniveauet på beskatningssiden sættes op i den kommunale land-sudligning.

Skitse 2 vil ikke kunne gennemføres hverken helt eller delvist via justering af udligningsniveauer og de sociale kriteriers vægte. Såfremt skitsen alligevel måtte ønskes gennemført, kunne en mulighed være, at der sker en fastfrysning af den gældende byrdefordeling, idet der indføres såkaldte refusionsblokke af sam-

me størrelsesorden som de ændrede (beregne-de) refusioner og takster i det sidst afsluttede regnskabsår. Refusionsblokkene må pris- og lønreguleres i lighed med det eksisterende bloktilskud. Udvalget *understreger* imidlertid, at en sådan ordning vil give forskydninger for den enkelte kommune, hvis dens bruttoudgifter ændres i de følgende år. En eventuel gennemførelse af ordningen må derfor forudsætte, at den inden for en kortere årrække afløses af en mere fleksibel udligningsmodel med indførelse af nye kriterier, idet metoden ikke vil afspejle de ændringer i udgiftsbehov, som sker med tiden. De nye kriterier, der kræves hertil, kendes ikke i dag.

Udvalget har ved sine beregninger forudsat, at ændringer i refusionerne vedrørende fremtidige førtidspensioner er fuldt gennemførte. Også her gælder det, at ændringerne på kort sigt vil have beskedne virkninger, men at en gennemførelse af ændringerne måtte forudsætte, at der i løbet af de kommende år findes nye kriterier, der kan opsamle disse virkninger - kriterier, som altså ikke kendes i dag. For skitse 3 gælder, omend i reduceret omfang, det samme som for skitse 2. En gennemførelse måtte i givet fald overvejes kompenseret, f.eks. ved brug af refusionsblokke. Amtsrådsforeningens model vil kunne gennemføres, hvis den ikke omfatter ændringer vedrørende overførsler - især virkninger over en længere årrække vedrørende fremtidig førtidspension vil volde problemer.

Udvalget skal dog pege på, at de fundne resultater ikke udelukker, at man ved en kombination af elementerne fra de *forskellige* modeller kan mindske og måske eliminere nogle af de mere problematiske byrdefordelmæssige aspekter ved skitse 2 og 3. Hvis det skønnes, at fremtiden vil bringe nye kriterier, som kan opfange sociale behov, vil det være en løsning at gennemføre de enkelte elementer gradvist sammen med f.eks. refusionsblokke. Ad disse veje er der således perspektiver for nye byrdefordelmæssigt acceptable løsninger.

3. En talmæssig belysning af den kommunale sektors opgaver og indtægter.

3.1. International sammenligning.

Af en række grunde er det vanskeligt at fremskaffe sammenlignelige tal for den kommunale sektors andel af den samlede offentlige virksomhed i forskellige lande.

OECD har imidlertid udarbejdet en oversigt over henholdsvis statens, kommunernes og de sociale kasser og fondes andel af de samlede offentlige indtægter i organisationens medlemslande.

Tallene for de ikke-føderale lande blandt disse er vist i tabel 3.1. Det bemærkes, at "skatteandele" (dvs. en automatisk adgang for kom-

munerne til at oppebære en bestemt procent af den del af en given statslig skat, der opkræves i vedkommende kommune) er regnet som kommunale skatter.

Det fremgår af tabellen, at kommunerne i de nordiske lande - samt Japan - har en meget høj andel af de samlede skatteindtægter. Det ses dog også, at de japanske tal repræsenterer en væsentligt mindre andel af bruttonationalproduktet, da det samlede skattetryk er meget lavere i Japan.

Det fremgår desuden, at den kommunale

Tabel 3.1. De samlede skatteindtægter i de ikke føderale lande inden for OECD, fordelt på staten, kommunerne og de sociale kasser og fonde, henholdsvis i 1955 og i 1979.

	Stat % af total		Kommuner % af total		Sociale kasser og fonde % af total		Samlede skatter som andel af BNP, 1980
	1955	1979	1955	1979	1955	1979	
Belgien	70	66	4	5	26	29	42,5
Danmark	73	69*)	22	29*)	4	1*)	45,1
England	82	71	8	10	10	16	35,9
Finland	71	61	25	27	3	12	34,5
Irland	80	81	15	4	5	13	37,8
Italien	57	61	11	1	32	37	30,1
Japan	62	45	25	25	13	29	25,9
Holland	82	58	2	1	16	38	46,2
New Zealand	70	93	7	7	22	-	31,7
Norge	60	53	33	21	7	26	47,4
Portugal	75	68	7	5	17	27	29,8
Sverige	66	42	29	31	5	27	49,9
Gennemsnit	71	64	16	14	13	21	-

*) = 1978-tal.

Kilde: Long-term trends in tax revenues of OECD member countries 1955-1980.

Tabel 3.2. De offentlige udgifter i 1970'erne, fordelt på staten, kommunerne m.fl.

	Staten	Sociale kasser	Amter	Kommuner	I alt	Kommuner i alt af total	Amter i pct. af total	Amter og komm. pct. af total
1970/71								
Opgave	26.580	2.739	4.225	17.431	50.975	34,2	8,3	42,5
Byrde	35.832	1.652	1.108	12.383	50.975	24,3	2,2	26,5
1971/72								
Opgave	30.013	3.312	4.813	20.110	58.250	34,5	8,3	42,8
Byrde	40.755	1.911	1.470	14.114	58.250	24,2	2,5	26,3
1972/73								
Opgave	33.723	4.028	5.209	22.894	65.845	34,8	7,9	42,7
Byrde	45.842	2.415	3.252	14.345	65.854	21,8	4,9	26,7
1973/74								
Opgave	38.672	989	7.636	27.317	74.614	36,6	10,2	46,8
Byrde	53.042	415	4.910	16.247	74.614	21,8	6,6	28,4
1974/75								
Opgave	46.231	3.095	9.673	34.760	93.759	37,1	10,3	47,4
Byrde	65.874	534	6.227	21.124	93.759	22,5	6,6	29,1
1975/76								
Opgave	51.622	5.440	10.943	38.897	106.902	36,4	10,2	46,6
Byrde	75.074	649	7.536	23.643	106.902	22,1	7,0	29,1
1976								
Opgave	57.229	6.007	14.074	43.936	121.246	36,2	11,6	47,8
Byrde	84.147	782	8.751	27.566	121.246	22,7	7,2	29,9
1977								
Opgave	65.302	8.153	14.853	50.626	138.934	36,4	10,7	47,1
Byrde	98.953	354	9.132	30.934	138.934	21,9	6,6	28,5
1978								
Opgave	74.072	10.427	17.446	59.210	161.155	36,7	10,8	47,5
Byrde	117.643	2.953	10.527	35.938	161.155	22,3	6,5	28,8
1979								
Opgave	87.479	12.465	20.579	68.184	188.707	36,1	10,9	47,0
Byrde	135.552	-1.787	12.996	41.946	188.707	22,2	6,9	29,1
1980								
Opgave	102.722	16.056	24.858	74.880	218.516	34,3	11,4	45,6
Byrde	156.378	1.892	15.676	44.570	218.516	20,4	7,2	27,6

Kilde: Statistisk tiårsoversigt 1981 samt SE, A 17, 1980, og SE A8, 1981. Heri er sociale pensioner og børnetilskud opgjort som en kommunal opgave (men ikke som en kommunal byrde). Der er i tabellen korigeret herfor, således at sociale pensioner og børnetilskud klassificeres som statsudgifter.

Note: Københavns og Frederiksberg kommuner er i deres helhed beregnet til den primærkommunale sektor.

andel af skatteindtægterne i gennemsnit er faldet, mens andelen i Danmark er vokset mere end i nogen af de andre lande i tabellen, nemlig fra 22 pct. til 29 pct. Faldet i Norge skyldes et loft over skatterne samt voksende tilskud fra staten. Tabellen viser således, at de danske kommuner i dag i forholdsvis meget stort omfang selv råder over finansieringen af deres udgifter. Kun i Finland og Sverige, hvor kommunerne ligesom i Danmark frit kan fastsætte deres udskrivning af indkomstskat, er den kommunale andel af provenuet af en tilsvarende størrelsesorden.

3.2. Kommunernes andel af de offentlige udgifter i Danmark i 1970'erne.

Siden 1970 er den kommunale sektor vokset både absolut og som andel af de samlede offentlige udgifter. Der er blevet overført en række opgaver fra staten til kommunerne, og der har været en vækst i udgifterne på de områder, der i forvejen var kommunale.

Samtidigt er finansieringen blevet omlagt, idet mange procentrefusioner er afløst af bloktilskud. I hovedsagen er statens besparelser ved omlægninger af opgaver og tilskud blevet modsvaret af tilsvarende forøgelser af bloktilskuddene.

Udviklingen vises i tabel 3.2, der angiver de samlede offentlige udgifter i perioden 1970-80, fordelt på staten, de sociale kasser og fonde, amtskommuner og kommuner.

Der er i tabellen sondret mellem udgifter opgjort som byrde (drifts- og kapitaludgifter ekskl. modtagne interne offentlige overførs-

ler) og som opgave (de enkelte sektors drifts- og kapitaludgifter over for omverdenen). Tabellen viser, at de kommunalt og amtskommunalt administrerede opgaver er vokset fra 42,5 pct. af de offentlige udgifter i 1970/71 til knap 47 pct. i 1980. Andelen var højest i 1978 (47,5 pct.). Væksten har været kraftigst i amtskommunerne.

De kommunale opgaver opgjort som byrde er også vokset, men i en noget langsommere takt - fra 26,5 pct. til 27,6 pct. For kommunerne er der endda tale om et fald, mens de amtskommunale opgaver opgjort som byrde er vokset stærkt.

Målt i pct. af bruttofaktorindkomsten ses ligeledes en stærk vækst i statens og amtskommunernes andel, og en noget langsommere vækst i kommunernes, jfr. tabel 3.3. Tallene i 1970/71 må ses i lyset af, at amtskommunerne på daværende tidspunkt udskrev skat på kommunerne.

3.3. Den kommunale sektors finansiering i 1970'erne.

De kommunale udgifter finansieres ved hjælp af

- Takster
- Formålsbundne tilskud (refusioner) fra staten og andre (amts)kommuner
- Generelle tilskud fra staten og andre (amts)kommuner
- Skatter
- Lån og forbrug af likviditet
- Renteindtægter.

Tabel 3.3. Den offentlige sektor opgjort som byrde, målt som procent af bruttofaktorindkomsten i udvalgte år i 1970'erne.

	1970/71	1974/75	1977	1980
Staten	34,5	37,8	41,2	49,5
Sociale kasser	1,6	0,3	0,2	0,6
Amtskommunerne	1,1	3,6	3,8	5,0
Kommunerne	11,9	12,1	12,7	14,1
I alt	49,0	53,8	57,9	69,0

Kilde: Som tabel 3.2.

De samlede *takstindtægter* falder i fire grupper:

- 1) forsyningsvirksomheder, hvor taksterne i princippet skal dække udgifterne,
- 2) daginstitutioner, fritidsundervisning m.v., hvor brugerbetalingen fastlægges ud fra bl.a. socialpolitiske principper og så godt som altid kun dækker en mindre del af udgifterne,
- 3) indtægter ved salg af produkter m.v. som ofte sker til markedsbestemte priser,
- 4) salg af ydelser mellem kommuner, der typisk følger ret detaljerede regler.

Tabel 3.4 viser, hvordan den kommunale sektor er blevet finansieret i 1970'erne. Dog er refusioner vedrørende pensioner og børnetilskud samt takstindtægter ikke medregnet. Takstindtægterne er udeladt, dels fordi de både omfatter mellemkommunale betalinger og betalinger fra borgerne, dels fordi det før 1977 alene var overskuddet af forsyningsvirksomhederne, der indgik i de kommunale regnskaber. Det skal bemærkes, at en del af forskydningerne fra 1975/76 til 1977 kan skyldes

ændringen i det (amts)kommunale budget- og regnskabssystem i 1977.

Tabellen viser for det første, at statens bidrag til finansieringen af de kommunale udgifter var voksende frem til midten af 1970'erne, formentlig bl.a. som følge af opgaveoverførslerne, men derefter har ligget på omkring 40 pct. Derimod har der været en fortsat ændring i sammensætningen af statens tilskud, idet refusionerne mistede betydning frem til 1977, mens de generelle tilskud voksede stærkt. Siden 1977 har de generelle tilskuds andel af indtægterne været nogenlunde konstant, mens refusionerne har udvist stigende tendens. Endvidere ses det, at skatternes bidrag til den samlede finansiering er reduceret fra ca. 63 pct. til ca. 60 pct. (jfr. dog ovenfor om ændringen af budget- og regnskabssystemet i 1977).

Tabel 3.4. Den kommunale sektors finansierungsstruktur i 1970'erne. Ekskl. refusioner vedrørende pensioner og børnetilskud og ekskl. takstindtægter.

		Refusioner excl. bør- netilsk. og pensioner til ældre (1)	Generel- le til- skud (2)	Tilskud fra sta- ten (1) + (2) (3)	Kommu- nale skat- ter (4)	Netto- lånop- tagelse (5)	Forbrug af lik- vide aktiver (6)	I alt (7)
1970/71	i alt pct.	5.129 28,8	416 2,3	5.545 31,1	11.302 63,4	1.529 8,6	-557 -3,1	17.819 100,0
1975/76	i alt pct.	10.720 25,9	7.274 17,6	17.994 43,5	26.886 65,0	-214 -0,5	-3.323 -8,0	41.323 100,0
1977	i alt pct.	8.437 15,3	13.395 24,3	21.834 39,6	33.464 60,7	178 0,3	-369 -0,6	55.107 100,0
1979	i alt pct.	11.865 15,8	16.213 21,6	28.078 37,4	44.919 60,0	153 0,2	1.927 2,4	75.077 100,0
1980	i alt pct.	13.922 16,1	19.469 22,6	33.391 38,7	51.511 59,7	-305 -0,4	1.698 2,0	86.295 100,0

Kilde: Statistiske meddelelser - de kommunale finanser.

3.4. Finansieringsstrukturen inden for forskellige kommunetyper.

Tabel 3.5 viser visse finansieringskilders relative betydning i forskellige kommunetyper i 1980.

Tabellen viser for det første, at refusionerne dækker en helt ubetydelig andel af amtskommunernes udgifter, men en væsentlig del af kommunernes. Da København og Frederiksberg er både amts- og primærkommuner, kan

Tabel 3.5. Den procentvise fordeling af skatter, refusioner og generelle tilskud i forskellige kommunetyper, 1980.

	Skatter + afgifter	Refusioner	Gen. til- skud	Sum
Amtskomm. + hovedst.råd	58,8	1,5	39,7	100,0
København + Frederiksberg	54,2	27,4	18,5	100,1
Hovedstadens forstæder	64,5	29,2	6,3	100,0
Komm. i h-omr. over 10.000	58,1	31,1	10,8	100,0
Øvrige komm. i h-området	56,5	26,0	17,5	100,0
Bykommuner over 100.000	53,4	34,7	12,0	100,1
Bykommuner 40.000-100.000	50,7	35,4	13,7	99,8
Bykommuner 20.000-40.000	49,6	35,4	15,0	100,0
Bykommuner 10.000-20.000	50,9	33,9	15,2	100,0
Landkomm., over 50 pct. i byer	52,6	31,2	16,1	99,9
Landkommuner 33,3-50% i byer	49,1	32,5	18,4	100,0
Landkommuner under 33% i byer	47,7	32,8	19,5	100,0
Landkommuner	48,0	32,8	19,2	100,0
Hele landet	55,0	24,4	20,6	100,0

Kilde: De kommunale regnskaber.

de derfor vanskeligt sammenlignes med de øvrige kommunegrupper. Der er i øvrigt blandt amtskommunerne betydelige forskelle i statstilskuddenes relative størrelse, spændende fra 17,7 pct. i Københavns amtskommune til 51,4 pct. i Ringkøbing amtskommune.

Ser man alene på de egentlige kommuner, viser tabellen, at de generelle tilskud dækker små 20 pct. af udgifterne i landkommunerne, men kun 6 pct. i hovedstadens forstæder.

Refusionerne varierer noget mindre, men er dog forholdsvist størst i de store provinsbyer og forholdsvist mindst i "øvrige kommuner i hovedstadsområdet" (overvejende landkommuner).

Skattefinansieringens andel varierer da overvejende modsat de generelle tilskud. Den er størst i hovedstadens forstæder og mindst i landkommunerne.

4. Analyse af virkningerne af de gældende regler for bloktilskud, udligning og refusioner.

4.1. Indledning.

Det fremgår af kapitel 3, at statens finansiering af kommunernes udgifter falder på to typer af tilskud: refusionerne og de generelle tilskud. Refusionerne dækker ca. 24 pct. af de kommunale nettoudgifter, de generelle tilskud godt 20 pct.

I årene forud for byrdefordelingsreformen såvel som i 1970'erne, er der ført en intens diskussion af fordele og ulemper ved refusioner og generelle tilskud.)

I den foreliggende sammenhæng skønnes det ufornuddent at gå dybere indidendiskussion. Det skal dog fremhæves, at netop forskellen mellem refusionerne (der afhænger af den enkelte kommunes udgiftsniveau og er bundet til en bestemt anvendelse) og generelle tilskud (der er uafhængige af kommunens udgiftsniveau og til fri rådighed) har været tillagt megen betydning i denne diskussion.

Derimod har andre mulige tilskudsformer - der kendes fra udlandet - kun været sporadisk berørt.

Både for at placere den danske debat i en bredere sammenhæng og for kort at karakterisere de tilskuds- og udligningsordninger, der kendes her i landet, er der i nedenstående skema givet en oversigt over forskellige tilskudstyper.

Skemaet opdeler kommunale tilskud efter to dimensioner, som begge kan siges at være udtryk for, hvilken handlefrihed den pågældende tilskudstype giver kommunerne.

På den ene side sondres mellem tilskud, der frit kan anvendes og tilskud, der er bundet til anvendelse indenfor et bestemt område, som kan være snævert defineret.

På den anden side sondres der mellem automatisk beregnede og skønsmæssigt fastsatte tilskud, hvoraf de sidstnævnte i princippet begrænser den kommunale handlefrihed mest. Blandt de automatisk beregnede tilskud skelnes igen mellem tilskud, der afhænger af kommunens serviceniveau/beskatningsniveau og tilskud, der ikke gør det.

I skemaets øverste venstre hjørne findes således de tilskud, der teoretisk set giver kommunerne størst handlefrihed, i skemaets nederste højre hjørne de tilskud, som begrænser handlefriheden mest.

Skemaet illustrerer, at der findes tilskudsformer, som har nogle af de generelle tilskuds egenskaber og samtidigt nogle af refusionernes egenskaber.

Som det ligeledes fremgår af oversigten, kendes sådanne mellemformer i et vist omfang også i Danmark. Tilskuddet til særlig vanskeligt stillede kommuner (lov om generelle tilskud, § 7), er således skønsmæssigt fastsat men til fri rådighed. Tilskuddet (der er på godt 50 mio. kr. i alt) har til formål at supplere de generelle tilskud og udligningsordningerne. De særlige tilskud til ø-kommuner og indvandrerkommuner (§ 7a og § 7b) forener begge et vist element af refusionens incitament med det generelle tilskuds karakteristika.

På baggrund af oversigten gennemgås de generelle tilskud og hovedstadsudligningen i afsnit 4.2-4.3. I 4.4 redegøres der for de tilbageværende refusionsordninger, ligesom hovedargumenterne for aftrapningen af refusionerne, men også de argumenter der stadig kan tale for at opretholde refusioner, refereres.

1) Især i: Betænkning nr. 471, 1968, "Statens refusioner af kommunernes udgifter" og kommunallovskommissionens betænkning, "Kommuner og Kommunestyre" (bet. 420, 1966).

Skema 4.1. Forskellige former for tilskud og udligning.

Tilskuddets anvendelse Tilskuddets beregning	Kan frit anvendes (generelle tilskud)	Bundet til bestemte formål, defineret bredt eller snævert (specifikke tilskud)
<i>Automatiske tilskud:</i> a) Uafhængigt af serviceniveau/beskatningsniveau	Bloktilskud (afsnit 4.2.2) Skattegrundlagstilskud (afsnit 4.2.3) Kommunal udligning (afsnit 4.2.4)	Kendes ikke i Danmark, men i USA (såkaldte block-grants)
b) Afhænger af serviceniveau - alene mængde		Refusioner med maksimumgrænse (daginst.) Enhedstilskud
- både mængde og pris (eller beskatningsniveau)	Kendes ikke i Danmark, men bl.a. i Sverige og England	Refusion (afsnit 4.4)
<i>Skønsmæssigt fastsat</i>	Tilskud til vanskeligt stillede kommuner	Kendes ikke i Danmark, men bl.a. i Norge og Holland

Fremstillingen tilsigter ikke at omfatte de forskellige ordningers mange detaljer, men er koncentreret om de karakteristiske egenskaber. For en mere udførlig fremstilling henvises derfor til "Kommunale Udgiftsbehov 1" (bet. nr. 855, 1978).

4.2. De generelle tilskuds- og udlignings ordninger.

(Lov om generelle tilskud til amtskommuner og kommuner, lov om kommunal udligning og lov om udligning i hovedstadsområdet. Jfr. lovbekendtgørelse nr. 535 af 4.12.80, lovbekendtgørelse nr. 350 af 18.7.79 og lovbekendtgørelse nr. 536 af 4.12.80).

4.2.1. Indledning.

De generelle tilskud tjener hovedsageligt to formål:

a) at udligne forskelle mellem kommunerne med hensyn til udgiftsbehov og beskatningsgrundlag.

b) at overføre penge mellem staten og kommunerne i forbindelse med opgaveomlægninger med henblik på at fastholde et uændret forhold mellem statslig og kommunal beskatning.

De generelle tilskuds udlignende formål søges i Danmark også opfyldt ved mellemkommunal udligning. De to ordninger må derfor som nævnt ses under ét. Det generelle tilskuds- og udligningssystem omfatter således følgende elementer:

Der findes endelig i lov om generelle tilskud til amtskommuner og kommuner og lov om udligning i hovedstadsområdet regler om en række andre tilskud og en særlig vækstkommunal udligningsordning i hovedstadsområdet.

4.2.2. Bloktilskud.

Bloktilskudsordningen er udformet, så den enkelte kommunes andel af tilskuddet beregnes uafhængigt af det samlede tilskudsbeløb.

Det samlede årlige tilskud fastsættes af indenrigsministeren med tilslutning fra folketingets finansudvalg. Det reguleres siden 1979 med udgangspunkt i den forventede udvikling i lønninger og priser i kommuner og amtskommuner. Derudover forhøjes eller nedsættes tilskuddet med statens besparelse eller merudgift ved ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten og kommunerne ("totalbalanceprincippet"). Tillige kan der ved reguleringen - ligeledes siden 1979 - tages hensyn til "den forventede udvikling i statens, kommunernes og amtskommunernes økonomi som helhed" i reguleringsåret.

Det samlede tilskud fordeles, med henblik på at udligne forskelle i udgiftsbehov, uden at fordelingen påvirkes af den enkelte kommunes eller amtskommunes udgiftsdispositioner. Fordelingen sker derfor ved hjælp af en række objektive kriterier.

I det kommunale bloktilskud er kriterierne: Indbyggertal, antal 0-6 årige, antal 7-16 årige, antal 17-39 årige, antal 65-74 årige, antal

Tabel 4.1. Elementer i tilskuds- og udligningsordningerne i Danmark.

	Amtskommuner	Kommuner
Udligning af forskelle i beskatningsgrundlag	Skattegrundlagstilskud	Kommunal udligning
Udligning af forskelle i udgiftsbehov	Bloktilskud	Bloktilskud

Hertil skal føjes de generelle udligningsordninger for hovedstadsområdets kommuner og amtskommuner. De er rent mellemkommunalt finansierede og kombinerer udligning af forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov.

over 75 årige, antal km vej, antal børn af enlige forsørgere og antal ældre og utidssvarende boliger samt nyere udlejningsboliger. De to sidstnævnte kaldes sociale kriterier.

I det amtskommunale bloktilskud er de vig-

tigste kriterier: Indbyggertal, antal 15-19 årige, beregnet antal sengedage (der er et sammenvejet udtryk for aldersfordelingen), antal børn af enlige forsørgere og antal enlige over 65 år. De to sidstnævnte kaldes sociale kriterier.

Hvert af kriterierne anvendes til at fordele en bestemt andel af det samlede tilskudsbeløb (denne andel kaldes kriteriets vægt). Den del af tilskuddet, der henregnes til et bestemt kriterium, fordeles da mellem (amts)kommunerne efter antallet af enheder af vedkommende kriterium. F.eks. fordeles i 1982 33,3 pct. af det kommunale bloktilskud (3,7 mia. kr.) efter kriteriet "antal 7-16 årige". Den enkelte kommune får således en andel af disse 3,7 mia. kr. svarende til dens andel af det samlede antal 7-16 årige i hele landet.

Nogle af kriterierne menes at afspejle udgiftsbehov på et nærmere bestemt antal udgiftsområder (f.eks. er "antallet af 0-6 årige" knyttet til udgiftsområderne dagpleje og daginstitutioner, døgninstitutioner samt visse sundhedsudgifter). For en række udgiftsbehov har man dog ikke umiddelbart kunnet finde et passende kriterium. Disse udgifter henføres da til kriteriet indbyggertal. Kriteriernes vægte fastlægges i disse tilfælde ved at opgøre de pågældende udgiftsområders andele af de samlede (amts)kommunale nettodriftsudgifter. De sociale kriterier, der indgår i fordelingsnøglerne - børn af enlige forsørgere, enlige over 65 år og boligsammensætning - er derimod ikke ved vægtberegninger knyttet til bestemte udgiftsområder, bl.a. fordi de antages at afspejle udgiftsbehov på flere af disse. Deres vægt er derfor fastsat ved en politisk beslutning, hvorunder der bl.a. er taget hensyn til de

fordelingsmæssige virkninger. Noget tilsvarende gælder for kriteriet "numeriske befolkningsforskydninger" i hovedstadsudligningen. Det følger af principperne for valg af kriterier og fastsættelsen af deres vægte, at opgaveoverførsler mellem stat og (amts)kommuner, herunder f.eks. refusionsomlægninger, giver anledning til overvejelser om behovet for nye kriterier og vægte. I forbindelse med bortfaldet af refusionen på folkeskoleområdet blev vægten på kriteriet 7-16 årige således hævet kraftigt. Ligeledes medførte udlægningen af særfor sorgen en generel ajourføring af kriterievægtene. De problemer sådanne justeringer kan give anledning til er nærmere belyst i bilag I.

Fastsættelsen af en bestemt vægt indebærer, at hvert kriterium anvendes til fordeling af et bestemt beløb. Bloktilskuddet kan følgelig beskrives som et fast tilskud pr. enhed af kriteriet. Følgende oversigter viser, hvilket tilskud der ydes pr. enhed af kriterierne i det kommunale og amtskommunale bloktilskud i 1982.

Det følger af skemaet, at hvis en 7-16 årig flytter til en ny kommune, mister fraflytningskommunen og modtager tilflytningskommunen et tilskud på $(639 + 4.755) = 5.394$ kr. Er der tale om et barn af en enlig forsørger, er beløbet 10.252 kr. Tilflytningskommunens udgiftsbehov vokser samtidigt. Den får f.eks. pligt til at sørge for en plads i folkeskolen. Driftsudgifterne pr. elev i folkeskolen varierer i 1982 fra ca. 15.000 kr. til over 30.000 kr. Gennemsnittet er godt 19.000 kr. Variationen - som bl.a. skyldes forskelle i serviceniveauet - indebærer, at den andel af folkeskoleudgif-

Tabel 4.2. Tilskud i kr. pr. enhed i det kommunale bloktilskud, 1982.

	Pr. indb.	Pr. 0-6 årige	Pr. 7-16 årige	Pr. 17-39 årige	Pr. 65-74 årige	Pr. 75 + årige	Pr. km. vej	Pr. barn af enlig fors.	Pr. enhed af bolig krit.
Tilskud	639	1.542	4.755	224	663	3.045	10.228	4.858	1.484

Tabel 4.3. Tilskud pr. enhed i det amtskommunale bloktilskud, 1982.

	Pr. Indb.	Pr. 0-20 årige	Pr. 15-19 årige	Pr. km vej	Pr. børn af enlig fors.	Pr. enlig over 65 år
Tilskud i kr.	545	186	1.860	12.703	7.244	2.233

terne, der dækkes af den relevante del af de generelle tilskud, er ret varierende. I øvrigt vil en kommunes merudgift afhænge af, om tilflytteren kan få plads i en eksisterende klasse, eller om der skal oprettes en ny og ansættes flere lærere.

For amtskommunerne har hver aldersgruppe udover de viste beløb en vis vægt, hvormed de indgår i kriteriet "antal sengedage". Det betyder, at der til oversigtens tal skal lægges f.eks. 835 kr. for en 0-4 årige pige, men 3.300 for en 70-årig mand.

Bloktilskuddet er med andre ord beregnet som et bestemt tilskud pr. enhed af en række formodet udgiftsbehovsskabende faktorer. Den enkelte kommunes selvvalgte standard skal ikke øve indflydelse på, hvor stort et tilskud kommunen modtager.

Imidlertid dækker tilskuddet som antydnet kun en mindre del af de samlede udgifter i kommunerne. En kommune med et stort udgiftsbehov må derfor - også selv om dens service-niveau svarer til gennemsnittet - selv finansiere et større beløb pr. indbygger end en kommune med et mindre udgiftsbehov.

Tilskuddets andel af nettodriftsudgifterne (dvs. ekskl. takstindtægter og refusioner) kan anvendes som et tilnærmet mål for bloktilskuddets udlignende virkning. Således opgjort er udligningen af udgiftsbehov 20-25 pct. i kommunerne og 30-35 pct. i amtskommunerne.

4.2.3. Udligning af forskelle i

beskatningsgrundlag, amtskommuner.

Mens bloktilskuddet bl.a. tilsigter at udligne de forskelle mellem (amts)kommunerne, der skyldes forskelle i borgernes behov for (amts)kommunale ydelser, er formålet med

skattegrundlagsudligningen at udjævne forskelle i ressourcer, d.v.s. indkomster og grundværdier.

Skattegrundlagstilskuddet til amtskommunerne ydes således til de amtskommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger ligger under det såkaldte *udligningsgrundlag*, for tiden det gennemsnitlige *beskatningsgrundlag* + 3 pct. Udligningsgrundlaget er under nedtrapning, således at det vil svare til det gennemsnitlige beskatningsgrundlag i 1985.

Beskatningsgrundlaget opgøres som summen af indkomstskattegrundlaget og 10 pct. af de grundværdier, af hvilke der udskrives grundskyld.

Den enkelte amtskommunes tilskud opgøres på følgende måde: først beregnes forskellen mellem udligningsgrundlaget og amtskommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger. Dette tal ganges derefter med det gennemsnitlige amtskommunale skattetryk samt med amtskommunens folketal.

Amtskommuner, der får tilskud, stilles altså, som om de havde et gennemsnitligt skattetryk og et beskatningsgrundlag, der svarer til udligningsgrundlaget. Tilskuddene betales af staten, mens de mere velstående amtskommuner ikke yder noget bidrag.

Reglerne fører i praksis til, at alle amtskommuner uden for hovedstadsområdet modtager tilskud. Statsudgiften er ca. 1,6 mia.kr. i 1982. To karakteristika ved skattegrundlagstilskuddet skal nævnes: *for det første* medfører tilskuddet, at en amtskommune med lav skat får et større skattebeløb af det tilskudte beskatningsgrundlag end af sit eget beskatningsgrundlag. Den får altså større indtægter, når borgernes indkomster falder, end når indtægterne vokser.

For det andet sker der ingen udligning af for-

skellene mellem amtskommunerne med et beskatningsgrundlag over gennemsnittet (der dog alle ligger i hovedstadsområdet og således berøres af den særlige udligningsordning her).

4.2.4. Udligning afforskelle i beskatningsgrundlag, kommuner.

Den kommunale udligning er udformet efter samme principper som skattegrundlagstilskudet. Der er dog to væsentlige forskelle.

For det første får kommuner, hvis beskatningsgrundlag ligger under gennemsnittet, kun *hvad der svarer til halvdelen af det gennemsnitlige kommunale skatteprovenu af det manglende beskatningsgrundlag.*

I så henseende er udligningen af forskellene i kommunernes beskatningsgrundlag ikke så kraftig som for amtskommunernes vedkommende.

For det andet yder kommuner, som har et beskatningsgrundlag over det gennemsnitlige, bidrag til ordningen. Kommuner, hvis beskatningsgrundlag ligger mellem gennemsnittet og 125 pct. af gennemsnittet, betaler 10 pct. af den gennemsnitlige kommunale skat af den del af beskatningsgrundlaget, der overstiger gennemsnittet. Er kommunens beskatningsgrundlag over 125 pct. af gennemsnittet, betaler den derudover 40 pct. af den gennemsnitlige kommunale skat af det beskatningsgrundlag, der ligger ud over 125 pct. af gennemsnittet.

Da udligningen er mindre kraftig på tilsvarsiden end på tilskudssiden, må ordningen til dels finansieres af staten; udgiften er ca. 800 mill.kr. årligt.

4.2.5. Udligningsordningerne i hovedstadsområdet.

Den særlige mellemkommunale udligningsordning i hovedstadsområdet er begrundet i den opfattelse, at området, skønt det udgør ét bysamfund, ikke samtidig udgør én kommune eller amtskommune. Ordningen tilstræber da, at området i økonomisk henseende virker som en enhed.

Ved beregningen af tilskud og tilsvaret efter hovedstadsudligningen korrigeres den gennemsnitlige indkomst såvel som de enkelte

kommuners indkomster for den del, der modsvares de tilskudskommunerne har fået, og de tilsvaret, de har ydet, efter den landsdækkende ordning; hensigten er, at udligningen ikke skal nå over de 100 pct.

Udligningen efter beskatningsgrundlag i hovedstadsområdet er bygget op efter samme principper som den kommunale landsudligning, idet dog *tilskudskommunerne* får dækket 70 pct. af den gennemsnitlige "hovedstads-kommunale" skat af det manglende beskatningsgrundlag, mens tilsvarskommunerne skal betale 70 pct. af den gennemsnitlige "hovedstads-kommunale" skat af det overskydende beskatningsgrundlag. Udligningen er - som det ses - langt kraftigere end i landet som helhed, specielt for kommuner over gennemsnittet. Den ensartede procentsats på tilskuds- og tilsvarsiden betyder, at ordningen hviler i sig selv. Den ovenfor beskrevne udligningsordning gælder for såvel kommuner som amtskommuner.

Udligningen efter udgiftsbehov består i, at (amts)kommuner med et udgiftsbehov pr. indbygger, der er lavere end gennemsnittet, yder et tilskud til de (amts)kommuner, hvis udgiftsbehov ligger over gennemsnittet. 40 pct. af forskellene udlignes for de kommunale udgiftsbehovs vedkommende, 50 pct. for de amtskommunale udgiftsbehovs vedkommende. Der sker ikke her nogen korrektion for den udligning, der sker på landsbasis over bloktilskuddene.

4.3. Virkningerne af de generelle tilskuds- og udligningsordninger.

4.3.1. Skatteudligning.

Når landsudligning og hovedstadsudligning lægges sammen, er der for visse kommuners vedkommende tale om en ganske kraftig udligning, jfr. nedenstående skema, der i kolonne 1 viser udligningsniveauet for forskellige kommuner i landsudligningen og i kolonne 4 den samlede virkning af hovedstads- og landsudligning, altsammen forudsat en kommune, hvis beskatningsniveau ikke afviger fra gennemsnittet.

Tabel 4.4. Udligningsniveauer ved skattegrundlagsudligning, kommuner.

Kommunernes beskatnings- grundlag	Udlignings- ord- ning	Landsudlig- ning af forskelle fra gennemsnittet	Rest til hoved- stadsud- ligning 100-kol. (1)	70% af kolonne (2)	Samlet udligning i hovedstads- området
		(1)	(2)	(3)	(4)
Under lands- gennemsnit		50	50	35	85
Over lands- gennemsnit, under 125 pct., heraf		10	90	63	73
Over 125 pct. af landsgennemsnit		10-40	90-60	63-42	73-82

73-85 pct. af merskatten ved f.eks. en bedre ligningsindsats skal afgives til andre kommuner, hvis kommunens eget beskatningsniveau svarer til gennemsnittet. Er kommunens eget beskatningsniveau væsentligt lavere end gennemsnittet, kan merskatten af indkomstforøgelsen blive mindre end mertilsvaret ved en forhøjelse af indkomsterne, nemlig hvis kommunens beskatningsniveau er mindre end 73-85 pct. af det gennemsnitlige beskatningsniveau. Nedenstående skema viser tilsvarende den samlede virkning af landsudligning og hovedstadsudligning for amtskommunernes vedkommende.

Den samlede udligning varierer altså mellem 70 pct. og 100 pct. Der findes ikke nogen amtskommune uden for hovedstadsområdet, som har et beskatningsgrundlag over gennemsnittet.

Sammenfattende er udligningsniveauet i skatteudligningen altså ret varierende, og der kan i visse tilfælde være tale om overudligning indenfor hovedstadsområdet.

4.3.2. Udgiftsbehovsudligning.

Bloktilskuddets udlignende virkning kan groft taget måles som dets andel af de samlede kommunale nettoudgifter; den er altså ca. 20 pct.

Tabel 4.5. Udligningsniveauer ved skattegrundlagsudregning, amtskommuner.

Amts- komm.s beskatn.- grundlag	Udlignings- ord- ning	Landsudl. af for- skelle fra gennemsnittet	Rest til hovedst.- udligning 100-kol. (1)	70% af kol. (2)	Samlet udligning i hovedstads- området
		(1)	(2)	(3)	(4)
Under landsgennemsnittet		100	0	0	100*)
Over landsgennemsnittet		0	100	70	70

*) Alle amtskommuner i hovedstadsområdet ligger over gennemsnittet.

Tabel 4.6. Udligningsniveauer ved udgiftsbehovsudligning.

	Bloktilskud (1)	Tilbage til hovedstads- udi. 100-(1) (2)	Hovedstads- udligning (3)	Samlet udi. i hovedst.- omr. (1) + (3) (4)
Kommuner	0,20	0,80	0,32	0,52
Amtskommuner	0,30	0,70	0,35	0,65

for kommunernes vedkommende og ca. 30 pct. for amtskommunernes vedkommende. I hovedstadsudligningen udlignes henholdsvis 40 pct. og 50 pct. af de tilbageværende amtskommunale h.h.v. kommunale udgiftsbehovsforskelle (idet udligningen beregnes på grundlag af skatteudskrivningen, altså efter bloktilskud).

Dette illustreres i tabel 4.6.

På udgiftsbehovssiden kan udligningen imidlertid også måles ved at opgøre, hvor stor en kommunes mertilskud bliver, når der tilflytter en person i en given aldersgruppe; dette beløb kan så sammenlignes med merudgiften. Der kan være tale om mærkbare tilskudsændringer, i hvert fald når en person flytter inden for hovedstadsområdet. Lægges bloktilskud og kommunal hovedstadsudligning sammen, modtager en kommune, der ligger under det gennemsnitlige udgiftsbehov, godt 10.300 kr. for hver 7-16 årig, der flytter, og ca. 3.000 kr. for hver 0-6 årig. Der er her taget hensyn til, at kommunernes andel af det samlede indbyggertal vokser. Dette bevirker, at henhører den person, der flytter, ikke til de aldersspecifik-

ke kriterier, vil kommunen få et tab på ca. 1.800 kr. Årsagen hertil er, at kommunens andel af udgiftsbehovstallet stiger mindre end andelen af indbyggertallet.

Da dette beløb er mindre end de lavest registrerede gennemsnitlige omkostninger for henholdsvis skole- og daginstitutionsforpligtelsen, bliver der næppe tale om, hvad man kunne betegne som overudligning.

Derimod synes tilskuddet pr. km vej i mange tilfælde at være noget højere end driftsudgiften ved en ekstra km vej.

4.4. Refusioner.

Byrdefordelingsreformen har betydet, at de generelle tilskud delvis har overtaget opgaver som historisk set har været varetaget af refusionerne: finansiering og udligning. I diskussioner af tilskudsformerne forud for reformen påpegedes en række svagheder ved refusionerne, som gjorde dem mindre egnede til disse formål. En rimelig grad af udligning ved hjælp af refusioner krævede således, at der anvendtes meget store statsmidler, hvorfor ordningernes udlignende virkning som oftest var ringe. Samtidig ville høje refusionsprocenter have

Tabel 4.7. Tilskud pr. enhed i hovedstadsområdet, bloktilskud og hovedstadsudligning, kommuner, 1982.

	Pr. ind- byg- ger	Pr. 0-6 årige	Pr. 7-16 årige	Pr. 17-39 årige	Pr. 65-74 årige	Pr. 75 + årige	Pr. km vej	Pr. barn af enl. fors.	Pr. en hed af bolig- krit.
Til- skud	-1.777	4.658	12.115	531	1.273	7.298	54.190	10.013	2.927

Note: Flytning inden for hovedstadsområdet forudsat.

tendens til snarere at tilskynde til ineffektivitet end til effektiv forvaltning. Refusionerne betød endvidere en u hensigtsmæssig binding på statsbudgettet.

Det blev også hævdet, at refusionerne ikke kunne understøtte en decentralisering. Den omstændighed, at refusionsbeløbene afhænger af kommunernes konkrete udgiftsdispositioner, har tendens til at påvirke den lokale prioritering. Både refusionsprocentens højde og refusionen på andre områder end det udgiftsområde, der betragtes, kan være af betydning. Hvis andre ydelser f.eks. kan erstatte de ydelser, kommunen umiddelbart overvejer at stille til rådighed, kan det således spille en rolle, hvorledes udgifterne ved de alternative ydelser refunderes.

Den anførte kritik måtte virke særligt ramrende i begyndelsen af 1970'erne, da refusionssatserne ofte var ret forskelligartede på beslægtede udgiftsområder, og da den gennemsnitlige refusionssats var meget høj.

Man valgte derfor i stor udstrækning at se bort fra muligheden af at udbedre refusionssystemet og indledte en afvikling af størsteparten af refusionsordningerne.

Der er dog i dag følgende store refusionsordninger tilbage:

- 1) 100 pct. refusion af udgifterne til folke- og enkepension og børnetilskud,
- 2) 100 pct. refusion af udgifterne til invalidepension,
- 3) 75 pct. refusion af (det offentlige udgifter til) sygedagpenge og forsorgshjem samt personlige tillæg til pensionister,
- 4) 50 pct. refusion af udgifterne i henhold til bistandsloven, bortset fra administration. Tilsvarende refusion af udgifterne til sundheds- og hjemmesygepleje. 50 pct. refusion af amtskommunale tilskud til lære- og praktikpladser,
- 5) 40 pct. refusion af udgifterne til boligsikring og 75 pct. refusion af udgifterne til boligydelse,
- 6) refusion af 20 pct. af folkebibliotekernes driftsudgifter og 15 pct. af skolebibliotekernes. Herudover afsættes der hvert år en dispositionssum svarende til 19 pct. af driftstilskuddet,

- 7) 25 pct. refusion af amtskommunernes anlægsudgifter til gymnasier, dog betinget af forudgående projektgodkendelse. Omvendt refunderer amtskommunerne 75 pct. af statsgymnasiernes anlægsudgifter,
- 8) udligning af kommunernes udgifter til beskæftigelse af langtidsledige. 75 pct. af nettoudgifterne (efter fradrag af en statslig genoptræningsstøtte på ca. 30 kr./time) gøres til genstand for mellemkommunal refusion,
- 9) amtskommunerne refunderer 25 pct. af statens udgifter til arbejdsformidlingskontorer m.v.

Der kan gives flere grunde til at opretholde refusioner. Tydeligst er situationen dér, hvor kommunen alene virker som lokal forvalter af helt regelbundne statsopgaver. Her ønsker staten ikke, at der sker nogen lokal prioritering (udøves et lokalt skøn) ved tildelingen af ydelser, tværtimod er det netop hensigten, at tildelingen skal ske fuldstændig ensartet ud over landet på trods af kommuneinddelingen. I disse tilfælde er (høj) refusion den naturlige finansieringsform. Refusionen af folke- og enkepension og børnetilskud er eksempler herpå. I statiske oversigter, således også i denne betænkning, betragtes disse udgifter ofte som statsudgifter.

I andre tilfælde ønsker staten at påvirke den lokale prioritering på en sådan måde, at den får større sikkerhed for, at kommunerne lægger et vist ydelsesniveau eller træffer et vist ydelsesvalg, end tilfældet ville have været ved en upåvirket, friere prioritering. I disse tilfælde virker refusionerne med andre ord som incitament. Incitamentet kan virke særlig stærkt ved en (midlertidig) forhøjelse af refusionsprocenten. Som eksempel kan nævnes forhøjelsen fra 50 pct. til 75 pct. af refusionen på hjemmehjælperområdet i perioden 1978-1980. Forhøjelsen havde til formål at tilskynde kommunerne til i højere grad at satse på alderdomsforsorg uden for institution. Refusionsordningen kan dog - også i sådanne tilfælde - virke anderledes end tilsigtet, f.eks. ved at stimulere en vækst i udgiftsniveauet pr. ydelse. Man har derfor undertiden indført

maksimumsgrænser for refusionen pr. klient eller lignende.

På den anden side kunne refusionen tænkes at indebære en højere grad af økonomisk ansvar hos de fagministerier, som - også under et system med generelle tilskud - øver betydelig indflydelse på udgiftsniveauet.

I "Rapport om finansiering", der er afgivet af socialministeriets arbejdsgruppe til undersøgelse af finansieringsforholdene i den sociale sektor, er der peget på muligheden af at yde et fast tilskud pr. klient fremfor refusion. Der er her tale om en mellemform mellem et bloktilskud og en traditionel refusion, hvilket illustrerer, at skellet mellem de forskellige tilskudsformer måske er mindre skarpt end den hidtidige diskussion har givet indtryk af.

Alternativet til refusioner og lignende tilskud som incitament er, at staten søger at påvirke prioriteringsprocessen gennem administrative regler: normer og standarder, planlægningsforskrifter m.v. Hermed påvirkes kommunen uden at der samtidig ydes nogen finansiel kompensation for merudgifterne.

Endelig er der de tilfælde, hvor en betydelig variation i udgifterne mellem kommunerne kun i ringe grad eller slet ikke lader sig forklare ved hjælp af kriterier, der opfylder kravene til fordelingskriterierne i bloktilskuddene (jfr. kap. 7). I disse tilfælde nødsages man til at tage udgifterne ved en given ydelse for det bedst opnåelige mål for udgiftsbehovet og at refundere en vis del af udgifterne.

Dette har hidtil været anset for tilfældet på den sociale bistandslovs område. Under folketingets behandling af lovforslaget om social bistand var der således nok bred enighed om det ønskelige i, at bistandslovens udgifter finansieredes gennem bloktilskuddene, men kun et mindretal fandt det muligt at gøre udgiftsbehovskriterierne så nuancerede, at de kunne afspejle de socialt betingede udgiftsbehov. Flertallet mente, at refusioner fortsat var uundgåelige, hvis en rimelig udligning skulle opnås.

Med "Rapport om finansiering" (bet. nr. 940, 1981) er spørgsmålet om refusionernes rolle påny aktualiseret, og det skal i denne betænkningens kap. 12 vurderes, hvilke muligheder der,

på baggrund af de forbedringer af statistik og analysemetoder, der er sket i den forløbne periode, nu foreligger for at gå over til finansiering gennem bloktilskuddene.

5. Udvalgets principielle overvejelser.

5.1. Indledning.

Efter sit kommissorium bør udvalget bl.a. "tage sit udgangspunkt i de generelle målsætninger om kommunaløkonomisk udligning og tættest mulig sammenhæng mellem dispositionsbeføjelse og økonomisk ansvar, der har været bærende for reformerne op igennem 1970'erne. Udvalget bør således vurdere, i hvilket omfang de enkelte finansieringskilder tjener til at gennemføre disse målsætninger og danner et hensigtsmæssigt grundlag for løsningen af de opgaver, som er henlagt til kommunerne og amtskommunerne".

Som nævnt har udvalget i denne betænkning koncentreret sig om tilskud og udligning. Udvalgets opgave er med andre ord *at* vurdere tilskuds- og udligningssystemet på grundlag af udlignings- og decentraliseringsmålsætningen og *at* foreslå sådanne ændringer i systemet, som i højere grad kan siges at opfylde disse mål.

En vurdering af denne art støder på den vanskelighed at byrdefordelingsreformens mål ikke kan siges at være udformet så præcist og detaljeret, at de uden videre kan lægges til grund. Hvad skal der f.eks. forstås ved "udligning" og hvad menes der mere præcist med "sammenhængen mellem dispositionsbeføjelse og økonomisk ansvar"?

Udvalget har på denne baggrund valgt at løse opgaven så at sige i tre tempi: først peges der (i 5.2) på en række egenskaber ved det eksisterende tilskuds- og udligningssystem som må siges at være problematiske allerede ud fra en mere vag opfattelse af decentraliserings- og udligningsmålsætningen. Dernæst resumeres (i 5.3) kort den hidtidige diskussion af tilskuds- og udligningsordningerne. På dette grundlag fremkommer endelig en række kri-

tiske konklusioner som (i 5.4) nødvendiggør en mere præcis gennemtænkning af systemets formål som grundlag for overvejelserne i resten af betænkningen om de ændringer, som bør gennemføres i dette.

5.2. Vurdering af tilskuds- og udligningssystemet.

Der er i årene efter 1970 gennemført en betydelig udligning kommunerne imellem og en decentralisering af det økonomiske ansvar. Udgangspunktet er med andre ord, at byrdefordelingsreformens mål i betydelig udstrækning er virkeliggjort.

Der kan dog peges på områder, hvor de opstillede mål endnu ikke har kunnet realiseres. Dette gælder således med hensyn til refusionerne.

Bl.a. på grund af svaghederne ved udgiftsbehovsmålingen, har refusioner måttet opretholdes også på områder, hvor det er anset for ønskeligt at afvikle dem, f.eks. fordi de i et vist omfang har bevirket en utilsigtet byrdefordelingsmæssig forskydning til ugunst for særligt socialt belastede kommuner, eller fordi forskellige refusionssatser for beslægtede ydelser kan virke forvridende såvel i ressource- som i ydelsesmæssig henseende på kommunernes dispositioner.

Med den sociale finansieringsarbejdsgruppes betænkning "Rapport om finansiering" (bet. nr. 940, 1981) er spørgsmålet om de byrdefordelingsmæssige konsekvenser af en omlægning af finansieringen på det sociale område atter rejst, jfr. kapitel 1 og kapitel 12.

Ser man alene på det generelle tilskuds- og udligningssystem, ligger problemerne mindre i uopfyldte målsætninger, end i at de enkelte ordninger er gennemført på forskellige tids-

punkter, hvilket har medført at systemet som helhed har fået virkninger, som ikke har været tilsigtede.

For det første dækker det amtskommunale bloktilskud en væsentligt større del af de amtskommunale udgifter end det kommunale bloktilskud af kommunernes. Udgiftsbehovsudligningen er derfor antageligt kraftigere i amtskommunerne end i primærkommunerne, hvilket næppe i sig selv er velbegrundet.

For det andet varierer graden af udligning af forskelle i beskatningsgrundlaget efter kommunetype og indkomst. Forskellen mellem to amtskommuner, der begge har under det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger, udlignes 100 pct.. Forskellen mellem to amtskommuner, der begge har over det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger, omfattes derimod slet ikke af landsudligningen, men dog af hovedstadsudligningen. Er der tale om to kommuner med et beskatningsgrundlag under gennemsnittet, udlignes 50 pct. af forskellene, men også her er udligningen lavere blandt kommuner, hvis indkomst ligger over gennemsnittet.

For det tredje har kombinationen af bloktilskud/landsudligning og hovedstadsudligning meget forskelligartede virkninger for forskellige kommunetyper i hovedstadsområdet. I ekstreme tilfælde kan mertilsvaret af en indkomststigning overstige merskatten, ligesom tilskuddet pr. km vej er blevet ganske betragteligt.

For det fjerde afhænger udligningen i udgiftsbehovsudligningen af størrelsen af bloktilskuddet, således at ændringer af dette som følge af opgaveoverførsler og lignende automatisk ændrer udligningen. Tilskuddet kan derfor ikke anvendes som økonomisk regulator, uden at udligningen dermed samtidig ændres. I den forbindelse må det nævnes, at bloktilskuddene formentlig i nogen grad har haft andre virkninger end de tilsigtede. Hensigten var bl.a. at omfordele ressourcerne uden at udvide den offentlige sektors samlede omfang. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at omlægningen fra refusioner til bloktilskud især har resulteret i udgiftsforøgelse i de kommuner,

som fik gevinst, men ført til skatteforhøjelser i de kommuner, der led tab.

5.3. Den hidtidige diskussion af tilskuds- og udligningsordningerne.

I slutningen af 1970'erne blev tilskuds- og udligningssystemet genstand for en omfattende offentlig debat.

Diskussionen kom i begyndelsen især til at dreje sig om måling af udgiftsbehov, ikke mindst nødvendigheden af et socialt kriterium. Spørgsmålene behandledes især i Københavns kommunes rapport "Bloktilskud og andre udligningsordninger" samt i "Kommunale udgiftsbehov" (bet. nr. 855, 1978), der udarbejdedes af en arbejdsgruppe under indenrigsministeriet. Betænkningen behandlede til lige en række problemer ved udligningen af beskatningsgrundlag.

Debatten dannede baggrund for de ændringer af bloktilskuddet, landsudligningen efter beskatningsgrundlag og hovedstadsudligningen, som gennemførtes med virkning fra 1980, og som bl.a. omfattede indførelsen af sociale kriterier.

I perioden siden ser man en fortsættelse af diskussionen om udgiftsbehovsmåling, men til lige en mere principiel debat om selve formålet med udligningsordningerne og de krav, der må stilles, hvis disse formål skal opfyldes.

Her kan bl.a. nævnes en rapport fra Amtsrådsforeningen i Danmark (1981) "Udligning og finansiering i amtskommunerne" samt mere teoretiske værker. Amtsrådsforeningens rapport indeholder en omfattende vurdering af elementerne i det nuværende tilskuds- og udligningssystem, og en række forslag om, på hvilken måde udligningen kan ske. Således vises det, hvorledes en højere grad af udligning kan opnås uden anvendelse af statsmidler overhovedet (ved mellemkommunal udligning). Men der opstilles også en model, som resulterer i en højere grad af udligning (amtskommunerne imellem) end i dag med anvendelse af færre statsmidler, nemlig en udligning af beskatningsgrundlag op til det højeste beskatningsgrundlag pr. indbygger og en udligning efter udgiftsbehov ned til det laveste udgiftsbehov pr. indbygger. Fordelen ved en så-

dan ordning er, at den ikke indebærer noget tilsvær.

Den teoretiske litteratur har fremhævet en række ierlede ved, at der fra kommune til kommune er overensstemmelse mellem serviceniveau og beskatningsniveau.

Dette fører for *det første* til horisontal lighed blandt borgere med samme indkomst, uanset hvor i landet de vælger bopæl.

Det kan for *det andet* føre til visse velfærdsgevinster, fordi borgerne får mulighed for at vælge det offentlige serviceniveau, de selv foretrækker, imod at betale en skat svarende hertil.

For *det tredje* kan det give borgerne en mere reel mulighed for at vurdere deres kommunale politiske ledelse, idet en given skatteforskel da enten må skyldes forskel i serviceniveau eller i administrativ effektivitet; begge forhold kan den politiske ledelse med rette holdes ansvarlig for. Den politiske proces vil således kunne bidrage til en bedre ressourceanvendelse.

Det er blevet påvist, at dette mål kan nås ved en rent mellemkommunal udligning med anvendelse af den enkelte kommunes serviceniveau og beskatningsniveau, altså (praktisk taget) uden anvendelse af statsmidler.

Diskussionen om udgiftsbehovsudmåling er som nævnt fortsat. Regressionsanalyseteknikken har været genstand for en omfattende diskussion, og både tekniske og principielle spørgsmål er debatteret.

Endvidere har Århus kommune i 1981 offentliggjort en rapport "Analyse af bloktilskudsfordelingen" med en række forslag til ændringer af opgørelsen af udgiftsbehovstallene.

5.4. Kravene til finansieringssystemet.

Udvalget skal som nævnt foran vurdere tilskuds- og udligningssystemet på grundlag af udlignings- og decentraliseringsmålsætningen. Den kritik af tilskuds- og udligningssystemet, som er gengivet i de to foregående afsnit, peger på vigtige problemer, som tages op i de følgende kapitler.

Forinden er det imidlertid nødvendigt at søge at præcisere tilskuds- og udligningssystemets funktion i det kommunestyre, der er resultat

af reformerne igennem 1970'erne, især det element i byrdefordelingsreformen, der traditionelt udtrykkes i det løst formulerede ønske om "tættest mulig sammenhæng mellem dispositionsbeføjelse og økonomisk ansvar" ("decentraliseringshensynet").

Historisk står dette ønske i forbindelse med afviklingen af refusionerne. Betragtningen var, at refusionerne ikke lagde det fulde økonomiske ansvar ved en given midgift hos den disponerende kommunalbestyrelse, hvilket både kunne have en u hensigtsmæssig tilskyndelsesvirkning og en forvridende virkning på den lokale prioriteringsproces. Omvendt blev det netop anset for et hovedformål med de generelle tilskud, at den fulde merudgift blev lagt på den disponerende kommunalbestyrelse selv. Tilskuddene skulle med andre ord ud over at udligne forskelle i udgiftsbehov og beskatningsgrundlag tilskynde til økonomisering og reel lokal prioritering i kraft af, at de udmåltes efter objektive mål for udgiftsbehov og beskatningsgrundlag og følgelig kunne parallelliseres med en skatteindtægt (mens bidrag til udligningen kunne betragtes som en skat, der tilfalder andre kommuner).

Dermed blev hovedvægten lagt på den kommunale beskatning som det centrale mål på kommunalbestyrelsens "udgiftspolitik" og den størrelse, borgeren tager stilling til i sin vurdering af fordele og ulemper ved densadfærd.

Ønsket om "tættest mulig sammenhæng mellem dispositionsbeføjelse og økonomisk ansvar" kan med andre ord også formuleres som et ønske om overensstemmelse mellem omfang og karakteren af de kommunale ydelser borgerne modtager og den skat, der betales dierfor (et ensartet *skat/serviceforhold*).

Mens refusionerne med andre ord typisk havde til formål at sikre en ensartet ydelsesstandard fra kommune til kommune, ligger det i byrde- og opgavefordelingsreformen, at en reel decentralisering af opgaver og kompetence kan medføre, at omfang og sammensætning af ydelserne varierer efter ønsker og behov i de forskellige lokalsamfund. Eller at en reel decentralisering inden for de rammer der angives af statslige krav (normer og standarder),

landsdækkende overenskomster og lignende må have en vis forskelsbehandling af borgerne til følge.

Det afgørende bliver da dels, om borgerne inden for disse overordnede rammer har reelle muligheder for at vurdere serviceniveauet og dets konsekvenser for deres egen skat, dels om kommunerne i henseende til udgiftsbehov og beskatningsgrundlag er rimeligt ens stillede over for løsningen af deres opgaver.

Hvis forholdet mellem udgiftsbehov og beskatningsgrundlag var rimeligt ens i alle kommuner, således at der til et stort udgiftsbehov svarede et tilsvarende stort beskatningsgrundlag og omvendt, ville kommunerne kunne finansiere udgifterne ved deres egne indtægter, udligning ville være overflødig - og skatten ville rimeligt nøje registrere serviceniveauet.

Men forholdet mellem udgiftsbehov og beskatningsgrundlag er rent faktisk ikke ensartet fra kommune til kommune. Et ensartet skat/serviceforhold forudsætter da fuld udligning af forskelle i udgiftsbehov og beskatningsgrundlag og kun under denne forudsætning er beskatningsniveauet et præcist mål for serviceniveauet. Endelig er der på mange direkte og indirekte måder tale om en statslig styring på en række områder af kommunernes virksomhed. Skatteprocenten afspejler følgende ikke præcist et frit valgt serviceniveau men et kompromis mellem en lang række hensyn, hvoraf kun nogle kan tilskrives kommunalbestyrelsens egen prioritering.

En principiel analyse af tilskuds- og udligningssystemet må imidlertid tage sit udgangspunkt i, at det centrale mål fortsat er at bidrage til en bedre overensstemmelse mellem den skat, borgeren betaler, og serviceniveauet. Hvis ikke en kommunalbestyrelses beslutning om at holde et højt serviceniveau indebærer en tilsvarende høj beskatning af borgerne, eller omvendt dens beslutning om at holde et lavt serviceniveau ikke medfører et tilsvarende lavt beskatningsniveau, sættes den lokale prioriteringsproces, der er det centrale i decentraliseringen, i realiteten mere eller mindre ud af kraft.

Uden udligning vil nogenlunde ens stillede borgere i forskellige dele af landet komme til

at betale vidt forskellige "priser" for *samme* service, mens decentraliseringen netop må have som mål, at valget af *forskellig* service resulterer i forskellige "priser" med det resultat, at ens stillede borgere ud over landet kommer til at betale det samme for samme service, hvilket forudsætter udligning. Dette udelukker ikke, at skattebyrden fordeles blandt borgerne efter økonomisk evne. Velstillede overalt i landet kommer da til at betale samme *høje* pris for en given service, mindre velstillede den samme *lave* pris for denne service.

Decentraliseringshensynet kan dog ikke være enerådende. De kommunale udgifts- og indtægtsdispositioner må indgå som et vigtigt led i en samlet overordnet offentlig politik og tilpasses samfundets krav. Det er vigtigt - og har været et af hovedformålene med byrdefordelingsreformen - at finansieringssystemet indrettes sådan, at statens detailstyring af kommunerne kan formindskes, ved at de finansielle relationer mellem stat og kommuner i stedet lægges på at få størst mulig overensstemmelse mellem statens overordnede styringsbehov og samtidig at sikre frihed i den lokale prioriteringsproces.

Endelig bør systemet udformes, således at det tilskynder til effektiv forvaltning og ikke præmierer ineffektivitet. Det må derfor sikre, at en høj effektivitet kommer kommunen selv til gode i form af et forholdsvis lavere beskatningsniveau og en ringe til skade i form af et forholdsvis højere niveau.

En virkeliggørelse af kravet om ensartet skat/serviceforhold ville som nævnt være ensbetydende med fuld udligning af forskelle i kommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag. I den faktiske sociale virkelighed er ønskeligheden af graden af udligning kommunerne imellem - som al anden omfordelingspolitik - dels genstand for politiske meningsforskelle, dels er der faktiske begrænsninger på, hvor langt udligningen kan gå, bl.a. på grund af svaghederne ved målemetoderne. Udvalget har naturligvis ikke set det som sin opgave at tage stilling til, hvor vidt udligningen bør gå her i landet. Dette er et politisk spørgsmål, som afgøres af regering og folke-

ting. Udvalget har derimod af teoretiske, principielle grunde anset det for nødvendigt (i kapitel 6) at tage udgangspunkt for sine videre overvejelser i et system baseret på fuld udligning, for ad denne vej så klart som muligt at kunne præcisere virkningerne af en udligning på mindre end 100 pct. og dermed at kunne afdække en række centrale hensyn ved udformningen af tilskuds- og udligningssystemet. Herudover har det været vigtigt at påpege de begrænsninger i udligningssystemet, som bl.a. gør det betænkeligt at gå over et vist udligningsniveau, uden samtidig at foretage væsentlige ændringer i systemet. På grundlag heraf, fortsætter analyserne (ligeledes i kapitel 6) med et system, der i væsentligt omfang tager hensyn til disse begrænsninger - og til den foran refererede kritik af det eksisterende system.

6. Udligning mellem kommuner.

6.1. Indledning.

I kapitel 6 analyseres følgende hovedemner: *For det første* sammenlignes en række af de udligningsmodeller, der har været foreslået, og de væsentligste forskelle mellem modellerne fremhæves.

For det andet redegøres der som nævnt for, hvordan tilskuds- og udligningssystemet kan indrettes, hvis der ønskes samme forhold mellem serviceniveau og beskatningsniveau i alle kommuner (fuld udligning). Det vises at fuld udligning nødvendiggør, at den enkelte kommunes eget faktiske beskatningsniveau og serviceniveau anvendes ved beregningen af tilskud og tilsvær. Derimod er statstilskuddets størrelse uden betydning. Det fremhæves, at gennemførelsen af en sådan ordning støder på en række vanskeligheder.

For det tredje overvejes det, hvordan tilskuds- og udligningssystemet kan indrettes, med mindre end 100 pct. udligning. Herunder diskuteres a) graden af udligning af henholdsvis forskelle i beskatningsgrundlag og forskelle i udgiftsbehov, b) størrelsen af et eventuelt statstilskud, c) anvendelsen af den enkelte kommunes eget beskatningsniveau (og serviceniveau) eller det gennemsnitlige beskatningsniveau (og serviceniveau) i tilskudsberegningen.

På dette grundlag opstilles, *for det fjerde*, en tilskuds- og udligningsordning, som både søger at imødekomme kritikken af de nugældende ordninger og at undgå de vanskeligheder, der kan være forbundet med en fuldstændig udligning.

Den foreslåede tilskuds- og udligningsordning tilstræber en forbedring i forhold til de gældende ordninger gennem at adskille finansiering og udligning og sikre den samme grad af udligning for alle kommuner.

6.2. Forskellige udligningsmodeller.

6.2.1. De vigtigste forskelle mellem udligningsmodellerne.

I den teoretiske og praktiske diskussion af udligningsproblemerne her i landet er der med tiden foreslået en række forskellige tilskuds- og udligningsmodeller. En mere eksakt matematisk fremstilling af disse gives i det efterfølgende appendiks.

Modellerne for landsudligning adskiller sig fra hinanden i tre henseender:

- i) hvor kraftig udligningen er,
- ii) hvor stort et tilskud staten yder,
- iii) om det gennemsnitlige beskatningsniveau eller den enkelte kommunes eget beskatningsniveau anvendes i udligningsberegningen.

Ad i) Udligningsgrad.

I de eksisterende udligningsordninger er udligningens omfang ret stærkt varierende. Således modtager (som nævnt i kapitel 4) amtskommuner, hvis beskatningsgrundlag er under gennemsnittet, 100 pct. af den gennemsnitlige skat af forskellen mellem deres eget beskatningsgrundlag og gennemsnittet. Kommuner i en tilsvarende position modtager kun 50 pct. Kommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger er mellem gennemsnittet og 125 pct. heraf, yder et tilsvær på 10 pct. af den gennemsnitlige skat af forskellen mellem deres eget beskatningsgrundlag og landsgennemsnittet. Er beskatningsgrundlaget over 125 pct. af det gennemsnitlige, vokser tilsværprocenten til 40.

De nævnte procentsatser kaldes ofte udligningsniveauer.

Udligningsniveau kan da defineres som den andel af en given afvigelse fra landsgennem-

snittet, der ifølge loven er genstand for udligning. Det kan variere for udligningens forskellige dele.

Ved *udligningsgraden* forstås derimod det samlede udtryk for hele tilskuds- og udligningssystemets bidrag til at reducere forskelle mellem kommunerne, som kan måles når ordningens virkninger er kendte. Udligningsgraden er altså et mål for den samlede virkning af tilskud, beskatningsgrundlagsudligning og eventuelt udgiftsbehovsudligning (med de vedtagne udligningsniveauer).

Udligningsgraden kan måles enten ved ændringen i den enkelte kommunes skat/serviceforhold sammenlignet med gennemsnittet (*den ægte udligningsgrad*) eller ved ændringen i beskatningsniveauet sammenlignet med gennemsnittet (*den simple udligningsgrad*). Virkningen af et forslag om ændring i udligningen kan for den enkelte kommune måles ved ændringen i den ene eller den anden udligningsgrad. Når der foretages en samlet vurdering af virkningerne, vil der typisk ske en sammenvejning for alle landets kommuner.

I den teoretiske litteratur har det været gjort gældende, at der bør finde en fuldstændig udligning sted af såvel forskelle i udgiftsbehov som forskelle i beskatningsgrundlag.

I praksis ses imidlertid oftest kun forslag om delvis udligning. F.eks. indeholder amtsrådsforeningens rapport om "Udligning og finansiering i amtskommunerne" en række beregninger af virkningen af udligningsniveauer på henholdsvis 25 pct., 50 pct., 75 pct. og 100 pct. i den amtskommunale udligning.

Ad ii) Statstilskud.

I de gældende landsomfattende ordninger udlignes forskelle i udgiftsbehov (såvel for amtskommunerne som for kommunerne) alene ved hjælp af statstilskud; de tilsvarende forskelle i hovedstadsområdet udlignes herudover også ved en mellemkommunal ordning, jfr. kapitel 4.

Amtsrådsforeningens rapport fremhævede som en af sine hovedkonklusioner, at enhver udligning kan gennemføres uden anvendelse af statstilskud, hvorfor et statstilskud i realiteten kun tjener til at finansiere de kommu-

nale udgifter. Rapporten beregner virkningerne af henholdsvis en rent statsfinansieret udligning for amtskommunerne og en rent mellem(amts)kommunal.

Ad iii) Anvendelse af gennemsnitligt eller faktisk beskatningsniveau.

I den danske diskussion er der blevet lagt megen vægt på, at de generelle tilskud er uafhængige af kommunernes egne udgiftsdispositioner.

I skatteudligningsordningerne får en tilskudskommune således den *gennemsnitlige* skat af det manglende beskatningsgrundlag. En kommune, der yder tilsvaret, skal ligeledes betale den gennemsnitlige skat af det overskydende beskatningsgrundlag, uanset hvad den selv udskriver.

Tilsvarende modtager kommunerne gennem bloktilskuddet et bestemt beløb, hvis størrelse ikke påvirkes af, om de har et højt eller lavt serviceniveau.

Heroverfor har det været fremhævet, at en tilskudskommune, når det gennemsnitlige beskatningsniveau anvendes, kan få en højere skat af det tilskudte beskatningsgrundlag end af sit eget beskatningsgrundlag og på den måde få tilskud til skattenedsættelse. På samme måde kan en tilsvarende kommune f.eks. blive pålagt et større tilsvarende af det overskydende beskatningsgrundlag end den opkræver i skat af denne del af beskatningsgrundlaget. Ingen af dem stilles altså - hvilket ellers måtte være hensigten - som om deres beskatningsgrundlag svarede til gennemsnittet.

Det kan vises, at hvis forholdet mellem skat og service skal være det samme i alle kommuner, må tilskud og tilsvarende beregnes med anvendelse af både faktisk serviceniveau og faktisk beskatningsniveau, jfr. nærmere herom nedenfor.

I appendiks til kapitel 6 er de forskellige udligningsmodeller sammenlignet i matematisk form.

6.3. En tilskuds- og udligningsordning, der medfører samme skat/service-forhold i alle kommuner.

6.3.1. En mellemkommunal udligningsordning.

Ved overvejelserne om udformning af en udligningsordning, der sikrer et ensartet skat/serviceforhold i alle kommuner, er det naturligt at tage udgangspunkt i en rent mellemkommunal udligning, da et statstilskud ikke er en nødvendighed i udligningsmæssig henseende. Det kan som nævnt vises, at det er en nødvendig forudsætning for et ensartet skat/serviceforhold, at udligningen udformes, således at den enkelte kommunes eget serviceniveau og eget beskatningsniveau indgår i beregningen af dens tilskud/tilsvar.

Forudsæt for eksempel, at alle kommuner har det gennemsnitlige serviceniveau. Det må da kræves, at de også alle udskrifter den gennemsnitlige skat. Det opnås, hvis den enkelte kommune får et tilskud eller yder et tilsvarende til forskellen mellem dens udgiftsbehov og dens skatteprovenu ved den gennemsnitlige skattesats.

Forudsæt dernæst, at to af de nævnte kommuner (hvoraf den ene har et højt og den anden et lavt udgiftsbehov) sætter serviceniveauet op med en tiendedel. Udligningsordningen må da sikre, at begge sætter skatten lige meget i vejret, uanset deres udgiftsbehov. Anvender tilskudsberegningen den gennemsnitlige skattesats og det gennemsnitlige serviceniveau, vil tilskuds/tilsvarelsbeløbet forblive uændret uanset serviceniveau. Kommuner med lave udgiftsbehov behøver derfor kun at sætte skatten op med mindre end den nævnte tiendedel, mens kommuner med høje udgiftsbehov må øge skatten med mere end en tiendedel.

En tilskudsordning, der anvender det gennemsnitlige service- og beskatningsniveau sikrer altså kun, at alle kommuner med et gennemsnitligt serviceniveau må udskrive en gennemsnitlig skat.

Skal der være samme forhold mellem skat og service i alle kommuner, uanset serviceniveau, er det imidlertid også nødvendigt, at en given

forhøjelse eller nedsættelse af serviceniveauet er skattemæssigt lige dyr i alle kommuner. Dette kræver, at den enkelte kommunes eget serviceniveau anvendes ved beregningen af tilskud/tilsvar. Dette kan udtrykkes i følgende udligningsmodel, der sikrer et ensartet skat/serviceforhold: *vedkommende kommunes serviceniveau ganget med forskellen mellem dens udgiftsbehov og dens skatteprovenu ved det gennemsnitlige beskatningsniveau.* Dette kan illustreres ved at anvende det generelle eksempel ovenfor på folkeskoleområdet.

De to kommuner tænkes at være lige store og at have et beskatningsgrundlag pr. indbygger svarende til landsgennemsnittet.

Forskellen mellem de to kommuner er alene, at den ene (A) har mange børn i skolealderen (1.700), mens den anden (B) har få (1.300). "Landsgennemsnittet" er 1.500 børn.

Denne forskel udlignes ved hjælp af en mellemkommunal udligningsordning med anvendelse af gennemsnitligt serviceniveau. Kommune A skal da have et tilskud svarende til antallet af elever over landsgennemsnittet ganget med den gennemsnitlige udgift pr. elev. Kommune B skal yde et lignende tilsvarende.

Hvis serviceniveauet i begge kommuner svarer til gennemsnittet bliver udgiften til skolevæsen den samme, udtrykt i skattepoints, uanset forskellen i udgiftsbehov.

Sætter begge kommuner nu standarden op med 10 pct. (f.eks. ved at reducere klassekvotienten), og følges denne standardstigning af en tilsvarende udgiftsvækst, vil kommune A's totaludgift vokse forholdsvis mest.

Da tilskud og tilsvarende er konstante, skal A udskrive mere i skat end B. Den samme stigning i standarden er altså dyrest i kommunen med det største udgiftsbehov.

Forklaringen er, at kommunen med det store udgiftsbehov, når den sætter standarden i vejret, selv må finansiere standardforbedringen for så vidt angår dens 200 "overskydende" elever. Kommune B finder til gengæld den samme standardforbedring billig, fordi den har få børn.

Da formålet jo er, at skatten skal svare til serviceniveauet i begge kommuner og være uaf-

hængig af antallet af børn (udgiftsbehovet), er en sådan udligningsordning altså utilstrækkelig.

Det er nødvendigt at kompensere A for udgiften til serviceforbedringen for de ekstra 200 børn og pålægge B et tilsvarende svar, så kommunen kommer af med udgifter, som om den havde 200 børn flere. Begge kommuner kommer dermed til at betale for serviceforbedringen, som om de havde haft 1.500 børn (gennemsnittet) hver.

Det ses, at det faktiske serviceniveau må påvirke udligningsbeløbene, hvis man skal opnå ens skat for ens service alle steder. Sker det ikke vil skatten på trods af fuld udligning kunne påvirkes af udgiftsbehovene.

En udligningsmodel, der sikrer ensartet skat/serviceforhold, kan også formuleres som en udgiftsbehovsudligning med anvendelse af faktisk serviceniveau og en beskatningsgrundlagsudligning med anvendelse af faktisk beskatningsniveau, jfr. bilag I.

Det kan i den forbindelse nævnes, at den svenske kommunale udligning anvender faktiske skatteprocenter.

6.3.2. Mellemkommunal udligning suppleret med et statstilskud.

Det er muligt at udvide den mellemkommunale udligningsordning til også at omfatte et statstilskud af en udfra andre hensyn valgt størrelsesorden.

Det kan vises, at et sådant statstilskud bør være proportionalt med kommunens serviceniveau, jfr. bilag I.

6.3.3. Vurdering.

Det er i det foregående afsnit vist, at fuldstændig ensartethed i skat/serviceforholdet kun kan opnås, hvis den enkelte kommunes serviceniveau og beskatningsniveau anvendes ved beregningen af tilskud, og at ensartetheden i skat/serviceforholdet kan fastholdes også med et vilkårligt valgt statstilskud, blot det gøres proportionalt med den enkelte kommunes serviceniveau.

Det må fremhæves, at den fulde udligning kun sikrer overensstemmelse mellem service og skat, hvis alle tilskud udformes på denne må-

de. Ydes der eksempelvis refusion på visse udgiftsområder, kan det medføre, at en serviceforøgelse ikke altid vil kræve en tilsvarende skatteforhøjelse.

Hertil kommer, at det af en række grunde er begrænset, hvor kraftig udligningen kan være, jfr. kapitel 7 og 8.

For det første er kommunerne skattelignende myndigheder; de bestemmer selv, hvor mange ressourcer de vil anvende på ligningen, hvorfor de som en tilskyndelse til en passende ligningsindsats bør kunne beholde en vis mindste del af provenuet af en ændring i indkomsterne.

For det andet indebærer de nationale skatteregler, at den samme reelle forbrugsmulighed beskattes forskelligt alt efter den ubeskattede naturalieindkomsts omfang og efter de regionale prisforskelle. Dette bliver gjort ekstra synligt, når der indføres udligningsordninger. En meget høj grad af udligning kan derfor opfattes som uretfærdig af de kommuner, hvor naturalieindkomsterne er beskedne og det regionale prisniveau er højt.

For det tredje er udgiftsbehovene ikke målt nøjagtigt. Selv om de vigtigste udgiftsbestemende forhold nu må anses for kendte, er der dog en vis del af forskellene i de kommunale udgifter, der ikke lader sig forklare. De nuværende udgiftsbehovstal er - trods forbedringen af målemetoderne i de senere år - så grove mål for udgiftsbehovet, at det er begrænset, hvor mange penge, der kan omfordeles ved hjælp af dem.

Den usikkerhed, der er forbundet med målingen af udgiftsbehov betyder desuden, at det i praksis er yderst vanskeligt at måle en kommunes serviceniveau, hvilket gør en udligningsordning med anvendelse af faktisk serviceniveau problematisk.

For det fjerde vil anvendelse af det faktiske serviceniveau, når der er et statstilskud, kunne have konsekvenser for den kommunale forvaltnings effektivitet i tilskudskommuner.

For det femte er der betydelige forskelle i pris- og lønniveauet og dermed i omkostningerne ved produktionen af kommunale ydelser kommunerne imellem. Hvis der, som i dag, ikke tages hensyn hertil ved tilskudsberegningen,

vil en fuldstændig udligning resultere i overudligning til fordel for kommuner med et lavt prisniveau og dermed billige kommunale ydelser.

En række af disse problemer diskuteres nærmere i kapitlerne 7 og 8.

På dette sted skal det alene slås fast, at der er gode grunde til at tilstræbe mindre end fuld udligning, uanset at en fuldstændig udligning må betragtes som en konsekvent gennemførelse af byrdefordelingsreformens mål om overensstemmelse mellem kompetence og økonomisk ansvar, og udligning af forskelle mellem mere og mindre velstillede kommuner.

6.4. Mindre end fuld udligning.

6.4.1. Indledning.

Afvejningen mellem fordele og ulemper ved forskellige grader af udligning er et politisk spørgsmål.

I det følgende forudsættes det, at udligningen bliver mindre end fuldstændig. På denne baggrund diskuteres de i afsnit 6.2, omtalte hovedspørgsmål vedrørende udligningsordningerne:

- i) Forskellige grader af udligning (6.4.2).
- ii) Statstilskuddets rolle (6.4.3).
- iii) i) Anvendelse af faktisk eller gennemsnitligt beskatningsniveau (6.4.4).
- iv) Udformningen af en eventuel hovedstadsudligning (6.4.5).

6.4.2. Forskellige udligningsniveauer.

Indledning. Samme udligningsniveau i skatteudligningen for alle kommuner.

Som omtalt i kapitel 4 og afsnit 6.2. er udligningsniveauet - d.v.s. den procentdel af de pågældende forskelle fra landsgennemsnittet som udlignes - i de gældende ordninger ret varierende.

Uden at udvalget i øvrigt ønsker at tage egentlig stilling til, hvilke udligningsniveauer, der bør foretrækkes, kan der være grund til særligt at drøfte to spørgsmål i denne forbindelse. *For det første* er udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag i den kommunale og amtskommunale landsudligning mindre for kommuner over det gennemsnitlige beskatnings-

grundlag end for kommuner under det gennemsnitlige beskatningsgrundlag. F.eks. udlignes 50 pct. af forskellen mellem to kommuner, hvis beskatningsgrundlag er under gennemsnittet, men kun 10 pct. af forskellen mellem to kommuner, hvis beskatningsgrundlag er over gennemsnittet, men mindre end 125 pct. heraf.

For det andet gælder det i såvel landsudligning som hovedstadsudligning, at udligningen af forskelle i udgiftsbehov er mindre kraftig end udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag.

I hovedstadsområdet udlignes (afhængigt af landsudligningen) mellem 73 pct. og 85 pct. af forskellene i beskatningsgrundlag, men kun 50-60 pct. af forskellene i udgiftsbehov (efter bloktilskud), begge målt som **udligningsniveauer**.

Hvad det første spørgsmål angår skal det fremhæves, at de nu eksisterende forskelle mellem rige og fattige kommuner i udligningsniveauet i skatteudligningen forekommer vanskelige at begrunde principielt, og at de er medvirkende til at gøre det samlede system uigennemskueligt. Endvidere medfører disse forskelle, at skatteudligningen ikke er statsfinansielt neutral, således at en adskillelse af udligning og finansiering vanskeliggøres.

Udvalget er derfor kommet til den opfattelse, at udligningsniveauerne i den kommunale landsudligning efter beskatningsgrundlag bør være ens for alle kommuner. Det samme bør gælde for den amtskommunale skatteudligning.

Da udligningsniveauet i hovedstadsudligningen - set isoleret - i forvejen er ens for alle kommuner, vil det samlede udligningsniveau i hovedstadsområdet følgelig også blive ensartet.

Udvalget har også overvejet, om udligningen bør være forholdsvist stærkere for kommuner, hvis beskatningsgrundlag enten ligger betydeligt over eller betydeligt under gennemsnittet (progression i udligningen), evt. således, at der tilnærmelsesvist opnås statsfinansiell neutralitet.

De kommuner, hvis beskatningsgrundlag er

langt over gennemsnittet, ligger imidlertid alle i hovedstadsområdet, hvorfor deres bidrag til det samlede system i forvejen er meget betydelige.

Udligningsniveauet i henholdsvis udgiftsbehovs- og beskatningsgrundlagsudligning - kommuner.

Selv om udligningsniveauet i skatteudligningen bliver mere ensartet, kan der naturligvis fortsat være forskel på udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag og udligningen af forskelle i udgiftsbehov.

Der er flere begrundelser for, at udligningen normalt har været stærkere på skattesiden. Dels antages det i reglen, at udgiftsbehovet vanskeligere end skattegrundlaget kan måles præcist. Dels synes spredningen i udgiftsbehovene, som de måles idag mindre end spredningen i beskatningsgrundlag, således at det kan have mindre drastiske virkninger at nøjes med en delvis udligning på udgiftsbehovssiden.

Konsekvensen af en forskellig udligning af forskelle i henholdsvis udgiftsbehov og beskatningsgrundlag vil imidlertid afhænge af, i hvilke kombinationer udgiftsbehov og beskatningsgrundlag rent faktisk forekommer.

I figur 6.1 er udgiftsbehovet (målt som udgiftsbehovstallet efter de i kapitel 10 foreslåede justeringer ganget med de samlede driftsudgifter i hele landet) pr. indbygger i de enkelte kommuner afsat ad y-aksen og beskatningsgrundlaget (indkomster + 7,5 pct. af grundværdierne i 1981 korrigeret for regionale løn- og prisforskelle) ad x-aksen. Begge variable er udtrykt i procent af gennemsnittet, således at spredningen på de to akser principielt er sammenlignelig.

Som allerede nævnt fremgår det umiddelbart af figuren, at spredningen i de målte udgiftsbehov er langt mindre end spredningen i beskatningsgrundlagene.

Udgiftsbehovet varierer mellem ca. 90 pct. af gennemsnittet (Lyngby-Taarbæk) og ca. 125 pct. af gennemsnittet (Albertslund). Beskatningsgrundlaget varierer fra ca. 70 pct. af gennemsnittet (Fjends) til over 190 pct. af gennemsnittet (Gentofte). Også forskellige

statistiske spredningsmål viser klart, at spredningen i beskatningsgrundlaget er langt det største.

Dette synes umiddelbart at måtte føre til den konklusion, at udligning principielt har forholdsvis mindre betydning på udgiftsbehovssiden.

Det må dog fremhæves, at en mere præcis udgiftsbehovsmåling formentlig ville øge spredningen i udgiftsbehovene. Indbyggertallet har en betydelig vægt i det nuværende udgiftsbehovstal, som til gengæld utvivlsomt ignorerer en række specielle forhold med kraftig betydning for udgiftsbehovene for et mere begrænset antal kommuner.

Den tilsyneladende forskel mellem spredningen i udgiftsbehovene og spredningen i beskatningsgrundlagene må derfor formodes at ville blive reduceret ved en mere nøjagtig måling. Forskellen bør altså næppe bruges som argument for, at udgiftsbehovsudligningen gøres langt mindre end skattegrundlagsudligningen.

En vurdering må snarere bero på *sammenhængen* mellem udgiftsbehov og beskatningsgrundlag.

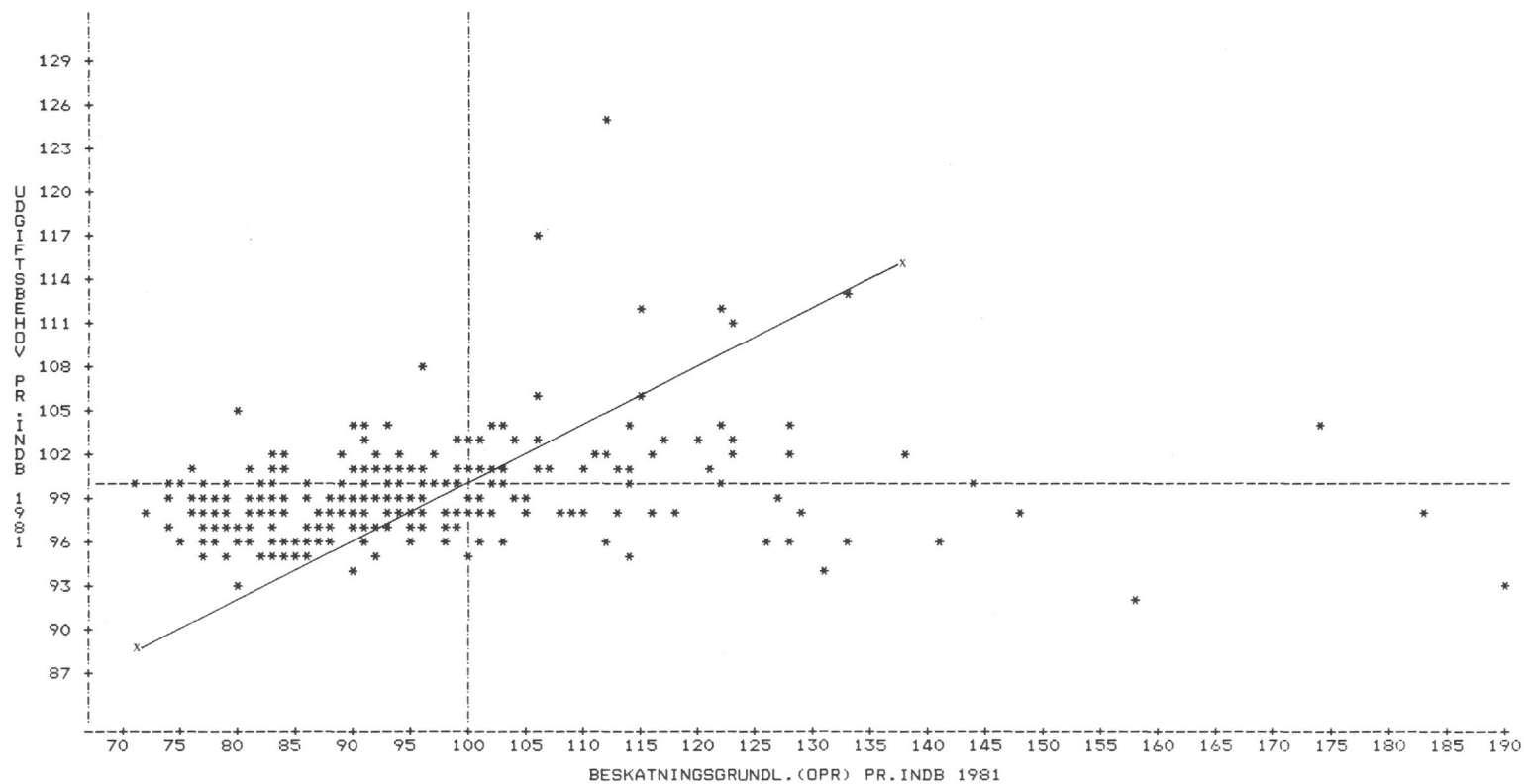
Som omtalt ovenfor, ville der ikke være behov for udligning, hvis der var proportionalitet mellem udgiftsbehov og beskatningsgrundlag. Var der en tendens til en sådan proportionalitet ville en udligning med højere udligningsniveau på skattesiden end på udgiftsbehovssiden tværtimod forøge uligheden mellem kommunerne.

Det fremgår imidlertid af figur 6.1, at det for ialt ca. 80 kommuner ud af 275 gælder, at små udgiftsbehov følges af store beskatningsgrundlag (SØ kvadranten), eller at store udgiftsbehov er kombineret med små beskatningsgrundlag (NV).

Virkningen af en forskel mellem udgiftsbehovsudligning og beskatningsgrundlagsudligning må vurderes separat for de enkelte kvadranter:

- i) Kommuner med højt udgiftsbehov og lavt beskatningsgrundlag. (NV i fig. 6.1)
- ii) Kommuner med lavt udgiftsbehov og højt beskatningsgrundlag. (SØ i fig. 6.1)

FIGUR 6.1 UDGIFTSBEHOV OG BESKATNINGSGRUNDLAG PR. INDBYGGER 1981, INDEKS, KOMMUNER



i i) Kommuner med højt udgiftsbehov og stort beskatningsgrundlag. (NØ i fig. 6.1)

i v) Kommuner med lavt udgiftsbehov og lavt beskatningsgrundlag. (SV i fig. 6.1)

Det bemærkes generelt, at kommunerne udenfor hovedstaden typisk er placeret i figurens venstre side, og kommunerne i hovedstaden i dens højre side. Foroven ligger især kommuner med mange børn eller ældre, fornedet kommuner med et stort antal erhvervsaktive. Figuren belyser alene landsudligning.

Ad i) NV. Denne kategori rummer i alt 46 kommuner.

Kategorien rummer kun én kommune i hovedstadsområdet, (Skovbo) samt en række provinsbyer (Randers, Skanderborg, Sønderborg, Åbenrå og Esbjerg).

Når udgiftsbehovet ligger over og beskatningsgrundlaget under gennemsnittet, vil såvel en isoleret beskatningsgrundlags- som en udgiftsbehovsudligning medvirke til at nærme skat/service-forholdet til gennemsnittet. For disse kommuner forhøjes udligningsgraden uanset, om den ene udligning eller den anden forstærkes.

Ad ii) SØ. Denne kategori omfatter 36 kommuner, hvoraf hovedparten ligger i hovedstadsområdet, heriblandt adskillige omegnskommuner til København og nogle land- og sommerhuskommuner.

For disse kommuner gælder, at de ikke vil have nogen egeninteresse i en landsudligning, hverken efter udgiftsbehov eller efter beskatningsgrundlag (bemærk, at figuren intet viser om deres interesse i hovedstadsudligningen). Såvel en isoleret udgiftsbehovs- som en isoleret skatteudligning vil nærme skat/service-forholdet til gennemsnittet og altså forhøje udligningsgraden.

Ad iii) NØ. Denne gruppe består af 43 kommuner. Det er typisk udviklingskommuner som Albertslund, Høje-Tåstrup, Ishøj og Karlebo. Disse kommuner har alle mange børn, som jo indgår med særlig vægt i det kommunale udgiftsbehov. De har en egeninteresse i

udligning efter udgiftsbehov, men ikke efter beskatningsgrundlag.

For disse kommuner vil skat/service-forholdet ikke nødvendigvis nærme sig gennemsnittet, hvis de alene belastes ved at beskatningsgrundlagsudligningen forøges, idet udgiftsbehovet er stort. Forhøjes alene udligningen af udgiftsbehov får disse kommuner omvendt fordel af deres høje indkomstgrundlag.

Ad iv) SV. Denne gruppe omfatter det største antal kommuner, nemlig 150, heraf ingen i hovedstadsområdet.

En del større provinsbyer befinder sig i denne gruppe, f.eks. Viborg, Vejle og Ålborg.

For disse kommuner vil det ikke nødvendigvis nærme skat/service-forholdet til gennemsnittet, at udligningsgraden i beskatningsgrundlagsudligningen forøges mere end i udgiftsbehovsudligningen, idet deres gevinst ved beskatningsgrundlagsudligningen i så fald bidrager yderligere til deres fordel i form af et lavt udgiftsbehov. Udlignes alene forskelle i udgiftsbehov vil de blive vanskeligere stillet på grund af deres lave indkomstgrundlag.

Da der således ligger kommuner i både NØ og SV, må der ske en afvejning.

I figur 6.1. er antydningssvist indtegnet en linie xx, som forbinder de kommuner, hvor det høje (lave) indkomstgrundlag netop finansielt modsvarer de høje (lave) udgiftsbehov.

Ideelt måtte kommuner *over* denne linie modtage tilskud, mens kommuner *under* linien måtte betale tilsvarende.

Gøres f.eks. niveauet for skattegrundlagsudligningen højere end for udgiftsbehov, betyder det, at linien xx drejes, så hældningen bliver stejlere.

Dette kan begrundes ud fra en opfattelse af, at udgiftsbehovene ikke er målt så præcist, at de kan bære et højt udligningsniveau.

Det skal dog tilføjes, at en forskel af denne art mellem udligningsniveauet i beskatningsgrundlagsudligningen og udligningsniveauet i udgiftsbehovsudligningen vil være til fordel for kommuner med et lavt udgiftsbehov og et lavt beskatningsgrundlag, og til ikke ønsket ugunst for kommuner med et højt udgiftsbe-

hov og et højt beskatningsgrundlag, som ligger mellem den "neutrale" linie xx og den linie, man vælger.

Denne konklusion må vurderes på baggrund af den nu eksisterende meget betydelige forskel mellem udligningsniveauerne i de to ordninger.

Udligningsniveauet i henholdsvis udgiftsbehovs- og beskatningsgrundlagsudligning - amtskommuner.

Figur 6.2 viser - efter samme mønster som figur 6.1 - udgiftsbehov og beskatningsgrundlag pr. indbygger i amtskommunerne, opgjort som indeks.

Sammenlignes figur 6.2 med figur 6.1 er det for det første påfaldende, at spredningen på begge akser er langt mindre for amtskommunernes vedkommende. Beskatningsgrundlaget svinger fra 79 (Viborg) til 140 (Frederiksberg), mens udgiftsbehovet varierer fra 88 (Roskilde) til 127 (Frederiksberg).

For det andet fremgår det, at der er langt større forskelle - især på udgiftsbehovssiden - mellem hovedstadsamtskommunerne (til højre i figuren) end mellem provinsamtskommunerne (til venstre i figuren).

For det tredje fremgår det, at der også for amtskommunernes vedkommende er større spredning i de målte beskatningsgrundlag end udgiftsbehov.

For det fjerde viser figuren, at det for nogle amtskommuner (København og Frederiksberg) gælder, at et stort beskatningsgrundlag ledsages af et stort udgiftsbehov.

Det må dog fremhæves, at en mere præcis udgiftsbehovsmåling formentlig ville øge spredningen i udgiftsbehovene.

På denne baggrund synes konklusionen at måtte blive, at udligningen efter beskatningsgrundlag for amtskommunerne kan være større end udligningen efter udgiftsbehov, men at forskellen næppe bør være stor.

6.4.3. Statstilskud.

a) Et statstilskuds indvirkning på de kommunale beslutninger.

Indledning.

Forinden det diskuteres, hvordan overførslen af penge fra stat til kommuner kan adskilles fra den kommunale udligning, skal det nærmere overvejes, hvordan (forskellige former for) statstilskud kan antages at påvirke de kommunale beslutninger.

Vurderingen af et statstilskuds sandsynlige indvirkning på de kommunale beslutninger må tage udgangspunkt i sontringen mellem en *indkomstvirkning* og en *substitutionsvirkning*. *Indkomstvirkningen* består i, at et tilskud forøger den samlede (offentlige og private) indkomst i en given kommune, hvilket sandsynligvis vil øge den lokale efterspørgsel efter offentlige ydelser. Hvor meget en given tilskudsforhøjelse vil betyde i forøget efterspørgsel efter kommunale ydelser, og hvor meget der rettes mod forøget privat forbrug (altså kommunale skattelettelser), må på længere sigt formodes at afhænge af om borgerne foretrækker private eller kommunale goder.

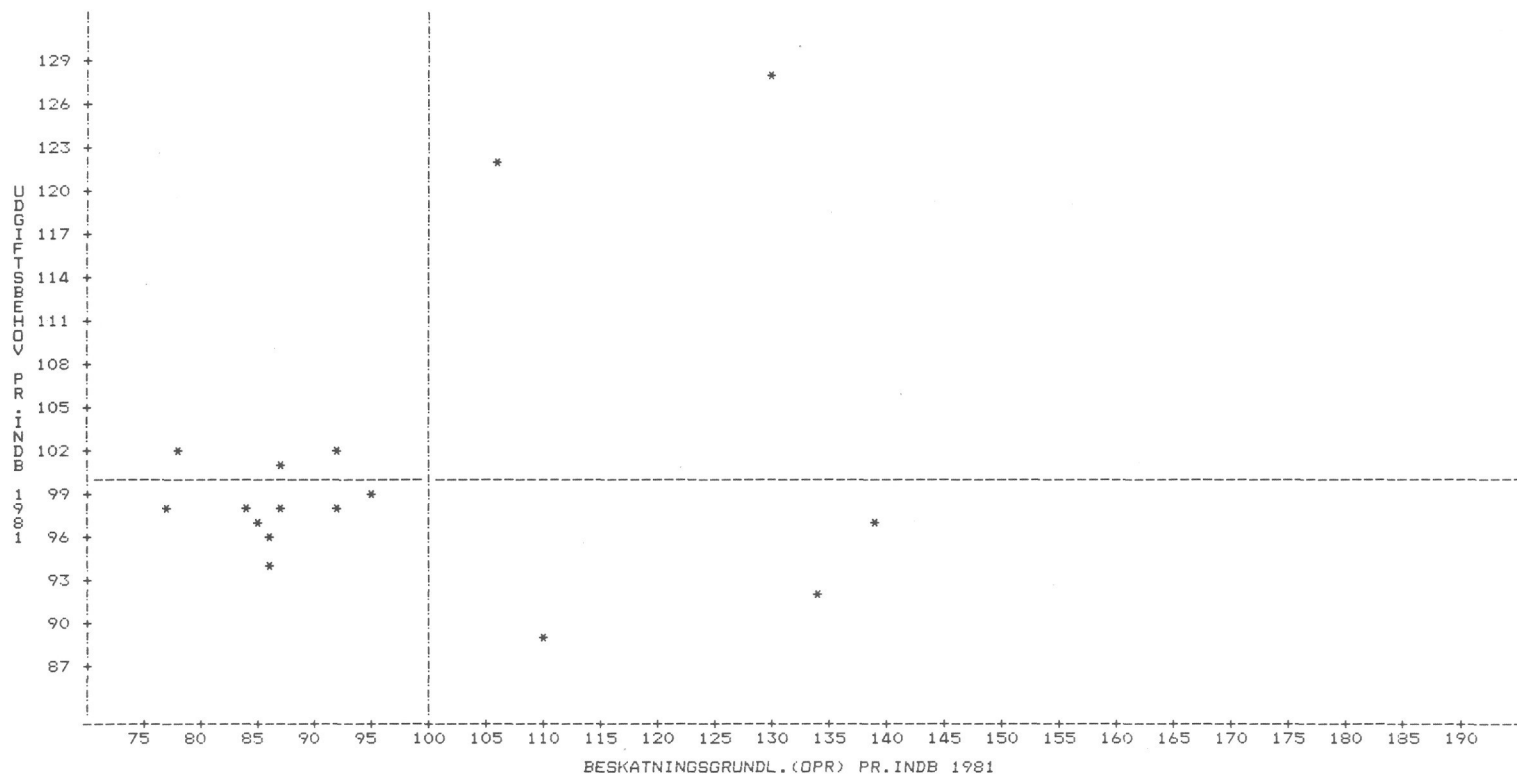
Substitutionsvirkningen beskrives traditionelt som den ændring i *efterspørgslen*, der følger af, at prisen på én vare gøres relativt lavere eller højere end prisen på andre varer. Statstilskud kan være udformet, så de udover *indkomstvirkningen* også har en sådan priseffekt, nemlig hvis tilskuddets størrelse knyttes til kommunens udgiftsbeslutninger.

Generelle tilskud, som er uafhængige af kommunernes dispositioner, har alene en *indkomstvirkning*, mens refusioner (samt generelle tilskud, der anvender faktisk beskatnings- og serviceniveau) både har en *indkomst-* og en *substitutionsvirkning*.

Generelle tilskud.

Hvis et generelt tilskud (som det typisk har været tilfældet her i landet) modsvares af, at der pålægges kommunerne flere opgaver eller byrder, vil virkningerne for den enkelte kommune afhænge af, om tilskuddet er større end, svarer til eller er mindre end de nye udgifter.

FIGUR 6.2 UDGIFTSBEHOV OG BESKATNINGSGRUNDLAG PR. INDBYGGER 1981, INDEKS, AMTSKOMMUNER



Er tilskuddet for en bestemt kommune større end de nye udgifter, den pålægges, vil kommunen have mulighed for enten at nedsætte skatterne eller at sætte andre offentlige aktiviteter i gang - og det sidste kunne - jfr. nedenfor, tænkes typisk at blive foretrukket. Er tilskuddet mindre end de nye udgifter, vil kommunen ofte på kort sigt ikke have andet valg end at sætte skatten op, fordi udgifterne er langsomt bevægelige nedad.

For så vidt kan et generelt tilskud, der samlet svarer til en statslig besparelse ved en opgaveomlægning, altså påvirke de samlede offentlige udgifter i opadgående retning, i det mindste på kort sigt.

Hvis forøgelser af et generelt tilskud ikke modsvares af ændringer i kommunernes opgaver og byrder, vil virkningen være anderledes.

Modsvares på den ene side forøgelsen af en større statsskat, vil der ganske vist *totalt set* heller ingen indkomstvirkning være. Derfor skulle man ikke uden videre vente, at et sådant tilskud påvirker kommunernes samlede dispositioner. Det er ganske vist klart, at forøgelsen af statsskatten vil være anderledes geografisk fordelt end bloktilskuddet, således at der i nogle egne vil optræde en positiv indkomstvirkning. Men denne virkning skulle modsvares af en negativ indkomstvirkning i de egne, som må afgive mere i statsskat, end de modtager i tilskud. Alt i alt måtte et sådant tilskud derfor ventes at ændre forskellene i det kommunale udgiftsniveau uden i nævneværdigt omfang at påvirke de kommunale udgitters samlede størrelse.

Man kan imidlertid - jfr. ovenfor - tvivle på, at det i det korte løb er realistisk at vente en nedadgående tilpasning i de dele af landet, hvor den forøgede statsskat overstiger tilskuddet. Der tales således om en "*fluepapireffekt*" (pengene bliver hængende, hvor de rammer), som går ud på, at et nyt tilskud til en kommune i første omgang vil lette budgetproblemerne ved at få forskellige projekter frem, som hidtil har været holdt tilbage af ulysten til at finansiere dem med skatteforhøjelser. Er der på den anden side tale om en nedsættelse af et generelt tilskud (modsvaret af ned-

sat statsskat), må der i det mindste på kort sigt ventes en betydelig træghed i udgiftstilpasningen, således at den umiddelbare virkning bliver kommunale skatteforhøjelser omtrent svarende til ændringen i tilskuddet. En nedsættelse kan da ikke ventes at virke begrænsende på de offentlige udgifter, i alt fald ikke på kort sigt.

Refusioner.

Refusioner har en substitutionsvirkning, idet det for den enkelte kommune bliver forholdsvist billigere - udtrykt i skattepoints - at øge den del af de offentlige udgifter, som der ydes refusion for.

På områder, hvor der er flere måder at opfylde det samme behov for kommunal service, må det ventes, at kommunerne vil ledes til at foretrække den, som er refusionsbelagt. Hvis den refusionsbelagte løsning er den økonomisk og sagligt mindst hensigtsmæssige, giver refusionen en tilskyndelse til ressourcespild. Refusioner kan også tænkes at føre til en mindre grad af økonomisering i kommunens udførelse af visse opgaver, således at visse ydelser udbydes i større omfang end hvad der er betalingsvilje bag.

Det må konkluderes, at da der alt i alt typisk foreligger substitutionsmuligheder, vil refusioner i et vist omfang påvirke beslutningerne, således at de samlede offentlige udgifter påvirkes i en opadgående retning, og deres sammensætning bliver uhensigtsmæssig.

Der er dog mange måder, disse effekter kan dæmpes, f.eks. ved at lægge maksimum for de refusionsberettigede udgifter pr. ydelse og for de samlede refusionsbeløb, en kommune kan opnå.

Refusioner har desuden en betragtelig indkomsteffekt. De vil nemlig bl.a. dække en del af de udgifter, som kommunen under alle omstændigheder ville have afholdt. Kommunen får dermed et beløb til rådighed, der - ganske som et generelt tilskud - kan anvendes enten til en skattenedsættelse eller til en udgiftsforøgelse.

Samlet konklusion.

Diskussionen i det foregående kan sammen-

fattes i, at der er grund til at vente, at generelle tilskud (der er uafhængige af de kommunale ydelser) i mindre omfang end refusioner påvirker den kommunale sektors omfang. Men også en forhøjelse af generelle tilskud kan under særlige betingelser på kort sigt have en tendens til at forøge udgiftsniveauet.

b) Et udligningsneutralt statstilskud.

Indledning.

Som det fremgår af beskrivelsen i kapitel 4, tjener de generelle tilskud her i landet to formål. Det ene er at overføre penge fra staten til kommunerne. Det andet er at udligne forskelle mellem kommunerne.

I kapitel 4 er det ligeledes fremhævet, at denne ordning indebærer den ulempe, at udligningsgraden afhænger af størrelsen af bloktilskudspuljen, således at en forøget udligning af forskelle i udgiftsbehov kræver større statsudgifter.

I de foregående afsnit af dette kapitel er det vist, at en ønsket udligning kan opnås ved hjælp af en ren mellemkommunal udligning. På denne baggrund er det naturligt at overveje, om - og i givet fald hvordan - tilskudssystemet kan indrettes, så statens tilskud kan varieres uden at påvirke udligningen, og omvendt udligningen varieres uden at øve indflydelse på statstilskuddet.

Forudsætningen er naturligvis, at det fortsat findes hensigtsmæssigt at opretholde et statstilskud, et spørgsmål, der nærmere drøftes nedenfor.

Udformningen af et statstilskud ved fuld udligning.

I afsnit 6.3 er det vist, at hvis skat/serviceforholdet skal være det samme i alle kommuner, må tilskud/tilsvar beregnes med anvendelse af den enkelte kommunes eget serviceniveau og beskatningsniveau. Omfatter udligningsordningen et statstilskud, må dette tilskud altså også beregnes med anvendelse af den enkelte kommunes eget beskatningsniveau/service-niveau.

At statstilskuddet må være udformet således, kan også indses på følgende måde. Indføres der f. eks. et statstilskud på 10 pct. af det sam-

lede udgiftsbehov, vil det gennemsnitlige beskatningsniveau falde med 10 pct. Skal skat/service-forholdet stadig være det samme i alle kommuner bør hver enkelt kommunes beskatningsniveau falde med 10 pct. Skal dette være tilfældet *samtidigt med, at tilskud/tilsvar i den mellemkommunale udligning er uændret*, må tilskuddet være større, jo større indtægtsgrundlaget er og jo større serviceniveauet er.

Den fulde udligning kan altså opnås, hvis et statstilskud proportionalt med indtægtsgrundlag og serviceniveau er kombineret med en mellemkommunal udligning af forskellene i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov *før* statstilskud, dvs. en udligningsordning, som bl.a. anvender det gennemsnitlige beskatningsniveau *før* statstilskud.

I en mere traditionelt formuleret udligningsordning vil udligningsmodellen - i alt fald på skattesiden - vedrøre forskellene *efter* statstilskud. Således anvendes efter de gældende regler det gennemsnitlige beskatningsniveau, som det kendes blandt kommuner med de bloktilskud, de får. Dette betyder, at den enkelte kommunes tilskud/tilsvar til udligningen ændres i takt med statstilskuddet. Da det gennemsnitlige beskatningsniveau falder i takt med statstilskuddets stigning, vil tilskud/tilsvar reduceres proportionalt med beskatningsgrundlaget.

Statstilskuddet behøver derfor ikke variere med beskatningsgrundlaget, men kan alene være en konstant, ganget med kommunens serviceniveau.

Udformningen af et statstilskud ved mindre end fuld udligning.

Som det er fremhævet ovenfor, kan den fulde udligning af en række grunde ikke anbefales. Specielt kan udvalget ikke anbefale et statstilskud, der varierer med den enkelte kommunes serviceniveau, og som derfor kan virke stimulerende på de samlede offentlige udgifter.

Det bliver da nødvendigt at fastlægge, hvad der skal forstås ved, at statstilskuddet er udligningsneutralt, når der ikke er fuld udligning.

Udvalget har her valgt at lægge til grund, at et statstilskud ved mindre end fuld udligning er udligningsneutralt, *hvis en ændring af det har samme virkning i alle kommuner, udtrykt i procent af beskatningsgrundlaget.*

Det enkleste er da at udmåle statstilskuddet efter størrelsen af den enkelte kommunes *beskatningsgrundlag*, samtidig med at den mellemkommunale udligning vedrører forskellene *før statstilskud.*

Man kan imidlertid, jfr. appendiks til kapitel 6, opnå nøjagtig den samme virkning, hvis tilskuddet udmåles proportionalt med udgiftsbehovet, samtidigt med at den mellemkommunale udligning vedrører forskellene efter statstilskud. Udligningsniveauet i den mellemkommunale udligning skal dog så være afpasset efter ændringer i udligningen ved hjælp af udgiftsbehovstilskud.

Selv om de to udformninger af tilskudssystemet er identiske, må man ved den praktiske udformning vælge én af dem. Af hensyn til kontinuiteten i tilskudsordningerne finder udvalget det mest hensigtsmæssigt at formulere det foreslåede system som en sum af et bloktilskud og en mellemkommunal udligning af forskellene *efter* statstilskud. Dette forudsætter dog, at der defineres et samlet udligningsniveau, således at udligningsniveauet i den mellemkommunale udligning afpasses efter eventuelle ændringer i udligningen ved hjælp af statstilskud. Det samlede udligningsniveau er identisk med udligningsniveauet før statstilskud.

c) Hensyn ved valg af statstilskuddets størrelse.

I de foregående afsnit er det vist, at udligningsordningen kan udformes, så statstilskuddet alene tjener til at finansiere de kommunale udgifter uden at påvirke udligningen.

Spørgsmålet bliver herefter, hvilke hensyn, der bør indgå i vurderingen af statstilskuddets størrelse.

Dette diskuteres mere indgående i kapitel 9. Her skal det blot fremhæves, at der også ud fra et rent udligningssynspunkt kan defineres en mindstestørrelse for et statstilskud. Med et blot nogenlunde højt udligningsniveau vil til-

svaret for enkelte kommuners vedkommende kunne nå en ud fra politiske hensyn uacceptabel højde, hvis staten slet ikke bidrager til finansieringen.

Allerede i dag er der enkelte kommuner, hvis tilsvar til lands- og hovedstadsudligning overstiger deres bloktilskud med et beløb svarende til Vi-1 pct. af beskatningsgrundlaget.

En væsentlig forøgelse af antallet af kommuner med et samlet underskud over for tilskuds- og udligningssystemet og en flerdobling af den enkelte kommunes underskud ville utvivlsomt have vanskeligt ved at vinde den rimeligt brede forståelse, som efter udvalgets opfattelse er nødvendig.

Det bør formentlig tilstræbes, at ingen (amts)kommune kommer til at yde et samlet tilsvar på mere end en nærmere angivet procent af beskatningsgrundlaget, hvilket kan opnås enten ved at regulere statstilskuddet eller ved at ændre udligningsniveauet. Den pågældende procentsats kan formentlig sættes lavere for amtskommuner end for kommuner, da amtskommunernes gennemsnitlige beskatningsniveau er lavere.

Hertil kommer, at et statstilskud kan være et instrument til regulering af en række økonomiske mellemværender mellem staten og kommunerne.

d) Anvendelse af faktisk eller gennemsnitligt beskatningsniveau/serviceniveau i ordninger med under 100 pct. udligning.

Det er ovenfor vist, at fuld udligning forudsætter anvendelse af den enkelte kommunes beskatnings- og serviceniveau i beregningen af tilskud/tilsvar. I dette afsnit vil denne konklusion blive nærmere diskuteret. Det skal dels undersøges, om anvendelsen af faktisk serviceniveau og beskatningsniveau skulle have uheldige virkninger i andre henseender end de rent udligningsmæssige. Dels undersøges det, om anvendelsen af faktisk beskatnings- og serviceniveau indebærer en bedre tilnærmelse til det gennemsnitlige skat/serviceforhold end anvendelse af gennemsnit, *også når udligningen ikke er 100 pct.*

Anvendelsen af det faktiske serviceniveau

indebærer i alt fald to konsekvenser, som bør overvejes nærmere.

For det første er målingen af serviceniveauet noget usikker. Som bekendt må det måles som de faktiske udgifter divideret med udgiftsbehovet opgjort i kr., og fejlmålinger af udgiftsbehovene bliver et alvorligt problem i denne sammenhæng. Endvidere omfatter målet for udgiftsbehov også effektivitet, således at tilskudskommuner får større tilskud, jo mindre effektive de er. Hertil svarer dog, at ineffektive tilsværskommuner skal af med et større tilsvær, jo mere ineffektive de er.

For det andet betyder indførelsen af det faktiske serviceniveau, at kommunerne kan påvirke størrelsen af deres eget tilskud ved at ændre serviceniveauet og effektiviteten. Dette fremgik allerede af afsnit 6.2, og behøver, som det vil fremgå, ikke at byde på et problem. For kommuner med store udgiftsbehov (f.eks. mange børn i den skolepligtige alder), vil udligningstilskuddet vokse, hvis de forhøjer serviceniveauet, f.eks. ved at sætte klassekvotienten ned.

For kommuner med små udgiftsbehov vil det derimod blive dyrere at sætte serviceniveauet op, fordi de vil blive afkrævet større tilsvær. Hvis der er tale om en udligningsordning, således at de kommuner, der falder i den første gruppe ikke vejer tungere end dem i den anden, kan de to effekter måske ventes på længere sigt at modvirke hinanden. Begge typer kommuner ledes til at reagere som om de havde et gennemsnitligt udgiftsbehov.

Hvis udligningen derimod tilstræbes ved hjælp af et statstilskud, som udmåles efter faktisk serviceniveau, får alle kommuner et tilskud, der ved serviceforbedringer kan sammenlignes med en procentrefusion.

Ganske de samme betragtninger kan anføres om anvendelsen af faktisk beskatningsniveau. Hvis der er tale om en symmetrisk udligningsordning, vil nogle få en tilskyndelse til skatteforhøjelser, men lige så mange vil få tilskyndelse til det modsatte.

Gives der kun tilskud til kommuner med lave beskatningsgrundlag, eller får de mere, end velhaver kommunerne betaler, vil der også heri ligge en refusions-lignende tilskyndelse til at

sætte udgifterne op. (Det må dog i den forbindelse nævnes, at anvendelse af faktisk beskatningsniveau kan tilskynde tilsværskommunerne til at anvende andre finansieringskilder end beskatning (f.eks. takster), men omvendt tilskynde tilskudskommunerne til i større omfang at anvende beskatning som finansieringskilde).

For det tredje gælder, at når der udlignes mindre end 100 pct., er det ikke altid givet, at anvendelsen af faktiske værdier giver bedre udligning, end hvis man anvender gennemsnitlige værdier.

Når der er mindre end fuld udligning, afhænger skatten ikke blot af serviceniveauet, men også af de ikke-udlignede forskelle i udgiftsbehov og beskatningsgrundlag. Og som det har været drøftet ovenfor, bliver det da ganske usikkert, om udligning med faktisk beskatningsniveau giver større udligningsgrad.

For det fjerde indebærer anvendelsen af det faktiske beskatningsniveau (to år før tilskudsåret), at tilskuddet til den enkelte kommune vil være udsat for større svingninger fra år til år, end hvis det gennemsnitlige beskatningsniveau anvendes.

Det er dog klart, at jo mere man nærmer sig fuld udligning, des mere sikkert er det, at anvendelsen af det gennemsnitlige beskatningsniveau med høje udligningsniveauer (som i Danmark i dag) kan resultere i overudligning. Antag f.eks. et gennemsnitligt beskatningsniveau på 20 pct. og et udligningsniveau på 70 pct. En indkomststigning på 100 kr. vil så koste hver tilsværskommune:

$$100 \times 0,7 \times 0,20 = 14 \text{ kr.}$$

Hertil svarer en gevinst i form af forøget indkomstskat.

Enhver kommune, hvis beskatningsniveau ligger under 14 pct. vil i så fald netto miste mere end den vinder i skat af en stigning i de skattepligtige indkomster. Udvalget finder ikke dette foreneligt med hensynet til en effektiv ligning.

Tilsvarende kunne en kommune med et lavt serviceniveau, hvis udligningsniveauet er tilstrækkelig højt, hypotetisk komme ud for, at merindtægten ved en nytillflyttet skoleelev overstiger merudgiften.

De nævnte former for overudligning viser, at faktisk beskatnings- (og serviceniveau) må anbefales ved udligningsniveauer over en vis størrelse, som vil afhænge af spredningen i kommunale beskatningsniveauer.

e) Hovedstadsudligning.

Den særlige udligningsordning i hovedstadsområdet blev indført i 1974 som led i hovedstadsreformen. Ordningen blev begrundet med, at det sammenhængende byområdes opdeling i en række kommuner resulterede i betydelige uligheder såvel på indtægtssiden som på udgiftsbehovssiden, jfr. Hovedstadsreformvalgets betænkning, p. 10:

"Med hensyn til kommunernes *økonomiske forhold*, fremgår det af udvalgets undersøgelse, at nogle af de største økonomiske uligheder i området skyldes de markante forskelle mellem udgiftsbehovet henholdsvis i bysamfundets udviklingskommuner og i områdets øvrige kommuner, til dels som følge af den skæve aldersfordeling inden for områdets enkelte kommuner. Det fremgår endvidere af undersøgelsen, at Københavns og Frederiksberg kommuners egenskab af centralkommuner for bysamfundet - foruden at påføre disse kommuner visse udgifter af fælles betydning for bysamfundet - medfører uligheder på indtægtssiden i form af provenutab inden for såvel person- som ejendomsbeskatningen, der til dels også er en typisk følge af bysamfundets opdeling i en række selvstændige kommuner. Undersøgelsen viser således mere generelt, at kommunernes økonomiske vilkår afviger en del indbyrdes som følge af uens udgiftsbehov, ikke mindst for så vidt angår investeringsudgifterne.

Det har i øvrigt ligeledes vist sig, at der også for så vidt angår sekundærkommunerne må konstateres ikke ubetydelige forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov."

Som det vil fremgå af kapitel 10, har udviklingen siden 1974 i nogen grad mindsket nogle af de af hovedstadsreformudvalget fremhævede forskelle mellem kommunerne i området; navnlig er de særlige vækstproblemers omfang reduceret stærkt.

Udvalget har imidlertid ment at burde lægge

til grund, at dets forslag i denne forbindelse generelt bør fastholde den gældende byrdefordeling bedst muligt. Dette vil kræve, at udligningsniveauet i hovedstadsområdet bevares forholdsvist højt.

Med denne forudsætning vil der stadig være behov for en særlig hovedstadsudligning, hvis udligningsniveauerne i landsudligningen er beskedne. Som det er fremgået ovenfor har den nugældende hovedstadsudlignings samspil med landsudligningen imidlertid givet anledning til visse vanskeligheder. Det meget forskellige udligningsniveau, som ordningerne medfører for forskellige kommuner, kombineret med det høje udligningsniveau i hovedstadsområdet, gør således det samlede systems virkninger temmeligt uoverskuelige. Og for enkelte kommuner har kombinationen af et højt udligningsniveau og anvendelsen af gennemsnitligt beskatningsniveau kunnet resultere i overudligning.

Desuden har der været rejst kritik af, at navnlig den amtskommunale hovedstadsudligning i et vist omfang kan påvirkes af den enkelte (amts)kommunes dispositioner, for så vidt som de kommuner, der deltager i ordningen, har en sådan størrelse, at en ændring af deres udgiftsniveau føleligt påvirker den samlede skatteudskrivning.

Disse mangler bør - efter udvalgets opfattelse - søges afhjulpet. Desuden bør hovedstadsudligningen indrettes, så et eventuelt statstilskud også i hovedstadsområdet virker udligningsneutralt.

Endelig bør det være muligt at lægge udligningsniveauerne for landsudligningen og hovedstadsudligningen sammen, så der fås et samlet udligningsniveau i hovedstadsområdet. Dette forudsætter dog, at kriterier og vægte i udgiftsbehovsudligningen ikke afviger for meget fra hinanden i hovedstads- og landsudligning.

6.5. Forslag om en tilskudsordning, hvor udligningsniveau og statstilskud kan varieres.

Der er en række begrænsninger for, hvordan en udligningsordning kan udformes, jfr. herom nærmere i kapitel 7 og 8.

På denne baggrund har udvalget set det som sin opgave at udforme et generelt tilskudssystem, der ikke tilstræber fuld udligning, men som afhjælper de mangler ved de nuværende ordninger, som er omtalt ovenfor. Et sådant tilskuds- og udligningssystem bør følgende:

- adskille finansiering og udligning, d.v.s. gøre det muligt at ændre statstilskuddet og udligningsniveauet uafhængigt af hinanden
- sikre samme udligningsniveau i skatteudligningen for alle kommuner
- sikre samme udligningsniveau i udgiftsbehovsudligningen for alle kommuner
- muliggøre, at udligningsniveauet i beskatningsgrundlagsudligningen adskiller sig fra udligningsniveauet i udgiftsbehovsudligningen
- muliggøre en hovedstadsudligning, der er udformet, så det samlede udligningsniveau umiddelbart fremgår, og så udligningsordningen ikke kan påvirkes af de enkelte kommuner
- undgå risikoen for overudligning
- ikke i sig selv give anledning til vækst i de offentlige udgifter.

Da den foreslåede ordning ikke bør afvige mere fra det eksisterende system end nødvendigt, er det naturligt at tage udgangspunkt i en ordning bestående af 3 dele, nemlig:

- et statstilskud efter udgiftsbehov
- en mellemkommunal udgiftsbehovsudligning med samme udligningsniveau for alle kommuner
- en mellemkommunal skatteudligning med det samme udligningsniveau for alle kommuner.

Det kan vises, jfr. appendiks til kapitel 6, at et tilskud af denne form kan beskrives som summen af et statstilskud proportionalt med indtægtsgrundlaget og en mellemkommunal udligning af forskellene før tilskud, jfr. at det ovenfor er vist, at et statstilskud kan beregnes proportionalt med beskatningsgrundlaget, når det kombineres med en udligning af forskellene før statstilskud.

Hvis et sådant kombineret tilskud udformes, så det samlede udligningsniveau i udgiftsudligningen (summen af virkningen af statstilskud og mellemkommunal udgiftsbehovsudligning)

og det samlede udligningsniveau i skatteudligningen (summen af virkningen af statstilskud og mellemkommunal skatteudligning) er fastlagt i lovgivningen, vil tilskudsordningen indebære,

- at alle kommuners skat forhøjes eller nedsættes med præcist samme procentpoints ved ændring af statstilskuddet,
- at forskellen mellem to kommuners skat forbliver den samme, uanset statstilskuddets størrelse.

Denne udligningsordning opfylder altså kravet om adskillelse af udligning og finansiering for så vidt som en ændring af statstilskuddet har samme virkning på beskatningsniveauet i alle kommuner.

Den opfylder samtidigt kravet om samme udligningsniveau for alle kommuner i skatteudligningen og en tilsvarende ensartethed i udgiftsbehovsudligningen.

Det er endvidere muligt at tilføje en hovedstadsudligning som muliggør en definition af et totalt udligningsniveau (den samlede virkning af statstilskud, landsudligning og hovedstadsudligning) henholdsvis på udgiftsbehovsiden og på skattesiden. Ordningen er nærmere beskrevet i bilag I.

Defineres der i lovgivningen et sådant samlet udligningsniveau, kan dette fastsættes til en sådan størrelse, at risikoen for overudligning undgås. Udligningsniveauet vil dog da blive lavere end det der gælder for visse kommuner i dag, men ville selv da nærme sig den grænse, hvor det efter udvalgets skøn kan være hensigtsmæssigt at anvende faktisk beskatningsniveau.

Udvalget har derfor beregnet virkningen såvel af at anvende faktisk beskatningsniveau som af at anvende gennemsnitligt beskatningsniveau ved beregningen af tilskud/tilsvar i hovedstadsudligningen, jfr. kapitel 11.

Hvad specielt angår amtskommunerne har udvalget overvejet, om udligningsniveauet i landsudligningen kunne sættes så højt, at en hovedstadsudligning helt kan undværes, jfr. herom også kapitel 11. Dermed må spørgsmålet om anvendelse af faktisk beskatningsniveau i den amtskommunale landsudligning overvejes nærmere. For så vidt der opretholdes en

amtskommunal hovedstadsudligning, finder udvalget, at det hovedstadskommunale udgiftsbehov og beskatningsgrundlag må defineres uafhængigt af de samlede udgifter (og den samlede skatteudskrivning) i regionen, således at ordningen ikke kan påvirkes af de deltagende amtskommuner. Kapitel 11 indeholder en nærmere diskussion heraf.

Sammenfattende anbefaler udvalget en udligningsordning for såvel amtskommunerne som kommunerne af følgende tilsnit:

- den omfatter et statstilskud, en mellemkommunal udgiftsbehovsudligning, en mellemkommunal skatteudligning samt en hovedstadsudligning, medmindre udligningsniveauet i landsudligningen er så højt, at en særlig hovedstadsudligning er overflødig,
- loven definerer et samlet udligningsniveau for henholdsvis udgiftsbehov og beskatningsgrundlag, som udtrykker virkningen af statstilskud og landsudligning,
- loven definerer tilsvarende et samlet udligningsniveau i hovedstadsudligningen, som udtrykker virkningen af statstilskud, landsudligning og hovedstadsudligning

I kapitel 11 er der foretaget en række konsekvensberegninger af disse forslag, idet de nødvendigvis må ses i sammenhæng med udvalgets øvrige overvejelser.

6.6. Samlet præsentation af den af udvalget foreslåede tilskuds- og udligningsmodel.

På grundlag af overvejelserne i det foregående, foreslår udvalget en række ændringer af og tilføjelser til det eksisterende tilskuds- og udligningssystem. Udvalgets samlede forslag om systemets udformning er præciseret i en tilskuds- og udligningsmodel, der i bilag I er gengivet i matematisk form. Modellen kaldes kort GURLI (generaliseret udligningsmodel for regionale og landsdækkende indkomst- og udgiftsbehovsforskelle).

Udgangspunktet for modellen er, at den andel af forskellene i *nettodriftsudgiftsbehov* og beskatningsgrundlag, der skal udlignes, må være den samme, uanset statstilskuddets størrelse.

Selve modellen består af tre elementer

- et statstilskud

- en mellemkommunal udgiftsbehovsudligning
- en mellemkommunal skatteudligning

Da statstilskuddet udligner forskelle i udgiftsbehov, må statstilskud og mellemkommunal udligning bindes sammen, så en forøgelse eller formindskelse af udligningen via tilskud automatisk resulterer i en formindskelse eller forøgelse af udligningen via den mellemkommunale ordning. De to elementer knyttes sammen af et - i lovgivningen fastsat - samlet niveau for udgiftsbehovsudligning.

Statstilskuddet indvirker imidlertid også på skatteudligningen, da skattetryksfaktoren jo forøges, når tilskuddet sættes ned og formindskes, når det sættes i vejret. Også statstilskud og mellemkommunal skatteudligning skal derfor bindes sammen af et samlet udtryk for udligningsniveauet.

Modellen indenfor hovedstadsområdet indeholder derudover

- en hovedstadsudligning efter udgiftsbehov
- en hovedstadsudligning efter beskatningsgrundlag

Der defineres - på samme måde som i landsudligningen - et samlet udligningsniveau for udgiftsbehovsudligning og et samlet udligningsniveau for skatteudligning.

6.7. Sammenfatning og konklusion.

I dette kapitel er der først foretaget en sammenligning af en række forskellige udligningsmodeller. Disse adskiller sig fra hinanden i tre henseender; nemlig a) om de anvender gennemsnitligt beskatnings- og serviceniveau eller den enkelte kommunes faktiske beskatnings- og serviceniveau, b) hvilket udligningsniveau, der anvendes i henholdsvis udgiftsbehovs- og beskatningsgrundlagsudligning og c) hvilket statstilskud, der ydes.

Dernæst er der - i afsnit 6.3. - opstillet en udligningsmodel, som sikrer et ensartet skat/service-forhold i alle kommuner. Det vises, at dette forudsætter anvendelse af faktisk serviceniveau og faktisk beskatningsniveau i beregningen af tilskud/tilsvar. Endvidere fremgår det, at et ensartet skat/service-forhold kan opnås med et vilkårligt stort statstilskud, hvis statstilskuddet afhænger af serviceniveauet.

I afsnit 6.4. konstateres det indledningsvist, at en række synspunkter (bl.a. vanskelighederne ved en præcis måling af udgiftsbehovet og risikoen for at påvirke kommunernes ligning og andre dispositioner) taler imod fuld udligning.

Det drøftes derfor, hvordan en ordning med mindre end fuld udligning kan udformes.

Først overvejes, om udligningsniveauet i skatteudligningen - som i dag - bør være forskelligt for forskellige kommuner. Det konkluderes, at i alt fald de nuværende forskelle ikke kan begrundes, hvorfor der peges på et mere ensartet udligningsniveau.

Dernæst diskuteres det, om udligningsniveauet i udgiftsbehovsudligningen bør være det samme som i skatteudligningen. Udgangspunktet er, at der ikke ville være behov for udligning, hvis der i alle landets kommuner var det samme forhold mellem beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. Der påvises imidlertid stor spredning og en meget ringe sammenhæng mellem de to størrelser. Det fremgår desuden, at en del kommuner har enten et stort udgiftsbehov kombineret med et stort beskatningsgrundlag eller et lille udgiftsbehov kombineret med et lille beskatningsgrundlag. For disse kommuner har det antageligt i et vist omfang utilsigtede virkninger, hvis udligningsniveauet er for forskelligt i udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehovsudligning.

Endelig vises det, at spredningen i udgiftsbehov er mindre end spredningen i beskatningsgrundlag, hvilket til dels kan skyldes en utilstrækkelig måling af udgiftsbehovet.

Det konkluderes, at man kun kan lade udligningsniveauet i udgiftsbehovsudligningen adskille sig fra niveauet i skatteudligningen i beskedent omfang, hvis man vil undgå at det fører til ringere udligning end uden indgreb. Herefter drøftes virkningen af forskellige former for statstilskud. Det konkluderes, at især refusioner kan føre til øgede offentlige udgifter, men at statstilskud under visse betingelser også kan have en udgiftsstimulerende virkning. Det vises endvidere, at et statstilskud, der ikke påvirker udligningen, kan formuleres enten som proportionalt med udgiftsbehovet

(hvis det er forskellene efter tilskud der udlignes) eller som proportionalt med beskatningsgrundlaget (hvis det er forskellene før tilskud, der udlignes).

Derefter belyses spørgsmålet om anvendelse af faktisk eller gennemsnitligt beskatningsniveau/serviceniveau i udligningsordningerne. Det fremhæves, at serviceniveauet er vanskeligt at måle præcist, og det vises, at faktisk beskatningsniveau ved lave udligningsniveauer ikke nødvendigvis giver en bedre tilnærmelse til det gennemsnitlige skat/service-forhold end gennemsnitligt beskatningsniveau. Dog påvises det også, at anvendelsen af gennemsnitligt beskatningsniveau ved høje udligningsniveauer kan resultere i overudligning.

Udvalget skønner herefter, at faktisk beskatningsniveau bør overvejes nøje ved høje udligningsniveauer, men at gennemsnitligt beskatningsniveau/serviceniveau ellers bør anvendes.

På grundlag af disse overvejelser søges i afsnit 6.5 herefter opstillet en udligningsmodel, der sikrer et mere ensartet udligningsniveau i skatteudligningen, et mere gennemskueligt samspil mellem landsudligning og hovedstadsudligning og en adskillelse af statsfinansiering og udligning.

Der opstilles en model bestående af et statstilskud, en mellemkommunal udligning af forskelle i udgiftsbehov, en mellemkommunal udligning af forskelle i beskatningsgrundlag samt en hovedstadsudligning. Det vises, at det er muligt at definere et samlet udligningsniveau for henholdsvis

- a) beskatningsgrundlagsudligning på landsplan,
- b) udgiftsbehovsudligning på landsplan,
- c) beskatningsgrundlagsudligning i hovedstadsområdet,
- d) udgiftsbehovsudligning i hovedstadsområdet.

Modellen opfylder dermed de opstillede krav.

Sammenfattende foreslås det, at det nuværende landsomfattende udligningssystem erstattes af:

- 1) en mellemkommunal udligning af forskellene i udgiftsbehov og beskatningsgrundlag, suppleret med
- 2) et udgiftsbehovstilskud og at omlægningen følger de i kapitlet nærmere diskuterede principper.

Hermed opnås, at udligningsniveauer og statsstilskud vil kunne reguleres hver for sig.

APPENDIKS TIL KAPITEL 6.

1. Indledning.

En række af de spørgsmål, der er drøftet i kapitel 6, kan kun vanskeligt belyses uden anvendelse af matematisk sprogbrug. I bilag I er der derfor givet en temmelig indgående, næsten rent matematisk, fremstilling. De væsentligste elementer heri er samlet og nærmere forklaret i dette appendiks.

2. Definition.

De anvendte symboler defineres således:

Y_i = beskatningsgrundlaget pr. indbygger i kommune i

P_i = udgiftsbehovet i kr. pr indbygger i kommune i

U_i = udgiftsbehovstallet pr. indbygger i kommune i

D_i = de samlede nettodriftsudgifter i kommune i pr. indbygger

S_i = serviceniveauet i kommune i (indeks med gnstl. = 1)

D = samlede nettodriftsudgifter

L = bloktilskudspuljen

B_i = indbyggertallet i kommune i

T_i = tilskud(+) / tilsvær(-) pr. indbygger i kommune i

t_i = beskatningsniveauet i kommune i før udligning,

t_i^* = beskatningsniveauet efter udligning

k_1 1 konstanter, de såkaldte udlignings-

k_2 = niveauer, som angives i

k_3 brøker mellem 0 og 1

Gennemsnit udtrykkes ved streg over variablen.

Det forudsættes, at der ikke er hverken anlægsudgifter, lånebyrder eller andre udgifter udover driftsudgifterne. I så fald er beskatningsniveauet før udligning:

$$t_i = D_i / Y_i = S_i P_i / Y_i,$$

hvor serviceniveauet defineres som:

$$S_i = D_i / P_i$$

altså som forholdet mellem de faktiske driftsudgifter og udgiftsbehovet, begge udtrykt i kr. Endelig er P_i defineret ved en hjælpevariabel U_i :

$$P_i = U_i D$$

3. En sammenligning af de i kapitel 6 omtalte modeller.

De udligningsmodeller, der er diskuteret i kapitel 6, er i matematisk form beskrevet og sammenlignet i bilag I. Her skal enkelte af disse formler fremdrages.

Samtlige modeller kan skrives på følgende fælles form:

$$T_i = k_1 t^* (Y_k - Y_i) + k_2 S (P_i - P_k) \quad (1),$$

hvor

- k_1 og k_2 (niveauerne for udligning vedr. henholdsvis indkomster og udgiftsbehov) kan variere mellem 0 (ingen udligning) og 1 ("fuld" udligning)

- 1^* (skat) og S (serviceniveau) kan være t_i^* og S_i (hver enkelt kommunes faktiske beskatningsniveau efter statstilskud og udligning og serviceniveau) eller være t^* og S (de gennemsnitlige værdier)¹⁾

- Y_k og P_k kan fastsættes vilkårligt; det er niveauerne for indkomst og udgiftsbehov, som bestemmer, hvor stort statstilskuddet bliver.

¹⁾ Ved t^* forstås beskatningsniveauet efter statstilskud, mens t betegner beskatningsniveauet før statstilskud.

Det nuværende tilskud til kommunerne (ekskl. hovedstadsudligning) har følgende form:

$$T_i = k_1 \bar{t}^* (\bar{Y} - Y_i) + k_2 (P_i - 0), \quad (2)$$

hvor

- k_1 antager værdien 0,5 for $Y_i < \bar{Y}$ og værdien 0,1 for $\bar{Y} < Y_i < 1,25\bar{Y}$. Er $Y_i > 1,25\bar{Y}$ beregnes tilsvaret som $\bar{t}^* 0,1 + 0,25\bar{Y} + 0,4(Y_i - 1,25\bar{Y})$,
- k_2 antager værdien 0,25 (bloktilskuddets andel af de samlede nettodriftsudgifter).

Det nuværende tilskud til amtskommunerne kan skrives

$$T_i = k_1 \bar{t}^* (\bar{Y} - Y_i) + k_2 (P_i - 0) \quad (3),$$

hvor

- k_1 antager værdien 1 for $Y_i < \bar{Y}$ og værdien 0 for $Y_i > \bar{Y}$
- k_2 antager værdien 0,35 (det amtskommunale bloktilskuds andel af de amtskommunale nettoudgifter).

Den af amtsrådsforeningen opstillede model uden statstilskud kan skrives

$$T_i = k_1 \bar{t} (\bar{Y} - Y_i) + k_2 (P_i - \bar{P}) \quad (4)$$

Er k_1 og k_2 lig med 1, fås modellen for "fuld" udligning uden statstilskud.

Forskellen mellem amtsrådsforeningens model og det nuværende system er da:

- at k_1 antager samme værdi, uanset størrelsen af Y_i
- at P_k antager værdien $\bar{P}$ i stedet for 0.

Amtsrådsforeningens model for statsfinansieret udligning skrives

$$T_i = k_1 \bar{t}^* (Y_{\max} - Y_i) + k_2 (P_i - P_{\min}) \quad (5)$$

Sættes k_1 og k_2 lig med 1 fås modellen for statsfinansieret fuld udligning.

Det kan vises, at (5) kan udtrykkes som en sum af et statstilskud pr. indbygger og en rent mellemkommunal udligning, jfr. bilag I.

Endelig kan den teoretiske model for fuld udligning, hvori det faktiske serviceniveau og det faktiske beskatningsniveau anvendes, skrives

$$T_i = t_i (\bar{Y} - Y_i) + S_i (P_i - \bar{P}) \quad (6)$$

Det kan, jfr. bilag I, vises, at denne model kan omskrives til

$$T_i = S_i (P_i - \bar{t} Y_i) \quad (7)$$

Tilskuddet er altså lig forskellen mellem kommunens udgiftsbehov og dens skatteprovenu ved gennemsnitligt beskatningsniveau, ganget med kommunens serviceniveau.

4. Udformningen af et statstilskud ved fuld udligning.

En mellemkommunal udligningsordning, der resulterer i at alle kommuner har samme skat/serviceforhold, kan beskrives således: Kommunens tilskud/tilsvar (T_i) består af forskellen mellem dens udgiftsbehov (P_i) og den skat den ville få med anvendelse af det lands-gennemsnitlige beskatningsniveau, som fremkommer efter tilskud fra staten (t^*), idet denne forskel ganges med et indeks for kommunens faktiske serviceniveau (S_i).

Dette kan jfr. (7) udtrykkes således:

$$T_i = S_i (P_i - t^* Y_i) \quad (8)$$

(8) lader sig omskrive til

$$T_i = S_i (P_i - t Y_i) + S_i Y_i (t - t^*) \quad (9)$$

hvoraf første led er en rent mellemkommunal udligning af forskellene før statstilskud, mens andet led er et statstilskud, der er proportionalt med serviceniveau og indkomstgrundlag.

Det kan, jfr. bilag I, vises, at formel (10) også resulterer i ensartet skat/serviceforhold.

$$T_i = S_i (P_i - P) + t^* (Y - Y_i) + S_i (P - t^* Y) \quad (10)^2$$

Her er de første to led identisk med en mellemkommunal udligning på sædvanlig form, jfr. ligning 6, mens det sidste led er et statstilskud, bestående af en konstant ganget med kommunens serviceniveau.

5. Udformningen af et statstilskud ved mindre end fuld udligning.

Det kan, jfr. bilag I, vises, at en tilskudsordning, som resulterer i mindre end fuld udligning, kan formuleres således

$$T_i = c S_i (P_i - t Y_i) + S_i \bar{T} / \bar{Y} Y_i \quad (11)$$

Det ses, at statstilskudsdelen her er formuleret på samme måde som ovenfor, mens den mellemkommunale del er lig med udtrykket i (9) ganget med en konstant.

²⁾ T_i betyder det samlede tilskud/tilsvar pr. indbygger til eller fra kommune i , T det gennemsnitlige (stats)tilskud pr. indbygger.

Statstilskudsdelens afhænger også her af både serviceniveau og beskatningsgrundlag, forudsat at det er forskellene før tilskud, der udlignes.

Man kan - især når udligningsniveauet er mindre end 100 pct. - argumentere for, at tilskuddene bør beregnes med anvendelse af det gennemsnitlige serviceniveau og det gennemsnitlige beskatningsniveau.

Tilskudsformlen bliver, jfr. bilag I, da udtrykket i (11), blot uden S_i , altså

$$T_i = c (P_i - t Y_i) + T/Y Y_i \quad (12)$$

Det er muligt at omskrive dette til

$$T_i = (c - T/P) (P_i - t Y_i) - \bar{T}/\bar{P} P_i \quad (13)$$

hvor T/P udtrykker det samlede statstilskuds andel af det samlede udgiftsbehov.

Også her gælder det altså, at man *enten* som sædvanligt kan udligne forskellene *efter* tilskud (i hvilket tilfælde tilskuddet udmåles proportionalt med udgiftsbehovet) eller man kan gå over til at udligne forskellene *før* tilskud (i hvilket tilfælde tilskuddet udmåles proportionalt med beskatningsgrundlaget).

Af udtrykket i (12) fremgår det, at en ændring af statstilskuddets størrelse vil bevirke samme ændring i beskatningsniveauet i alle kommuner.

6. Nærmere beskrivelse af den af udvalget foreslåede tilskuds- og udligningsmodel.

Udvalget har som nævnt taget udgangspunkt i en ordning bestående af 3 dele, nemlig

- et bloktilskud efter udgiftsbehov
- en mellemkommunal udgiftsbehovsudligning med samme udligningsniveau for alle kommuner
- en mellemkommunal skatteudligning med samme udligningsniveau for alle kommuner.

I en sådan ordning kan udligningsdelen skrives

$$KT_i = k_1 (P_i - P) + k_2 t^* (Y - Y_i), \quad (14)$$

hvor k_1 er udligningsniveauet for udgiftsbehov og k_2 er udligningsniveauet for beskatningsgrundlag, mens KT_i er det mellemkommunale tilskud/tilsvar, og statstilskuddet betegnes ved ST .

Statstilskudsdelens kan skrives

$$ST_i = k_3 P_i$$

Såvel k_1 , k_2 som k_3 måles som en procent mellem 0 og 100.

Gennemsnitskommunen vil få et tilskud på $TS_i = k_3 \cdot \bar{P}$

Det gennemsnitlige beskatningsniveau bliver så

$$\bar{t}^* = \bar{P}/\bar{Y} - k_3 \bar{P}/\bar{Y} = (1 - k_3) \bar{t}$$

Tilsvarende reduceres det udgiftsbehov, kommunerne selv skal finansiere, således at det mellemkommunale udgiftsbehovstilskud bliver

$$k_1 (1 - k_3) (P_i - \bar{P})$$

Herefter kan det samlede tilskud skrives som tre dele:

$$T_i = k_3 P_i + k_1 (1 - k_3) (P_i - \bar{P}) + k_2 \bar{t} (1 - k_3) (\bar{Y} - Y_i) \quad (15)$$

Det kan vises, at et tilskud af denne form kan beskrives som summen af et statstilskud proportionalt med indtægtsgrundlaget og en mellemkommunal udligning af forskellene før tilskud, jfr. at det ovenfor er vist, at et statstilskud kan beregnes proportionalt med beskatningsgrundlaget, når det kombineres med en udligning af forskellene *før* statstilskud.

Udtrykket i (15) kan nemlig omskrives til

$$\begin{aligned} T_i &= k_3 P_i - k_3 \bar{P} + k_3 \bar{P} + \\ &\quad [k_1 (1 - k_3) (P_i - \bar{P}) + \\ &\quad k_2 \bar{t} (1 - k_3)] (\bar{Y} - Y_i) + \\ &\quad k_3 \bar{t} (\bar{Y} - Y_i) - k_3 \bar{t} (\bar{Y} - Y_i) \\ &= [(k_3 + k_1 (1 - k_3))] (P_i - \bar{P}) + \\ &\quad [(k_3 + k_2 (1 - k_3))] (\bar{Y} - Y_i) \bar{t} + k_3 \bar{P} - \\ &\quad k_3 \bar{P}/\bar{Y} \bar{Y} + k_3 \bar{P}/\bar{Y} Y_i \\ &= [k_3 + (k_1 (1 - k_3))] (P_i - \bar{P}) + \\ &\quad [k_3 + k_2 (1 - k_3)] (\bar{Y} - Y_i) \bar{t} + k_3 \bar{t} Y_i \end{aligned} \quad (16)$$

Hvis man ved hjælp af udtrykkene i (16) definerer *et samlet udligningsniveau i udgiftsbehovsudligningen* (summen af virkningen af bloktilskud og mellemkommunal udgiftsbehovsudligning $(k_3 + k_1(1-k_3))$) og *et samlet udligningsniveau i skatteudligningen* (summen af virkningen af bloktilskud og mellemkommunal skatteudligning $(k_3 + k_2(1-k_3))$), vil også en ordning med bloktilskud indebære,

- at alle kommuners skat forhøjes eller nedsættes med samme procent ved ændring af statstilskuddet
- at forskellen mellem to kommuners skat forbliver den samme, uanset statstilskuddet.

7. Samlet præsentation af den foreslåede tilskuds- og udligningsmodel.

Udgangspunktet for tilskuds- og udligningsmodellen er, at den del af henholdsvis forskellene i nettoudgiftsbehovet og forskellene i beskatningsgrundlaget, der udlignes, bør være den samme, uanset hvor stort statstilskuddet er.

Selve modellen består - idet der fremstillingsmæssigt ses bort fra hovedstadsudligningen - som nævnt af tre elementer:

- en mellemkommunal skatteudligning,
- en mellemkommunal udgiftsbehovsudligning,
- et statstilskud.

Statstilskuddet indebærer en udligning af forskelle i udgiftsbehov svarende til tilskuddets andel af nettodriftsudgifterne.

Men tilskuddet *virker også skatteudlignende*, da det gennemsnitlige skattetryk nedsættes. Tilbage til den mellemkommunale udgiftsbehovsudligning bliver da

$$(1-k_3)(P_i-\bar{P}),$$

mens der refter følgende forskelle i beskatningsgrundlaget

$$(1-k_3)(\bar{Y}-Y_i) \bar{P}/\bar{Y}$$

Kaldes udligningsniveauet i systemets *andet element* (den mellemkommunale udgiftsbehovsudligning) k_1 , kan denne del af systemet herefter formuleres således

$$k_1(1-k_3)(P_i-\bar{P})$$

Kaldes udligningsniveauet i systemets tredje element (den mellemkommunale skatteudligning) k_2 , kan denne del af systemet formuleres således:

$$k_2(1-k_3)(\bar{Y}-Y_i) \bar{P}/\bar{Y},$$

hvor $(1-k_3)\bar{P}/\bar{Y}$ er beskatningsniveauet efter statstilskud.

Skal forskellene mellem kommune i 's og det gennemsnitlige udgiftsbehov reduceres svarende til

$$n_1(P_i-\bar{P}),$$

må udligningsniveauerne i statstilskuddet og den mellemkommunale udligning bindes sammen på følgende måde:

$$n_1 = k_3 + k_1(1-k_3)$$

Og skal forskellene i beskatningsgrundlag reduceres svarende til

$$n_2(\bar{Y}-Y_i) \bar{P}/\bar{Y},$$

må det gælde, at

$$n_2 = k_3 + k_2(1-k_3)$$

Det kan da vises, at ændringer i statstilskuddet i praksis har en virkning, der er proportional med den enkelte kommunes beskatningsgrundlag. *For hvis statstilskuddet forøges, sikrer modellen nemlig, at udligningsniveauet i den mellemkommunale udligning tilpasses tilsvarende.* Ellers kan forskellen mellem to kommuners beskatningsniveau ikke være konstant.

Indenfor *hovedstadsområdet* kan der tilknyttes en særlig udligningsordning efter fuldstændigt samme principper.

De samlede udligningsniveauer for hovedstadsområdet kan da - i fortsættelse af landsudligningen - skrives

$$n_3 = n_1 + k_4(1-k_1)(1-k_3)$$

$$n_4 = n_2 + k_5(1-k_2)(1-k_3)$$

7. Udligning af forskelle i beskatningsgrundlag.

7.1. Indledning.

I dette og det følgende kapitel behandles de problemer, der er forbundet med den faktiske opgørelse af henholdsvis beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. Hermed belyses, hvordan og i hvilket omfang måleproblemerne sætter grænser for udligningens omfang.

For det første drøftes afgrænsningen af det indkomstgrundlag, der skal indgå i udligningen, herunder hvilke kommunale skattetyper, der skal udlignes, og hvordan de i givet fald skal sammenvejes (afsnit 7.2-7.6). I denne sammenhæng drøftes også de problemer, der følger af den tidsmæssige "forskydning" mellem indkomstopgørelse og tilskudsberegning (afsnit 7.7).

For det andet diskuteres de principielle problemer i forbindelse med regionale forskelle i omfanget af naturalieindkomst og i omfanget af de skattemæssige fradrag (afsnit 7.8 og 7.9).

For det tredje overvejes det, hvordan der i udligningsberegningerne kan tages hensyn til regionale forskelle i priser og lønninger (afsnit 7.10).

Endelig drøftes det - *for det fjerde* - hvorledes udligningssystemet bør udformes, hvis der skal være sikkerhed for en rimelig kommunal egeninteresse i ligningen (afsnit 7.11).

Det skal indledningsvist understreges, at behandlingen af måleproblemerne her alene tager udgangspunkt i beskatningsgrundlaget betragtet som en kommunal finansieringskilde.

Dette understreges, fordi der ofte i debatten sker en ufrugtbar sammenblanding af kommunal udligning og personlig omfordeling. Formålet med den kommunale udligning er at skabe mere ensartede muligheder for, at kom-

munerne kan yde samme service til samme "skattepris" med udgangspunkt i en "på forhånd" given indkomstvariation.

Det er således "skatteprisen" som udtrykt ved skattesatsernes størrelse, der bør være målet for udligning. Såfremt der ønskes horisontal lighed, og såfremt fordelingen ved decentraliseringen skal realiseres, bør to kommuner med ens udgiftsbehov og serviceniveauer og dermed ens udskrivningsbehov ikke have forskellige skattesatser. For at undgå sådanne forskelle må der ske en udligning af forskelle i beskatningsgrundlag. Udligningen må bygge på den lovgivning og praksis, der nu engang ligger bag opgørelsen af en kommunes indkomster og grundværdier.

7.2. Opgørelse af beskatningsgrundlaget.

Gældende regler.

Beskatningsgrundlaget indgår som beskrevet i kapitel 4 i fire ordninger, nemlig i den amtskommunale skattegrundlagsudligning, i den kommunale landsudligning samt i de to hovedstadsudligningsordninger. Som det ydermere fremgik af kapitel 4, er udligningsniveauet ikke det samme i disse ordninger. I hovedstadsudligningen er udligningsniveauet for beskatningsgrundlaget eksempelvis 70 pct., dvs. et højere udligningsniveau end i den kommunale landsudligningsordning, hvilket bl.a. kan tages som udtryk for, at måleproblemerne for så vidt angår beskatningsgrundlagene betragtes som relativt begrænsede inden for hovedstadsområdet.

Efter de gældende regler (jfr. LB nr. 835 af 4. december 1980 samt indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 412 af 17. august 1981) opgøres en (amts)kommunes beskatningsgrundlag som summen af (amts)kommunens

indkomstskattegrundlag plus 10 pct. af de af Danmarks Statistik opgjorte grundværdier, af hvilke (amts)kommunen udskriver grundskyld. Indkomstskattegrundlaget opgøres ud fra det af statsskattedirektoratet opgjorte indkomstskatteprovenu (for kommunerne inkl. sømandsskatten), som divideres med (amts)kommunens udskrivningsprocent og ganges med 100.

7.3. Udligningsmæssige konsekvenser af ændringer i skattereglerne.

Det følger af ovenstående beskrivelse af beskatningsgrundlagsopgørelsen, at ændringer i opgørelsen eller størrelsen af eksempelvis lønmodtagerfradraget eller personfradraget typisk vil få forskellige virkninger på indkomstskattegrundlaget i forskellige kommuner på grund af forskellene i den vægt, disse fradrag har i forhold til den samlede indkomstmasse.

Til eksempel kan nævnes forhøjelsen af lønmodtagerfradraget og den ekstraordinære forhøjelse af pensionisternes personfradrag, som er gennemført med virkning for indkomståret 1982, og som bl.a. blev vedtaget ud fra fordelingspolitiske og administrative motiver. Den sidstnævnte ændring vil medføre det største procentvise fald i udskrivningsgrundlaget i de kommuner, som har et stort antal pensionister og/eller et i forvejen lavt indkomstgrundlag. Herigennem vil de gennemførte ændringer få udligningsmæssige konsekvenser for kommunerne.

Det må imidlertid - som nævnt i indledningen - fastholdes, at udgangspunktet for den kommunale udligning er de indkomstskattegrundlag, der følger af den gældende skattelovgivning, selv om denne lovgivning - som det er fremgået - typisk er udformet under hensyntagen til en række andre politiske og administrative målsætninger.

Den kommunale udligning skal således også - for at skatteprocenterne relativt set kan holdes uændrede - "opfange" de udsving i indkomstskattegrundlaget, der følger af bl.a. fordelingspolitisk motiverede ændringer i skattelovgivningen.

7.4. Inddragelse af grundværdierne i udligningen, dækningsafgift.

Der kunne måske sættes et spørgsmålstejn ved, om grundværdierne overhovedet bør indgå i den kommunale udligning. Synspunktet er, at hvis indkomsten er det bedste mål for skatteevnen eller ligheden, burde alene denne størrelse beskattes og dermed indgå i udligningen. Dette forhold er imidlertid uden betydning her, hvor udgangspunktet som nævnt i indledningen er skatterne betragtet som en kommunal finansieringskilde. Så længe det i skattelovgivningen er bestemt, at grundværdierne kan beskattes af kommunerne, må grundværdierne derfor indgå i udligningen. Det afgørende i en udligningssammenhæng er som nævnt, om skatteprocenterne er ens når udgiftskravene er ens, og det kræver udligning af forskelle i beskatningsgrundlag uafhængigt af definitionen af dette grundlag.

Denne betragtning må også føre til, at *dækningsafgifterne* bør inddrages i udligningen. (Amts)kommunerne har således i lighed med reglerne for grundskylden mulighed for indenfor visse rammer at pålægge dækningsafgift af grund- og forskelsværdier for offentlige ejendomme, der er fritaget for grundskyld, samt af forskelsværdierne for visse erhvervsejendomme (jfr. LB nr. 388 af 28.8.1979 som ændret ved lov nr. 282 af 10.6.1981).

Da dækningsafgifterne fastsættes forskelligt i forskellige kommuner, er deres satser også udtryk for en "skattepris", og derfor kræver hensynet til et mere ensartet skat/serviceforhold, at dækningsafgifterne inddrages i udligningen. Dette kan gøres ved at behandle de grund- og forskelsværdier, som kan danne grundlag for dækningsafgifter, analogt med de grundværdier, hvorpå der kan udskrives grundskyld, således at de indregnes med en andel i beskatningsgrundlaget, der afspejler deres relative gennemsnitlige "skattekraft" (jfr. afs. 7.5.).

Det har imidlertid, grundet datamæssige mangler, ikke været muligt for udvalget at belyse effekten af en sådan ændring af beskatningsgrundlagsopgørelsen. Det datamæssige grundlag vil efter det oplyste først foreligge i løbet af 1983. Udvalget må på denne bag-

grund *anbefale*, at spørgsmålet tages op til fornyet overvejelse, når det nødvendige datagrundlag foreligger.

7.5. Indregning af grundlaget for skatter, når satsen ikke kan variere mellem kommuner.

For *sømandsskatten* gælder, at bopælskommunerne modtager en af staten fastlagt og for alle kommuner ens procent (ca. 50 pct. i gennemsnit) af provenuet. Denne provenuandel omregnes ved at dividere den med kommunens faktiske udskrivningsprocent til et beskatningsgrundlag, der udlignes på samme måde som den personlige indkomstskat. Dette betyder, at kommuner med lave udskrivningsprocenter får beregnet skattepligtige sømandsindkomster til udligning med en tungere vægt end højt beskattede kommuner.

Anvendes denne teknik, kan ethvert provenu omregnes til et udtryk, der på samme måde som udskrivningsgrundlaget kan indgå i udligningen.

Baggrunden for, at *grundværdierne* i dag indgår med en vægt på 10 pct. er, at denne procentandel afspejler de to skattekilders relative "skattekraft". Kommuner og amtskommuner under ét får således i gennemsnit nogenlunde det samme provenu af 100 kroners indkomst som af 1.000 kroners grundværdi (forholdet er belyst i "Kommunale Udgiftsbehov II", bilag 6).

Denne sammenvejningsteknik er hensigtsmæssig, når der er tale om skatter, hvor (amts)kommunerne hver for sig fastsætter deres egne skattesatser, idet formålet er at finde et sammenvej et udtryk til udligning af grundlaget for den "skattepris", som skattesatserne er udtryk for. Ved denne sammenvejning må de enkelte skattegrundlags gennemsnitlige bidrag til kommunal egenfinansiering være de naturlige vægte.

Hvis (amts)kommunerne ikke frit kan sætte deres egen skattesats, bliver skatten et finansieringsbidrag. I de (amts)kommuner, der har store skattegrundlag, opnås en større aflastning og dermed muligheden for en lavere skattepris end i andre kommuner. Der vil således også her være behov for en udligning, men

ifølge sagens natur ikke med henblik på at udligne grundlaget for fastsættelse af "skattepriserne".

Fuld udligning måtte i disse tilfælde føre til, at statens provenu omfordeles, så den omdannes til et fast beløb pr. indbygger, som er proportionalt med den del af (amts)kommunens beskatningsgrundlag, der danner grundlag for egne skattesatser.

Da mindre end fuld udligning af andre grunde er påkrævet, må provenuet af disse skatter omregnes til et beløb, der kan lægges til det beskatningsgrundlag, der indgår i udligningen. En sådan teknik kendes fra sømandsskatten. Efter de gældende bestemmelser (jfr. LB nr. 388 af 28. august 1979) har kommunerne - med visse i denne sammenhæng mindre modifikationer - mulighed for frit at fastsætte grundskyldpromillerne.

Amtskommunerne - derimod - kan ikke frit fastsætte grundskyldpromillerne. Ifølge § 2 i lov om udskrivning af skat til amtskommunen (jfr. indenrigsministeriets lovebekendtgørelse af 30. oktober 1974), skal halvdelen af det samlede amtskommunale skatteprovenu udskrives som grundskyld, idet grundskyldpromillen dog højst kan udgøre 20 promille. På baggrund af det amtskommunale udskrivningsbehov indebærer denne bestemmelse reelt en fiksering af grundskyldpromillen på 20. Hertil kommer, at den amtskommunale grundskyldpromille i de senere år har været fikseret direkte, uanset den ovennævnte lovbestemmelse (i perioden 1971-77 var promillen 20, i 1978 13 og i 1979-81 15. Ifølge lov nr. 281 af 10. juni 1981 er den amtskommunale grundskyldpromille for skatteårene 1982-85 fastsat til henholdsvis 13, 12, 11 og 10 promille).

De amtskommunale grundværdier er på trods heraf hidtil indregnet på samme måde som kommunale grundværdier, og dette har medført visse amtskommunale uligheder. Amtskommuner med lave udskrivningsprocenter opnår en udligningsmæssig fordel, medens det modsatte er tilfældet for amtskommuner med høje udskrivningsprocenter.

Udvalget må på denne baggrund *anbefale*, at de amtskommunale grundværdier indregnes

med forholdet mellem de faktiske grundskyldpromiller (korrigeret for amtskommunernes indbetaling til statskassen af 4,3 promille for ejendomme, der benyttes til landbrug m.v.) og udskrivningsprocenter svarende til, at grundskyldprovenuet omregnes til skattegrundlag med de faktiske udskrivningsprocenter.

Den skitserede indregningsmetode indebærer, at amtskommunernes tilskud/tilsvar påvirkes af udskrivningsprocenten. Dette gælder især, hvis der også anvendes faktisk beskatningsniveau i selve udligningsberegningen. Denne påvirkningsmulighed er parallel med den, der er beskrevet i kapitel 6 vedrørende anvendelse af faktisk beskatningsniveau ved fordelingen af tilskud/tilsvar.

Den nævnte påvirkningsmulighed skal ses som en konsekvens af ønsket om et ensartet skat/serviceforhold, idet en amtskommune - da grundskyldprovenuet jo er konstant - ellers måtte sætte udskrivningsprocenten op med mere end 10 pct., hvis den ønskede en standardforhøjelse på 10 pct.

Denne ændring må føre til en konsekvensretelse af den vægt, hvormed de kommunale grundværdier indregnes, idet de 10 pct., som anvendes i dag, er beregnet for amtskommuner og kommuner under ét. Korrigeret for

Københavns og Frederiksberg kommuners sekundærkommunale skatteprovenuer kan forholdet mellem den gennemsnitlige kommunale grundskyldpromille og udskrivningsprocent for kommunerne alene beregnes til 7,5 pct. Udvalget *finder*, at indregningsfaktoren for de kommunale grundværdier herefter bør ned-sættes fra 10 til 7,5 pct.

De byrdefordelingsmæssige konsekvenser af de foreslåede ændringer er nærmere behandlet i kapitel 11 (af beregningstekniske årsager er konsekvenserne beregnet efter indførelsen af den i kapitel 6 beskrevne tilskuds- og udligningsmodel).

Afslutningsvis bør det nævnes, at de anbefalede ændringer i behandlingen af grundværdier og grundskylden hviler på en forudsætning om uændrede lovbestemmelser på ejendomsskatteområdet. Ved eventuelle fremtidige ændringer i disse bestemmelser, må sammenvejningsteknikken tages op til fornyet overvejelse.

7.6. Skattedelingsreglerne.

Særlig indkomstskat og selskabsskat.

I konsekvens af synspunkterne beskrevet i afsnit 7.4 og 7.5 om behandlingen af grundskylden og dækningsafgifterne kunne det an-

Tabel 7.1. De samlede kommunale og amtskommunale skatter. Budget 1982.

	Mill.kr.	Pct.
1. Indkomstskat af personer (kildeskat)	57.279	89,0
2. Andel af sømandsskat	218	0,3
3. Andel af selskabsskat	779	1,2
4. Andel af særlig indkomstskat	273	0,4
5. Andel af anden skat på lign. visse indk. ¹	41	0,1
6. Grundskyld	4.644	7,2
7. Dækningsafgifter, off. ejendomme	454	0,7
8. Dækningsafgifter, private ejendomme	329	0,5
9. Anden ejendomsskat. ²	175	0,3
10. Øvrige skatter og afgifter. ³	131	0,2
11. Samlede skatter	64.323	99,9

1) Skat af udlændinge med begrænset skattepligt, andel af skat af dødsboer, m.m.

2) Ejendomsskyld m.m.

3) Frigørelses- og afståelsesafgift, andel i afgift af renteforsikringer og af tillægsskat vedrørende pensionsordninger samt bøder m.m.

føres, at også de øvrige kommunale skattekil-
der burde inddrages i udligningen, - herunder
især den kommunale andel af den særlige ind-
komstskat og af selskabsskatten.

Disse skattekil-
ders vægt i forhold til de sam-
lede kommunale skatter fremgår af tabel 7.1.

I de gældende ordninger omfatter udligningen
indkomstskatten, sømandsskatten samt
grundskylden, svarende til ialt godt 96 pct.
af de samlede, (amts)kommunale skatteind-
tægter. Såfremt dækningsafgifterne, den sær-
lige indkomstskat samt selskabsskatten blev
inddraget i udligningen, ville procenten kun
stige med 2 pct. til godt 98 pct.

Hverken den særlige indkomstskat eller sel-
skabsskatten er egentlige kommunale skatter,
men er blot omfattet af specielle *skattedelings-
regler*, således at en given andel af det statsli-
ge provenu tilfalder den skattekommune (kun
kommunerne modtager andele af de to skatte-
typer), hvor provenuet er opkrævet. Der er så-
ledes ikke tale om en egentlig kommunal skat,

som måtte forudsætte, at kommunerne frit
kan variere skattesatserne.

Skattedelingsordninger anvendes især, hvor
forskelle i skattesatsen fra den ene kommune
til den anden kan frygtes at føre til, at skatte-
yderne flytter den skatteudløsende begivenhed
til en kommune med lavere satser, men hvor
en form for kommunal beskatning alligevel
forekommer nødvendig, f.eks. for at beskyt-
te kommunerne imod provenutab som følge
af, at skatteyderne "omlægger" deres ind-
komst fra personlig indkomst til selskabsind-
komst, eller for at bevare en egen interesse i
den kommunale skatteligning.

Det gælder også for skatteandele, at fuld ud-
ligning fjerner den egenkommunale interesse
i ligningseffektiviteten, hvilket sætter visse
grænser for den kommunale udligning, også
af disse skattetyper.

Den kommunale del af skattepligtig selskab-
indkomst er 6 pct. (3/20 af 40 pct.), mens den
er ca. 17 pct. af personlig indkomst ("skala-
indkomst"). Ønskes f.eks. en "egen interes-
se" på 4 pct., kan udligningsniveauet for sel-

Tabel 7.2. Tilskudsændringer ved inddragelse af den særlige indkomstskat i udligningen 1982.

	Ændring i beskatningsniveau		
	Lands- udlig- ning	Hoved- stadsud- ligning	I alt
Københavns kommune	-	-0,04	-0,04
Frederiksberg kommune	0,02	0,04	0,06
Københavns amt	0,01	0,02	0,03
Frederiksborg amt	-	-	-
Roskilde amt	-	-	-
Vestsjællands amt	-	-	-
Storstrøms amt	-	-	-
Bornholms amt	0,02		0,02
Fyns amt	0,02		0,02
Sønderjyllands amt	-	-	-
Ribe amt	-	-	-
Vejle amt	-	-	-
Ringkøbing amt	0,01		0,01
Århus amt	-0,02		-0,02
Viborg amt	-0,01		-0,01
Nordjyllands amt	-		-

skabsindkomst højest være $1/3$, mens det kan blive ca. $3/4$ for personlig indkomst. For så vidt angår den særlige indkomstskat modtager kommunerne en tredjedel af det samlede provenu, som opkræves med en skattesats på 50 pct. (udover et bundfradrag, jfr. LB nr. 355 af 24.6.82). Det kommunale "skattetryk" på særlig indkomst er således i samme størrelsesorden som på personlig indkomst.

Som nævnt i afsnit 7.5 måtte en udligning af skatteandele følge den teknik, der gælder for sømandsskatten, og som udvalget foreslår indført for den amtskommunale grundskyld.

Til belysning af effekten af en *inddragelse af den særlige indkomstskat i udligningen* er i bilag II beregnet tilskudsændringen i 1982 i forhold til det gældende system for såvel landsudligningen for kommuner som den kommunale hovedstadsudligning. Indregningen er i overensstemmelse med argumentationen i 7.5 sket på samme måde som for sømandsskatten.

Resultaterne er opsummeret i tabel 7.2 for kommunerne grupperet amtsvis.

Som det fremgår, er forskydningerne meget beskedne. På kommunalt niveau (jfr. bilag II) findes enkelte lidt større forskydninger: Gentofte taber 0,6 pct., Søllerød 0,23 pct., Hørsholm 0,20 pct., Billund 0,22 pct. og Skjern 0,3 pct., mens gevinsterne ikke for nogen kommune når op på 0,10 pct. af beskatningsgrundlaget.

Udvalget må på baggrund af ovenstående *anbefale*, at den særlige indkomstskat inddrages i udligningsordningerne, og at det sker på samme måde, som det er foreslået for den amtskommunale grundskyld. Udvalget er dog opmærksom på, at denne ændring vil medføre, at den kommunale egeninteresse i ligningen af særlig indkomst vil falde i forhold til de gældende regler. Samtidig skal det dog bemærkes, at egeninteressen i ligningen af særlig indkomst hermed vil blive af samme "omfang" som ved ligningen af personlig indkomst (der henvises i denne forbindelse til beskrivelsen af overudligningsproblemerne i afsnit 7.11 samt kapitel 6, afsnit 6.4 og i kapitel 11, afsnit 11.3).

Heller ikke *selskabsskatten* er en "ægte" kom-

munal skat på linie med indkomstskatten og den kommunale grundskyld.

Kommunerne modtager som nævnt 15 pct. af det statslige selskabsskatteprovenu. Selskabsskatten opkræves med en skattesats på 40 pct. (jfr. LB nr. 438 af 20.8.81); Der er således tale om en skattedelingsordning med selskabsindkomsten som fordelingskriterium.

En inddragelse af selskabsskatten i udligningen ville med et udligningsniveau på 50 pct. reducere egeninteressen i ligningen til 3 pct., og med en udligning som hovedstadsområdet 70-80 pct., ville egeninteressen reduceres til 1-2 pct., hvilket ville være en ganske anelig reduktion.

Uden at selskabsskatten ligefrem omformes til en egentlig kommunal skat (dvs. udskrives med de kommunale udskrivningsprocenter, hvilket ville rejse en række problemer som må behandles senere), måtte en inddragelse af skattepligtig selskabsindkomst i udligningen således forudsætte, at den kommunale andel af selskabsskatten forøges til et niveau svarende til den gennemsnitlige beskatning af personlig skattepligtig indkomst. Ellers beskæres tilskyndelsen til skatteligningen.

Skal der bevares en vis egeninteresse i ligningen, må udligningen begrænses, hvilket på den anden side indebærer, at selskabsskatten forbliver et ulighedselement, som heller ikke kan elimineres ved helt at afskaffe selskabsskatten som kommunal finansieringskilde (da denne løsning helt ville fjerne den egenkommunale interesse i ligningen af selskaberne). Udvalget kan således heller ikke på dette område påpege åbenbare løsninger på de modstående hensyn til lighed og til ligningens effektivitet.

7.7. Tidsmæssige forskydninger.

De gældende ordninger er baseret på en opgørelse af de faktiske indkomstgrundlag to år før tilskudsåret. Tilskuddene og tilsvarene for 1983 baseres således på de faktiske beskatningsgrundlag for 1981. Dette forhold har tre vigtige konsekvenser.

For det første vil den almindelige indkomstudvikling indebære, at tilskud og tilsvare efter den gældende ordning typisk vil være mindre ab-

solut, sammenlignet med en ordning, hvorefter tilskuds- og udligningsberegningen var baseret på aktuelle indkomster. Udligningsvirkningen er derfor tilsvarende mindre, hvorfor de idag anvendte udligningsniveauer kan siges at overvurdere omfanget af udligningen. Dette forhold taler for en aktualisering af beregningsgrundlaget.

For det andet vil udviklingen over flere år betyde, at kommunernes gennemsnitlige indkomster kan ændre sig forskelligt i forhold til gennemsnittet. Nogle er i vækst og kan vinde ved forsinkelsen, medens andre er i tilbagegang og kan tabe ved forsinkelsen (hvilket kan være ønskeligt ud fra andre hensyn, men disse hensyn kan næppe opfyldes særligt præcist på denne måde). Også dette forhold taler for en aktualisering af beregningsgrundlaget, eventuelt suppleret med særlige ordninger for vækst- og af vandringskommuner.

For det tredje indebærer de gældende ordninger for udligning af beskatningsgrundlag, at de endelige tilskudsberegninger først kan foretages inde i selve budgetåret, idet de nødvendige indkomstoplysninger først foreligger på dette tidspunkt. Tilsvarende kan de foreløbige tilskud og tilsvær først udmeldes umiddelbart inden årsbudgettets vedtagelse. Da det for den enkelte (amts)kommune er umuligt at skønne rimeligt præcist over disse tilskud, især vedrørende hovedstadsudligningen, kræver hensynet til budgetlægningen, at den foreløbige tilskuds- og udligningsberegning baseres enten på de faktiske indkomstopgørelser tre år før budgetåret eller på budgetterede indkomster, kombineret med en efterregulering året efter tilskudsåret.

Disse problemer lader sig ikke løse samtidigt, da deres løsninger er indbyrdes modstridende. Lægges vægten især på en løsning af det første og sidste problem, kunne f.eks. tilskuds- og udligningsberegningen for 1983 baseres på de faktiske indkomster for 1980 fremregnet til 1982, og efterreguleringen ud fra de faktiske indkomster i 1982 kunne finde sted i 1984 i forbindelse med den foreløbige udmelding for 1985. Denne løsning ville formentlig ikke forværre det andet af de nævnte problemer. Den foreslåede metode indebærer således en

"aktualisering" af beregningsgrundlaget med ét år, hvilket delvist løser det første af de nævnte problemer. Der vil dog fortsat - omend i mindre omfang end i dag - være en tendens til, at udligningsniveauerne overvurderer omfanget af den "reelle" udligning (da fuld udligning principielt fordrer fuld opregulering).

De tilskuds- og udligningsmæssige konsekvenser af metoden er nærmere beskrevet i kap. 11 sammen med virkningerne af en aktualisering af grundlaget for udgiftsbehovsopgørelserne.

7.8. Behandlingen af naturalieindkomst.

Da formålet med udligningen er at skabe ensartede skatteprocenter for kommuner med samme udgiftskrav, må udgangspunktet være, at det er det i skattelovgivningen definerede beskatningsgrundlag, der skal udlignes.

Det har i denne sammenhæng været fremhævet som et problem i forbindelse med den kommunale udligning, at indkomstskattegrundlaget ikke i alle henseender er et dækkende mål for skatteevnen, og derfor er et upræcist mål for det, der bør udlignes.

Specielt har det været fremhævet, at i kommuner med en udbredt naturalieøkonomi, hvor den økonomiske aktivitet derfor ikke fuldt ud registreres i indkomstopgørelserne, vil der ske en undervurdering af beskatningsgrundlagene, som stiller disse kommuner fordelagtigt i udligningsmæssig henseende.

At naturalieøkonomien er en ikke uvæsentlig foreteelse fremgår bl.a. af socialforskningsinstituttets undersøgelse af fordelingen af levevilkårene i Danmark.

Følgende tabel, som er hentet fra denne undersøgelse, belyser enkelte aspekter af naturalieøkonomiens omfang.

Tabel 7.3. Den procentvise andel af de 20-69 årige, som lever i familier, hvor et familie-medlem har modtaget arv eller gaver på over 1.000 kr. i perioden januar-august 1976, og i familier, der har forskellige former for ikke-offentlige naturalieindkomster, særskilt efter familietyper, interviewpersonens alder og bymæssighedstype.

	Arv eller gave over 1.000 kr.	Frembr. selv fødev. o.l. i væs. omfang	Køber føde- varer til nedsat pris i væs.omf.	Udf. selv el.m.hj. fra andre næsten alt håndv. arbejde	Fordele i kraft af arb.		
					Fri bil i fritiden	Store besp. ved ansk.	Fri telefon
	----- pct. -----				-----		
<i>Familietype:</i>							
<i>Enlige i alt</i>	6	12	5	12	4		
heraf: u. børn	6	12	4	12	4	9	6
m. børn	6	9	8	13	4	5	6
<i>Gift/saml. i alt</i>	8	20	8	25	8	13	12
heraf: u. børn	7	19	5	19	6	10	10
m. børn	9	21	10	29	10	15	14
<i>Familier u. børn</i>	7	17	5	16	5	9	8
<i>Familier m. børn</i>	8	21	10	28	9	14	14
<i>Interviewpersonens alder:</i>							
10-29 år	7	12	11	26	8	17	8
30-39 år	7	18	10	29	9	16	14
40-49 år	9	21	7	23	10	10	15
50-59 år	8	23	4	17	6	7	12
60-69 år	6	22	4	11	2	4	6
<i>Bymæssighedstype:</i>							
Kbh. og Fr.berg	6	3	3	19	5	9	9
Hovedst.forstæder	8	4	4	27	10	14	14
3 største prov.byer	7	10	8	22	8	13	12
Byer o. 2000 indb.	7	12	7	21	8	12	12
Landdistr. og små byer	8	40	11	22	6	11	9
Alle	7	19	8	22	7	12	11

Kilde: SFI, publ. nr. 82, bind II, København 1978.

Omkring en femtedel af samtlige 20-69-årige lever således i familier, hvor fødevareproduktion og håndværksarbejde til "eget brug" er af væsentligt omfang. Af større interesse i denne sammenhæng er det, at den regionale udbredelse af naturalieøkonomien er meget skæv, idet andelen på især fødevareområdet er markant højest i landdistrikterne og i de små byer.

Tilsvarende resultater er fremkommet i en anden af socialforskningsinstituttets undersøgelser, som alene vedrører levevilkårene i de små byer i landdistrikterne (SFI, publ. nr. 86, København 1979). Heri påvises det, at naturalieøkonomien spiller en meget væsentlig rolle for befolkningens levestandard i disse byer. Der synes således at være belæg for, at ikke alle former for indkomst fuldt ud optræder i

de skattemæssige indkomstopgørelser, samt at denne tendens er meget skævt geografisk fordelt.

Hertil kan det på den *ene side* anføres, at der principielt er tale om et nationalt fordelingspolitisk problem, som i givet fald må løses gennem ændringer i skattereglerne. Så længe disse indebærer, at naturalieydelser enten normalt ikke skal opgives til den fulde markedsmæssige værdi eller slet ikke skal opgives, må den kommunale udligning tage udgangspunkt i dette fordelingspolitiske faktum (der ses bort fra de tilfælde, hvor skattepligtige ydelser ikke opgives, idet dette problem ikke specifikt vedrører naturalieydelser).

Endvidere skal det erindres, at skønt de pågældende kommuner tilgodeses af en udbredt naturalieøkonomi i udligningsmæssig sammenhæng, vil en vækst i naturalieøkonomien medføre et samlet tab for den pågældende kommune.

På den *anden side* må det erkendes, at naturalieydelser antageligt i en række kommuner med beskeden "smag" for offentlig service har et sådant omfang, at de udligningstilskud, de opnår, muliggør nedsættelser af skatteprocenten (idet udligningen efter gældende regler er baseret på gennemsnitlig skatteprocent), som forvrider skat/serviceforholdet ganske urimeligt til deres fordel.

Sådanne overvejelser vil forståeligt give en tendens til, at der specielt i tilvars kommunerne kan opstå utilfredshed med naturalieproblemet udligningsmæssige konsekvenser.

Det må dog konkluderes, at dette problem basalt set vedrører anvendelsen af den gennemsnitlige beskatningsprocent i udligningen. Problemet kan i sig selv begrunde en mindre end fuld udligning.

Problemer af samme art, som de der følger af naturalieindkomster, fremkommer fordi der er geografiske forskelle i leveomkostninger også vedrørende de varer og ydelser, der handles på markedet. Den ovenfor nævnte undersøgelse fra socialforskningsinstituttet bekræfter således, hvad der tidligere er fundet i undersøgelser fra Danmarks Statistik, at der er væsentlige forskelle i boligudgifter i landets forskellige egne. Også disse problemer vedrø-

rer egentlig det nationale skatte-system, men kan gøres mere synlige af udligningsordninger, og herigennem skabe politisk kritik af disse.

7.9. Variationer i fradragshyppigheden.

Et problem af samme karakter som det ovenfor beskrevne optræder i forbindelse med de store, regionale variationer i fradragshyppigheden, d.v.s. i de lignings- og beregningsmæssige fradrags andel af bruttoindkomsten i de enkelte (amts)kommuner.

Også fradragsreglerne kan hævdes i et vist omfang at give mulighed for forvriddinger af samme art som de, der er nævnt i foregående afsnit.

Variationerne i de ligningsmæssige fradrag (herunder især i rentefradraget, som udgør ca. 75 pct. af de samlede ligningsmæssige fradrag) hænger bl.a. sammen med boligforholdene i den enkelte (amts)kommune (ejer- kontra lejeboliger), medens variationerne i personfradragene bl.a. hænger sammen med forskelle i antallet af pensionister (i 1982 er det almindelige personfradrag på 17.400 kr. mod henholdsvis 19.000 og 34.800 kr. for gifte og enlige pensionister). En forhøjelse af pensionisternes personfradrag vil derfor alt andet lige, reducere udskrivningsgrundlaget mest i kommuner med mange ældre, f.eks. Københavns kommune og mange ø-kommuner.

Variationerne i fradragshyppighederne er belyst i tabel 7.4, som er baseret på slutligningsoplysninger fra indkomståret 1980.

I tabellen er fradragshyppighederne opgjort på amtsniveau.

Som det fremgår, er der betydelige variationer i såvel de ligningsmæssige som i de beregningsmæssige fradrags andele af bruttoindkomsterne. For så vidt angår de samlede fradrag, varierer andelen fra godt og vel en trediedel i Københavns og Frederiksberg kommuner og Københavns amt til ca. halvdelen i Ringkøbing, Viborg og Nordjyllands amter. Der er således store forskelle i, hvor stor en del af indkomsterne, der kommer til beskatning, og forskellene bliver endnu mere udprægede, såfremt man betragter fradragsforholdene på kommunalt niveau.

Tabel 7.4. Indkomster og fradrag ved slutligningen 1980.

	(1) Brutto- indk. pr. indb. kr.	(2) Lign.mæs- sigt fra- drag i % af (1) pct.	(3) Beregn.- mæssigt fradrag i % af (1) pct.	(4) Samlet fradrag i % af (1) pct.	(5) Udskriv- ningsgrl. pr. indb. kr.
Københavns kommune	59.661	11,5	23,4	34,9	38.874
Frederiksberg komm.	74.786	14,6	19,8	34,4	49.210
Københavns amt	73.337	19,5	16,3	35,8	47.315
Frederiksborg amt	70.298	25,9	16,1	42,0	41.256
Roskilde amt	66.402	25,4	16,9	42,3	38.600
Vestsjællands amt	57.869	24,3	20,4	44,7	32.463
Storstrøms amt	57.261	24,3	21,2	45,5	31.677
Bornholms amt	52.727	25,5	22,6	48,1	27.796
Fyns amt	55.288	23,5	21,7	45,2	30.662
Sønderjyllands amt	55.339	25,3	21,0	46,3	30.296
Ribe amt	55.511	27,5	20,3	47,8	29.531
Vejle amt	56.481	25,8	20,6	46,4	30.806
Ringkøbing amt	56.159	29,3	20,0	49,3	29.294
Århus amt	57.557	24,4	20,4	44,8	32.168
Viborg amt	53.754	28,6	21,6	50,2	27.460
Nordjyllands amt	55.469	27,2	21,3	48,5	29.212
Hele landet	60.214	23,2	19,9	43,1	34.699

Kilde: Kommunalstatistiske Meddelelser 11-10 1980, okt. 1981 samt 01-10 1980-81, marts 1981 (folketal pr. 1.1.1980).

Det kunne på baggrund af tabel 7.4 argumenteres, at bl.a. "parcelhuskommunerne" i udligningsmæssig henseende begunstiges som følge af høje rentefradrag på bekostning af kommuner, hvis boligforhold er præget af en betydelig andel almennyttigt boligbyggeri, idet rentemodtagerne typisk ikke er skattepligtige i kommunen.

I modsætning til forskelle i naturalieindkomst kan forskelle i fradragshyppigheder måles ganske nøjagtigt, og ud fra den nævnte argumentation kunne det derfor overvejes ved beregningen af den kommunale udligning at korrigere herfor ved at basere *udligningsberegningerne* på en beregnet indkomst, hvori der for alle (amts)kommuner er anvendt en fælles fradragshyppighed, som naturligt kunne fastsættes til landsgennemsnittet.

Det skal bemærkes, at en sådan ordning ikke

direkte skulle berøre den enkelte skatteyder, men alene beregningen af tilskud/tilsvar i den kommunale udligning.

Gøres dette eksempelvis for de ligningsmæssige fradrag alene, skulle fradragshyppigheden, som det fremgår af tabel 7.4, fastsættes til 23,2 pct. af bruttoindkomsten for indkomståret 1980.

Med anvendelse af denne gennemsnitlige fradragshyppighed for alle (amts)kommuner ville Københavns og Frederiksberg kommuner samt (ud fra en gennemsnitsbetragtning) kommunerne i Københavns amt få en gevinst, og (amts)kommunerne i det øvrige land i gennemsnit et tab.

En sådan korrektion ville imidlertid indebære en adskillelse mellem på den ene side grundlaget for beregningen af tilskud/tilsvar og på den anden side grundlaget for fastlæggelsen

af den (amts)kommunale skatteudskrivning. Dette vil forøge de kommunaløkonomiske uligheder, således at variationen i skat/serviceforholdene vokser.

Det egentlige problem med den skitserede fradragskorrektur er dog, at de gældende skat-
telovbestemmelser og herunder også fradrags-
reglerne bl.a. er udformet under hensyntagen
til en række fordelingspolitiske målsætninger,
som politisk opfattes som "rimelige" eller
"retfærdige". Den kommunale udligning må
derfor også for så vidt angår fradragsforholdene
tage udgangspunkt i de indkomster, der
følger af den gældende skattelovgivning.
Der er således væsentlige forhold, der taler
imod en fradragskorrektur.

7.10. Regionale pris- og lønforskel.

Spørgsmålet om konsekvenserne for den kom-
munale udligning af regionale variationer i
pris- og lønniveauet har været et af de hyp-
pigst forekommende emner i diskussionen af
tilskuds- og udligningssystemerne (der henvises
til beskrivelsen i betænkningen "Kommunale
Udgiftsbehov" (bet. nr. 855, 1978), især
kapitel IV).

Synspunktet er, at forskelle i pris- og lønni-
veauet giver tilsvarende forskelle i omkost-
ningerne ved produktionen af de kommunale
ydelser, og at disse forskelle i udgiftsbehove-
ne bør udlignes. Dog er det kun de pris- og
lønvariationer, som er "objektive" - dvs. som
er upåvirkelige af den enkelte (amts)kommu-
nes egne udgiftsdispositioner - der bør indgå
i udligningen.

I 1975 og 1976 fremsatte indenrigsministeren
lovforslag om en regulering af bloktilskudde-
ne for geografiske pris- og lønforskel (lov-
forslag nr. 219 af 13. maj 1975 og lovforslag
nr. 37 af 12. oktober 1976). Forslagene, som
primært var baseret på stedtillægssystemet for
tjenestemænd, blev afvist af folketetinget bl.a.
med den begrundelse, at pris- og lønkorrek-
tionen *for det første* opgørelsesteknisk er
behæftet med en vis usikkerhed, og *for det
andet* fordi korrektionen ikke blev fundet
tilstrækkelig objektiv (i betydningen upå-
virkelig).

Som det fremgår, har debatten været centre-

ret omkring pris- og lønkorrektionen på ud-
giftsbehovssiden, medens en tilsvarende kor-
rektion på beskatningsgrundlagssiden med
ganske få undtagelser, f.eks. (bet. nr. 855,
1978) ikke har været berørt. Da pris- og løn-
regulering på henholdsvis udgiftsbehovssiden
og på beskatningsgrundlagssiden principielt er
to helt analoge problemstillinger, behandles de
sammen her.

I det følgende skal det *for det første* søges be-
lyst, hvilke konsekvenser en manglende pris-
og lønregulering på såvel udgiftsbehovs- som
på beskatningsgrundlagssiden har for den
kommunale udligning set i sammenhæng med
et ensartet skat/serviceforhold (idet det ind-
ledningsvist forudsættes, at der skal anvendes
den *samme* pris- og lønfaktor på både
udgiftsbehovs- og beskatningsgrundlagssiden).
Dernæst behandles for det *andet* spørgsmålet
om, hvilket konkret pris- og lønindeks der i
givet fald bør anvendes på henholdsvis
udgiftsbehovs- og beskatningsgrundlagssiden.
Endelig for det *tredje* berøres spørgsmålet om
de faktiske, opgørelsestekniske problemer, og
dermed mulighederne for i praksis at foreta-
ge en rimelig præcis pris- og lønkorrektur.
Det er umiddelbart indlysende, at to økono-
miske størrelser - det være sig indkomster eller
udgifter - kun meningsfyldt kan sammenlig-
nes, såfremt de er opgjort i det samme pris-
og lønniveau. Såvel udgiftsbehovene (målt i
kr.) som indkomsterne burde derfor ideelt set
udtrykkes i et fælles pris- og lønniveau, før
tilskudsberegningen foretages. Tilsvarende må
det - for at sikre den samme "købekraft" af
de beregnede tilskud og tilsvar - kræves, at dis-
se dernæst omregnes til det lokale pris- og
lønniveau.

Denne principielt ideelle behandling af pris-
og lønfaktoren kan dernæst sammenholdes
med den faktiske behandling i det aktuelle
tilskuds- og udligningssystem. Sammenlig-
ningen foretages her med udgangspunkt i den
i appendiks til kapitel 6 opstillede tilskudsfor-
mel (6) for fuld udgiftsbehovs- og beskat-
ningsgrundlagsudligning (at det gældende sy-
stem som nævnt i kapitel 6 ikke er udformet
i fuld overensstemmelse med denne tilskuds-

formel er i denne sammenhæng uden principiel betydning).

Anvendelse af denne formel forudsætter principielt, at der *ikke* er regionale pris- og lønforskelle, idet den enkelte (amts)kommunes indkomster og udgiftsbehov direkte sammenholdes med de respektive gennemsnit. At der alligevel i praksis anvendes et tilskuds- og udligningssystem af denne type indebærer, at pris- og lønforskellene får en utilsigtet virkning på tilskudsberegningen. Dette kan belyses gennem en undersøgelse af, hvilket pris- og lønniveau de i tilskudsformlen anvendte størrelser rent faktisk opgøres i.

Betragtes først udgiftsbehovsudligningen, opgøres såvel de enkelte kommuners som det gennemsnitlige udgiftsbehov i det gennemsnitlige pris- og lønniveau, idet udgiftsbehovene opgøres ved at de samlede driftsudgifter for alle kommuner, som kan siges at være opgjort i det gennemsnitlige pris- og lønniveau, multipliceres med udgiftsbehovstallet, der jo er baseret på fysiske størrelser uden sammenhæng med pris- og lønforholdene.

Da serviceniveauet (som defineret i appendiks til kapitel 6) måles som den enkelte (amts)kommunes faktiske udgifter divideret med normaludgiften, vil serviceniveauet indeholde pris- og lønforskellene. Omregningen til det lokale pris- og lønniveau sker så at sige automatisk.

Efter de gældende regler ses der imidlertid bort fra det faktiske serviceniveau ved udligningen. Derfor sker der på udgiftssiden alene udligning i et gennemsnitligt pris- og lønniveau. Herved bliver tilskuddet pr. "udgiftsbehovsenhed" af størst værdi for kommuner med et lavt pris- og lønniveau. Uden en pris- og lønregulering giver udligningsordningerne alt andet lige disse kommuner mulighed for at holde et højere serviceniveau og/eller et lavere beskatningsniveau end andre kommuner. Om-

vendt begunstiges tilsværskommuner med et højt pris- og lønniveau.

Betragtes dernæst beskatningsgrundlagsudligningen er der her en dobbelt skævhed i det gældende system for så vidt angår pris- og lønfaktoren. For det første foretages en sammenligning af to størrelser opgjort i to forskellige pris- og lønniveauer, idet det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. definition er opgjort i det gennemsnitlige pris- og lønniveau, hvorimod den enkelte kommunes faktiske beskatningsgrundlag er opgjort i det lokale pris- og lønniveau. For det andet foretages der ikke en omregning af udligningsbeløbet til det lokale pris- og lønniveau.

Som nævnt ovenfor har problemet omkring pris- og lønkorrektionen næsten udelukkende været fremdraget i forbindelse med måling af udgiftsbehovene. Det hedder dog i betænkningen "Kommunale Udgiftsbehov" (bet. nr. 855, 1978) vedrørende skattegrundlagsudligning og pris- og lønforskelle (p. 251):

"Det vil . . . ikke koste det samme overalt i landet at realisere et givet serviceniveau. I de (amt)kommuner, hvor pris- og lønniveauet er højst, er der ganske vist formodning for, at også indkomsterne og dermed skattegrundlaget alt andet lige er højere. Da man imidlertid ved skattegrundlagsudligning 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."

Selvom det formelt er korrekt, at de geografiske forskelle "udlignes" i skattegrundlagsudligningen, må det i betænkningen anførte suppleres med, at der i det gældende system også foretages en sammenligning af indkomststørrelser, som ikke er opgjort i det samme pris- og lønniveau.²⁾

2) Kaldes pris- og lønniveauet i kommune i for PL_i i med landsgennemsnittet lig 1, dvs. PL_i i opgøres som et indeks, og forudsætter det foreløbigt, at der skal anvendes den samme pris- og lønfaktor på både udgiftsbehovs- og skattegrundlagssiden (jfr. senere herom), kan den teoretisk korrekte udligningsformel udtrykkes som følger:

$$T_i = PL_i \cdot t_i(Y_i - Y_i/PL_j) + PL_i \cdot S_i(P_i - \bar{P}) \quad (2)$$

I formelen omregnes indkomsterne først til det gennemsnitlige PL -niveau (Y_i/PL_j), hvorefter begge tilskudskomponenter omregnes til det lokale pris- og lønniveau gennem multiplikation med PL_i (det er her forudsat, at S_i udtrykker det "ægte" serviceniveau, dvs. "renset" for pris- og lønforskel. Defineres S_i derimod som gjort i appendiks til kapitel 6, indgår PL_i som nævnt pr. definition i S_i , hvorved omregning af udgiftsbehovskomponenten er unødvendig).

Kun et tilskudssystem, der er korrigeret for geografiske pris- og lønforskelle, vil imidlertid sikre et konstant skat/serviceforhold.³⁾ Det er som nævnt ovenfor forudsat, at der skal anvendes den samme PL-faktor på udgiftsbehovs- og beskatningsgrundlagssiden. For så vidt angår udgiftsbehovssiden skal PL-faktoren omfatte de forhold, som skaber regionale forskelle i omkostningerne ved produktionen af de kommunale ydelser, og som den enkelte kommune ikke selv kan påvirke ved sine udgiftsdispositioner (herunder stedtillægssystemet). Den relevante PL-faktor er derfor de "objektive" pris- og lønvariationer på den kommunale udgiftsside.

For så vidt angår beskatningsgrundlagssiden, må man også i denne forbindelse tage udgangspunkt i det forhold, at formålet med den kommunale udligning er at skabe betingelser for, at kommunerne kan yde den samme service til den samme skat. Da formålet med kommunal beskatning set ud fra en kommunal finansieringssynsvinkel er at tilvejebringe midlerne til et kommunalt ressourceforbrug, må den relevante PL-faktor også på beskatningsgrundlagssiden være de "objektive" pris- og lønvariationer på den kommunale udgiftsside.

Hvis udligningsgraden for alle kommuner skal være som fastsat af folketinget, må der altså foretages en korrektion for regionale pris- og lønvariationer.

Der er imidlertid en række praktisk-statistiske problemer med at opgøre de geografiske pris- og lønvariationer (der henvises til beskrivelsen i "Kommunale Udgiftsbehov I", især kapitel IV, afsnit A, som også omfatter en redegørelse for de politiske synspunkter, der blev fremført i forbindelse med de tidligere fremsatte lovforslag omkring regulering af bloktilskuddene for geografiske pris- og lønforskelle).

For lønniveauets vedkommende udspringer de

regionale variationer i langt overvejende grad af de stedtillæg, der indgår i lønningerne til (amts)kommunalt personale.

For så vidt angår *priserne* på de varer og ydelser, kommunerne køber, foreligger der ingen nyere undersøgelser, som belyser de regionale variationer, hvilket var baggrunden for, at der i det senest fremsatte lovforslag om pris- og lønregulering af bloktilskuddene alene indgik forskelle i stedtillægssatser.

Udgangspunktet er således, at det er muligt at konstruere et indeks, som rimeligt præcist afspejler de regionale omkostningsforskelle som følge af variationer i lønniveauet (jfr. "Kommunale Udgiftsbehov II", bilag 4), hvorimod det ikke er muligt på det foreliggende grundlag at inddrage priserne.

Betydningen heraf fremgår af, at de samlede lønudgifter i den kommunale sektor som helhed udgør i størrelsesordenen 60 pct. af de samlede bruttodriftsudgifter (hovedkontiene 0-6 ekskl. tilskud og overførsler).

Hvis alene lønniveauet indrages i PL-faktoren for hele udgiften, forudsættes det, at prisvariationerne er helt parallelle med de beregnede lønvariationer, hvilket det som nævnt ikke er muligt at verificere empirisk. På baggrund af varekøbenes store vægt i det kommunale udgiftsbillede kan denne forudsætning derfor indebære en risiko for, at der via pris- og lønkorrektionen indarbejdes en skævhed i udligningssystemet.

Heroverfor står imidlertid *for det første*, at stedtillægssystemet netop er konstrueret med henblik på at neutralisere forskelle i leveomkostningerne og derfor er baseret på en forudsætning om en parallel variation i prisniveauerne, og *for det andet* - og ikke mindst - vil en PL-korrektion med en "upræcis" pris- og lønfaktor formentlig give en større lighed i udligningssystemet, end hvis der ikke korrigeres overhovedet. Hertil skal dog føjes, at behovet for en PL-korrektion er større jo højere udligningsniveauet er.

3) Med regionale pris- og lønforskelle kan budgetrestriktionen skrives som $t_i \cdot Y_j = PL_i \cdot S_i \cdot P_i$ (jfr. dog ovenfor om måling af S_j). Med et tilskudssystem af formen (6) (jfr. appendiks til hap. 6) bliver skat/serviceforholdet: $t_i/S_i = P/Y + P_i/Y \cdot (PL_i - 1)$. PL-korrigeres dernæst alene udgiftsbehovsdelen, som foreslået i betænkning 855 og i amtsrådsforeningens rapport, bliver skat/serviceforholdet: $t_i/S_i = P_i \cdot P/Y$. Anvendes endelig et tilskudssystem af formen (2), bliver skat/serviceforholdet: $t_i/S_i = P/Y$, dvs. ens for alle (amts)kommuner.

Udvalget finder, at der med de udligningsniveauer, der er valgt i beregningerne (jfr. kapitel 115), kan overvejes en sådan korrektion. Virkningerne heraf er dog ikke illustreret i dette kapitel, da mønstret er kendt fra de forslag herom, der tidligere har været fremsat, og som hidtil ikke har kunnet vinde tilslutning i folketetinget.

7.11. Forskelle i ligningseffektivitetet.

Regionale variationer i ligningseffektiviteten opstår bl.a. som følge af forskelle i den resourceindsats, det politisk findes nødvendigt at anvende på skatteområdet i den enkelte kommune. De økonomiske konsekvenser for kommunen af denne beslutning påvirkes af udligningssystemet.

Der foreligger ingen empiriske undersøgelser, der belyser om dette påvirker kommunernes indsats. Forskelle i ligningens effektivitet må dog antages at være blevet formindsket efter intensiveringen af statens tilsyn med det kommunale ligningsarbejde (i kraft af skattestyrelsesloven fra 1977). Alligevel synes det indlysende, at jo højere grad af udligning af beskatningsgrundlagene, jo større er risikoen for at ligningseffektiviteten alt andet lige vil kunne påvirkes i negativ retning.

Dette gælder såvel tilskuds- som tilsvarskommuner: betragtes *alene* de omkostnings- og provenumæssige effekter, vil der for alle kommuner findes et udligningsniveau, efter hvilket omkostningerne ved en ekstra ligningsindsats plus provenutabet ved udligningen (i form af højere tilsvare eller lavere tilskud) overstiger provenugevinsten i indkomstskat ved den gældende udskrivningsprocent. Hvis der udlignes med gennemsnitligt beskatningsniveau, er denne tærskel for udligningsniveauet lavere, jo lavere kommunens udskrivningsprocent er. Effekten heraf for variationerne i skat/serviceforholdet er formentlig af begrænset omfang, hvis udligningssystemet påvirkede ligningseffektiviteten på en ensartet måde i alle kommuner (derimod vil niveauet for skat/serviceforholdet selvfølgelig blive påvirket, såfremt udligningssystemet generelt har en negativ virkning på ligningseffektiviteten). Imidlertid er det fremgået af kapitel 4, at ud-

ligningsniveauerne er varierende, hvilket bl.a. skyldes, at der udlignes efter gennemsnitlige og ikke faktiske beskatningsniveauer.

Det væsentligste hensyn i forbindelse med ligningseffektiviteten må dog være at sikre, at den kommunale egeninteresse i ligningen bevares, hvilket sætter en overgrænse for udligningsniveauets højde.

7.12. Udvalgets overvejelser og konklusioner.

Udvalget har vedrørende den tekniske opgørelse af beskatningsgrundlaget foreslået:

- at dækningsafgifterne inddrages i udligningen, når det nødvendige datagrundlag foreligger.
- at de amtskommunale grundværdier indregnes i beskatningsgrundlaget med forholdet mellem de faktiske grundskyldpromiller (korrigeret for indbetalingen til staten af 4,3 promille vedrørende landbrug m.v.) og udskrivningsprocenter, medens de kommunale grundværdier indregnes med forholdet mellem de gennemsnitlige kommunale grundskyldpromiller og udskrivningsprocenter, nemlig 7,5 pct.
- at den særlige indkomstskat inddrages i udligningen.
- at der arbejdes videre med den udligningsmæssige behandling af selskabsskatten ved en senere ændring af udligningssystemet.
- samt at grundlaget for udligningsordningerne aktualiseres, samtidig med at der af hensyn til den kommunale budgetlægning sker en ændring af udmeldingstidspunkterne for tilskuds- og udligningsberegningerne.

Disse forslag er alle udformet med baggrund i målsætningen om ensartede skat/serviceforhold. De tager udgangspunkt i, at det er udskrivningsprocenter og grundskyldpromiller, der udgør den synlige pris på kommunale ydelser.

Det er på grundlag af bl.a. disse størrelser, at en vælger sætter sit kryds ved kommunevalget, og det er skatteprocenterne, der må indgå i en families overvejelser om valg af bopælskommune. Det er endelig også skattesatserne, som lettest lader sig sammenligne fra kommune til kommune, hvilket betyder, at kommunalpolitikere tillægger dem særlig vægt.

Det er alene af disse grunde åbenbart, at det er skattesatsernes størrelse, der bør være målet for udligning. Hvis der således ønskes horisontal lighed, og hvis fordelene ved decentraliseringen skal realiseres, bør to kommuner med ens (eventuelt udlignede) udgiftsbehov, ens serviceniveau og dermed ens udskrivningsbehov, ikke kunne have forskellige skattesatser. For at undgå dette, må der ske en udligning af forskelle i beskatningsgrundlag. Denne udligning må bygge på den lovgivning og praksis, der nu engang ligger bag opgørelsen af en kommunes indkomster og grundværdier.

Det er i kapitel 6 diskuteret, om denne udligning bør ske med anvendelse af faktisk beskatningsniveau eller med anvendelse af gennemsnitligt beskatningsniveau. Konklusionen er, at ved "høje" udligningsniveauer er det rigtigst at anvende faktisk beskatningsniveau, men at navnlig hensynet til tilsværskommunerne taler for at anvende gennemsnitligt beskatningsniveau ved "lave" udligningsniveauer. Udvalget må dog erkende, at fortsat udligning med gennemsnitlige beskatningsniveauer kan føre til vanskeligt acceptable resultater. Det betyder nemlig, at kommuner med udbredt *naturalieøkonomi* og beskedne krav til kommunalt serviceniveau får relativt store tilskud, som reducerer deres i forvejen - som følge af serviceniveauet - lave skatteprocenter uforholdsmæssigt.

Helt de samme betragtninger kan gøres gældende om følgerne af, at leveomkostningerne varierer regionalt, og at udligningen alene vedrører pengeindkomster.

En lignende argumentation kan også anføres om de ligningsmæssige *fradrag*. Forskel i fradragsmuligheden for f.eks. boligudgifter (rente kontra leje) skaber således forskelle, som indgår i udligningen. Det må dog som nævnt være rigtigst at lægge den politisk vedtagne indkomstdefinition til grund ved overvejelserne om kommunal udligning.

De nævnte problemer kunne modereres, hvis udligningen blev baseret på det faktiske beskatningsniveau. Hermed ville hverken forskelle i naturalieindkomster eller leveomkostninger kunne føre til udvidelse af forskellene

i skat/serviceforholdet og dermed reducere den ægte udligningsgrad. En del af den rejste kritik kan rettes imod de skatteregler m.v., der gælder for hele landet.

Endeligt har udvalget peget på, at hensynet til den kommunale *skattelignings effektivitet* tilsiger, at udligningsniveauet ikke når en sådan højde, at egeninteressen i forbedret ligning forsvinder. Dette sætter i sig selv en grænse for udligningsniveauet, dog kun for kommunerne, idet amtskommunerne ikke forestår nogen skatteligning.

8. Udligning af forskelle i udgiftsbehov.

8.1. Indledning.

Diskussionen af måleproblemer i forbindelse med udgiftsbehovsudligningen har historisk set været væsentligt mere intensiv end diskussionen af de problemer, der behandles i det foregående kapitel. Dette har sin naturlige årsag i, at der er væsentligt flere og større problemer forbundet med udgiftsbehovsmåling end med beskatningsgrundlagsmåling.

Hvor opgørelsen af beskatningsgrundlagene - set ud fra en "målingssynsvinkel" - således har de væsentlige egenskaber:

- at opgørelsen sker efter en eksisterende og selvstændig lovgivning,
- at der til opgørelsen anvendes en meget væsentlig administrativ ressourceindsats,
- samt at opgørelsen foretages på basis af et for alle kommuner fælles og (principielt) fuldstændig entydigt regelsæt,

foretages og anvendes udgiftsbehovsopgørelser "kun" i forbindelse med udligningsordningerne i lov om generelle tilskud.

Problemerne om udgiftsbehovsmåling er indgående behandlet i "Kommunale Udgiftsbehov I" (bet. nr. 855, 1978), hvorfor gennemgangen her er oversigtlig. Hovedvægten er lagt på en belysning af selve udgiftsbehovsbegrebet samt de generelle teoretiske og empiriske problemer, der er forbundet med den statistiske opgørelse af udgiftsbehovene. Derimod behandles ikke analyserne af konkrete udgiftsbehovskriterier (dette emne tages op i kapitel 10).

Fremstillingen bygger på den forudsætning, at opgørelsen af de kommunale udgiftsbehov fortsat skal ske efter de gældende principper, dvs. efter den såkaldte *kriteriemetode*, og ikke efter *normaludgiftsmetoden*, hvor resultaterne af de statistiske analyser direkte lægges til

grund for udgiftsbehovsopgørelsen (de to metoder er i detaljer beskrevet i "Kommunale Udgiftsbehov I", kap. VII og VIII). Baggrunden for denne forudsætning er, at der ikke med de her foretagne analyser m.v. kan siges at være sket nogen væsentlig ændring m.h.t. vurderingsgrundlaget for valget mellem de to metoder.

Endelig skal det nævnes, at spørgsmålet om pris- og lønreguleringen af udgiftsbehovene er beskrevet i kapitel 7, hvorfor dette emne ikke berøres i nærværende kapitel.

8.2. Begrebet udgiftsbehov.

I de fleste fremstillinger af kommunale udgiftsbehov tages der udgangspunkt i en opgørelse af de forskellige typer af faktorer, der medfører forskelle i de faktiske kommunale udgiftsniveauer. Der kan anvendes følgende gruppering af disse faktorer:

Faktorer, som ikke er påvirkelige for kommunerne:

- (1) Forskelle i kommunernes fysiske, demografiske og sociale struktur (behovsforskelle).
- (2) Forskelle i kommunernes indkomster.
- (3) Geografiske pris- og lønforskelle.
- (4) Historiske forhold, herunder tidligere statslig eller anden politik i området.

Faktorer, som påvirkes politisk:

- (5) Forskelle i serviceniveauer (præferencer).
- (6) Forskelle i valg af metoder til at producere kommunale ydelser og i administrativ effektivitet i øvrigt.

Det gældende mål for udgiftsbehov til brug ved fordelingen af tilskud efter objektive ud-

giftsbehovsfaktorer er baseret på de under pkt. (1) nævnte forhold, f.eks. antallet af 0-6 årige børn eller antal km vej.

Også forskelle i gennemsnitsindkomster mellem kommuner spiller en rolle for udgifterne, men burde, som allerede drøftet i "Kommunale udgiftsbehov II" (kap. VII, afsnit B.a.5), ikke i sig selv begrunde ændrede tilskud. Hvis f.eks. kommuner med mange 0-6 årige børn var særligt velhavende, ville vægten for 0-6 årige (i det omfang velhaverkommunerne havde en væsentlig udgiftsmæssig vægt) påvirkes af velhaverkommunernes høje krav til service, som ikke burde indgå i målet for udgiftsbehov.

Afgørende for målingen af udgiftsbehov er det, at de udgiftsforskelle, som skyldes faktorer, der påvirkes politisk, ikke indgår. Hvis f.eks. kommuner med mange km veje samtidig er kommuner med en præference for et lavt serviceniveau, ville vejkriteriet få en for lav vægt i målingen af udgiftsbehov, jfr. at det i kapitel 10 vises, at km vej i øvrigt ikke er et velegnet kriterie for udgiftsbehovet på vejområdet.

Det kan diskuteres, om faktorerne under punkterne (2) og (3) bør medtages i udgiftsbehovsbegrebet eller ikke, altså om effekten af forskelle i indkomsterne skal medtages og/eller om udgiftsbehovene skal opgøres i det gennemsnitlige eller det lokale pris- og lønniveau. I "Kommunale Udgiftsbehov I" (bet. nr. 855, 1978) defineres udgiftsbehovene i det lokale pris- og lønniveau, men ekskl. effekten af forskelle i indkomsterne. Denne definition anvendes også i det følgende, således at *en (amts)kommunes udgiftsbehov med andre ord betragtes som udtrykt ved de udgifter, der er en følge af (amts)kommunens fysiske og sociale struktur opgjort i det lokale pris- og lønniveau*.

Hovedproblemet ved udgiftsbehovsmålingen kan herefter kort siges at være, at der kun foreligger tilgængelige og rimeligt sikre statistiske oplysninger om (visse af) de udgiftsskabende strukturvariable (dvs. befolkningsstørrelser, boligforhold, indkomster m.v.) og selvfølgelig om de faktiske (amts)kommunale ud-

gifter. Sikre oplysninger om serviceniveauer, effektivitetsforskelle, effekten af stordriftsfordele, etc. foreligger derimod ikke, hvorfor målingen af udgiftsbehovene må ske indirekte og stort set alene baseret på de to ovenfor nævnte typer af oplysninger.

8.3. Generelt om måling af udgiftsbehov.

Den indirekte opgørelse af udgiftsbehovene kan foretages gennem analyser af sammenhængen mellem på den ene side de forhold, der antages at skabe behov for kommunale udgifter og på den anden side de faktiske kommunale udgifter. Denne metode kaldes *adfærdsmetoden* (der henvises til den nærmere beskrivelse af metoden i "Kommunale Udgiftsbehov I", kapitel V, afsnit D), idet udgiftsbehovene søges afdækket ud fra kommunernes faktiske "udgiftsadfærd".

Adfærdsmetoden tager udgangspunkt i en række faktorer eller udgiftsbehovskriterier, som på basis af foreliggende undersøgelser eller almene overvejelser må antages at øve indflydelse på de kommunale udgifter.

Der stilles følgende krav til disse faktorer, for at de kan accepteres som udgiftsbehovskriterier og dermed indgå i det gældende fordelingsystem:

- 1) kriteriet skal være konstaterbart
- 2) kriteriet skal være upåvirkeligt af (amts)kommunernes dispositioner
- 3) kriteriet bør i videst muligt omfang udtrykke en årsagssammenhæng med udgiftsbehovet.

Kravet om *upåvirkelighed* har givet anledning til nogen diskussion. Det har bl.a. været brugt som begrundelse for at afvise antal daginstitutionspladser som kriterium. Man kan imidlertid hævde, at næsten alle de i praksis anvendte kriterier på langt sigt og i et vist omfang lader sig påvirke ved kommunale beslutninger. En kommunes politik med hensyn til udstykning, sanering og byggeri af almennyttige boliger kan således øve indflydelse på befolkningens størrelse, alderssammensætning og sociale karakteristika og dermed på tilskudsfordelingen.

Det afgørende hensyn bag kravet må således være, at kriteriet må være udformet sådan, at

en kommune ikke med fordel kan lade sine dispositioner være afgørende påvirket af muligheden for tilskud.

Kravet om årsagssammenhæng er i "Kommunale Udgiftsbehov I" udmøntet i to delkrav: For det første må det (f.eks. på basis af foreliggende undersøgelser) kunne sandsynliggøres, at der er en årsagssammenhæng mellem kriterier og udgifter (ydelsesniveauet) på det betragtede område. Eksempelvis bekræftede arbejdsgruppens analyser af kontanthjælpsområdet den umiddelbart nærliggende hypotese, at den overvejende del af bistandsmodtagerne fandtes blandt de yngre erhvervsaktive, hvilket blev taget som et udtryk for en årsagssammenhæng mellem antal 17-39 årige og kontanthjælpsudgifterne.

For det andet må der på (amts)kommuneniveau kunne påvises en statistisk samvariation mellem kriteriet og udgifterne på det betragtede område, således at en "høj" kriterieværdi i en given (amts)kommune skal følges af en (typisk) "høj" udgift og vice versa. Ofte vil der ikke foreligge officiel kommuneopdelt statistik, som muliggør en direkte brug af resultaterne af de undersøgelser, der måtte foreligge.

I sådanne tilfælde kan det være nødvendigt at anvende andre kriterier, for hvilke der findes en sådan officiel statistik, selvom der ikke er den ønskede direkte årsagssammenhæng med udgifterne, blot kriteriet kan opfattes som et rimeligt mål for den faktor eller det kompleks af faktorer, der skaber udgiftsbehovet. Kravet til en sådan "proxy-" eller "paraplyvariabel" må fortsat være, at en indirekte årsagssammenhæng er sandsynlig, samt at den statistiske samvariation foreligger.

Anvendelse af proxy-variable vil typisk være påkrævet ved belysning af udgiftsbehov, der udspringer af sociale forhold. Dette hænger sammen med, at behovene ikke er nøje beskrevet i den sociale lovgivning, som netop lader (amts)kommunerne skønne ud fra et bredt og sammensat spektrum af forhold. I analyserne i "Kommunale Udgiftsbehov I" og i det gældende fordelingssystem indgår eksempelvis boligforholdene som et tilnærmet udtryk

for et bredere kompleks af sociale forhold, som ikke i sig selv lader sig måle direkte.

Manglende undersøgelser og statistik især vedrørende årsagssammenhænge på det sociale område indebærer med andre ord, at begrebet årsagssammenhæng må opfattes i en bred forstand.

8.4. Beskrivelsen af udgiftsmekanismerne.

Den bedste statistiske metode til at afgøre, hvilke kriterier der er egnede til at beskrive udgiftsbehovet på et bestemt område, er regressionsanalysen (se "Kommunale Udgiftsbehov I", kap. V).

Som det fremgår af "Kommunale Udgiftsbehov I", bygger regressionsanalysen, som den anvendes ved udgiftsbehovsmålingen, på en antagelse om en relativt enkel sammenhæng mellem udgifter og udgiftsbehovskriterier, idet udgifterne antages at kunne "forklares" ud fra en lineær sammenhæng med et - typisk stærkt begrænset - antal udgiftsbehovskriterier. Det er videre forudsat, at disse kriterier påvirker udgifterne uafhængigt af hinanden - altså at der ikke er et indbyrdes "samspil" kriterierne imellem.

Heroverfor står, at de processer, der i praksis bestemmer de (amts)kommunale udgifter på de enkelte områder, typisk må antages at være relativt komplicerede samspil mellem en lang række faktorer, hvoraf en del ikke foreligger statistisk belyst. Det må videre antages, at disse samspil kun tilnærmelsesvist og i varierende omfang kan beskrives ved lineære sammenhænge. Hertil kommer, at de enkelte udgiftsområder indirekte er "bundet sammen" ved, at de samlede udgifter under ét skal svare til de samlede indtægtsmuligheder (budgetrestriktionen), hvorfor et vist samspil mellem de forskellige udgiftsområder alene af denne grund er sandsynlig.

Såfremt de analyserede sammenhænge ikke er baseret på en rimelig præcis beskrivelse af de bagvedliggende udgiftsprocesser, kan regressionsanalysen give fejlagtige resultater, både med hensyn til valget af udgiftsbehovskriterier og - især - med hensyn til den talmæssige beskrivelse af sammenhængene mellem udgifter og kriterier. Fejlrisikoen består typisk i,

at ikke alle relevante størrelser inddrages i analysen.

Som det dog ligeledes fremgik af det foregående, beror specifikationen af de analyserede sammenhænge så vidt muligt på den eksisterende faglige viden og foreliggende undersøgelser. Det er imidlertid yderst sjældent, at det ud fra materiale af denne karakter er muligt at give en omfattende og fyldestgørende beskrivelse af de sammenhænge, der ligger bag de faktiske udgifter. I det omfang et sådant materiale overhovedet foreligger, giver det typisk kun mulighed for en indkredsning af de hovedtyper af faktorer, der må antages at være af væsentlig betydning ved udgiftsbestemmelsen.

De beskrevne problemer omkring specifikationen af sammenhængene mellem udgifter og kriterier er især af betydning for så vidt angår fastlæggelsen af den konkrete, talmæssige sammenhæng mellem udgifter og kriterier, og i mindre grad i relation til valget af kriterier (der som nævnt bl.a. er baseret på forhåndsviden), medmindre der er tale om et valg mellem to i øvrigt "lige gode" kriterier.

Det er bl.a. på denne baggrund udvalgets opfattelse *for det første*, at regressionsanalyser bør indgå som et væsentligt supplement i vurderingsgrundlaget ved valg af udgiftsbehovskriterier, men at de konkrete resultater af analysen ikke kan anvendes ukritisk, og *for det andet*, at en nødvendig betingelse for, at der via regressionsanalysen kan foretages en mere præcis kvantitativ måling af udgiftsbehovene er, at der gennem undersøgelser og forbedret kommuneopdelt statistik skabes bedre muligheder for at give en talmæssig beskrivelse af de udgiftsskabende forhold og deres indbyrdes samspil.

8.5. Målefejl og udgiftstilpasning.

Ses der bort fra problemerne ved specifikationen af de konkrete sammenhænge mellem udgifter og kriterier, må det - ved anvendelse af regressionsanalysen - yderligere forudsættes, at udgiftsbehovene så at sige "slår igen" på udgifterne på samme måde og i samme omfang i alle (amts)kommuner. Eksempelvis forudsættes det, at en stigning på én krite-

rienhed i alle (amts)kommuner alt andet lige vil få de samme udgiftsmæssige konsekvenser. Denne forudsætning indebærer, at udgiftsbehovene kan af dækkes ved hjælp af en tværsnitsanalyse af de faktiske (amts)kommunale udgifter i et givet år.

Der er især tre forhold, som bevirker, at forudsætningen kun tilnærmelsesvist kan antages opfyldt i praksis.

For det første må muligheden for, at de faktiske udgifter i et vist omfang er påvirket af "målefejl" i betydningen forskelle i konteringspraksis mellem (amts)kommunerne altid tages i betragtning. Dette forhold må dog antages at være af faldende betydning, bl.a. i konsekvens af udbygningen af de konterings-tekniske vejledninger efter indførelsen af det nye budget- og regnskabssystem. Hertil kommer, at forholdet kun vil få en indflydelse på udgiftsbehovsmålingen i det omfang, "målefejlene" udviser en systematisk samvariation med et eller flere kriterier, hvilket ikke synes realistisk. Det må således antages, at "målefejl" i denne forstand ikke påvirker udgiftsbehovsmålingen i nævneværdig grad.

For det andet må det ved den her anvendte metode til udgiftsbehovsmåling forudsættes, at udgifterne i den enkelte (amts)kommune altid fuldt ud er tilpasset den aktuelle "kriteriestruktur", altså at der er udgiftsmæssig ligevægt. Som det imidlertid vil fremgå af afsnit 10.5 om virkningerne af befolkningsvækst- og afvandring, må det for kommuner, som har oplevet eller oplever stærke forskydninger i specielt folketallet, antages, at udgifterne på grund af tilpasningsproblemer ikke afspejler de aktuelle strukturelle forhold (herunder især befolkningens størrelse og aldersfordeling). Betragtes eksempelvis kommuner med en kraftig befolkningvækst, må en rimelig antagelse være, at der på grund af et udgiftsmæssigt efterslæb er en tendens til, at driftsudgiftsniveauet er relativt lavt (hvilket dels kan tilskrives prognoseusikkerhed, dels tidskravene til beslutningsprocessen og dels det forhold, at betydelige anlægsudgiftsbehov så at sige kan "trække" ressourcer fra driften).

Da vækstkommunerne samtidig har en karakteristisk og stærkt atypisk "kriteriestruktur"

i form af et relativt stort antal børn og unge, kan tilpasningsproblemerne give anledning til målefejl for så vidt angår disse kriterier. Hertil skal imidlertid bemærkes, at vækstproblemerne, som det fremgår af afsnit 10.5, har været stærkt aftagende i løbet af 1970'erne.

Endvidere er det - som det ligeledes fremgår af afsnit 10.5 - muligt explicit at inddrage vækstforholdene i udgiftsbehovsanalyserne med henblik på en belysning af problemets omfang.

Endelig har tilpasningsproblemerne - analogt med de ovenfor beskrevne specifikationsproblemer - formentlig først og fremmest konsekvenser for fastlæggelsen af den konkrete, talmæssige sammenhæng mellem udgifter og kriterier, og i mindre omfang for valget af og mellem kriterier.

Som det tredie og sidste hovedproblem ved anvendelse af faktiske budget- og regnskabsdata til opgørelse af udgiftsbehovene skal fremhæves de specielle omkostningsmæssige forhold, der karakteriserer varetagelsen af visse typer (amts)kommunale opgaver. Som det indirekte er fremgået ovenfor, forudsætter den anvendte målingsmetode en simpel (lineær) sammenhæng mellem kriterieværdi og omkostninger. En ganske umiddelbar betragtning vil imidlertid vise, at en forøgelse eksempelvis i antallet af skolebørn på én elev i samtlige kommuner ikke giver anledning til de samme omkostnings- eller udgiftsmæssige konsekvenser i alle kommuner, fordi omkostningerne ikke uhindret og uden "spring" kan tilpasses ændringer i "produktionsomfanget". Hertil kommer muligheden for, at visse områder er præget af stordriftsfordele (eller -ulemper), således at meromkostningerne ved en produktionsforhøjelse ikke er uafhængigt af produktionsniveauet (er dette tilfældet, kan omkostningerne og dermed udgifterne ikke generelt beskrives som proportionale, men kun i tilnærmet form og for et begrænset variationsområde som lineært sammenhængende med kriterieværdierne og dermed produktionsomfanget).

Også konsekvenserne af disse variationer i de omkostningsmæssige forhold kan imidlertid

belyses i de konkrete regressionsanalyser ved anvendelse af ikke-lineære sammenhænge. Heller ikke dette forhold udgør nogen væsentlig principiel ulempe ved anvendelse af regressionsanalyser til måling af udgiftsbehov.

8.6. Normering.

Analyserne i "Kommunale Udgiftsbehov" af samvariationen mellem udgifter og udgiftsbehovskriterier er i overvejende grad baseret på de såkaldte normerede udgifter, dvs. udgifter på de enkelte områder opgjort pr. "klient" (eksempelvis folkeskoleudgifter pr. 7-16 årig, daginstitutionsudgifter pr. 0-6 årig, vejudgifter pr. km vej, etc.).

Ved normeringen "elimineres" således automatisk de variationer i de samlede udgifter, som skyldes variationer i "klienttallet" (som - i det omfang, det kan opgøres - kan defineres som den aldersklasse e.lign., der på forhånd og med sikkerhed vides at øve en afgørende og proportional indflydelse på udgiftsniveauet i den enkelte (amts)kommune).

Tilsvarende anvendes normerede kriterier, således at det ikke er de absolutte kriterieværdier, der indgår i analyserne, men eksempelvis antallet af børn målt som en andel af (amts)kommunens samlede befolkning, antallet af børn af enlige forsørgere målt som en andel af (amts)kommunens samlede børnetal, etc.

Ved regressionsanalyserne belyses således alene samvariationen med de faktorer, der kan "forklare" den resterende udgiftsvariation, dvs. den variation, der ikke kan tilskrives forskelle i "klienttallet".

At analyserne bygger på normerede og ikke de samlede udgifter (og tilsvarende de normerede udgiftsbehovskriterier) forklares i "Kommunale udgiftsbehov" ved, at de samlede (unormerede) udgifter på næsten alle områder vil udvise en høj grad af statistisk samvariation med en lang række - herunder også irrelevante - (tilsvarende unormerede) udgiftsbehovskriterier, alene fordi den enkelte (amts)kommunes "størrelse" øver indflydelse på størrelsen af såvel udgifter som af værdierne for stort set alle kriterierne.

Anvendes regressionsanalysen derfor på unor-

merede størrelser, er der en overhængende risiko for, at der findes en klar statistisk samvariation, som ikke (nødvendigvis) afdækker en årsagssammenhæng, men alene eller i overvejende grad er en konsekvens af "størrelses"-elementet. I det omfang, der rent faktisk findes en årsagssammenhæng, er der omvendt en risiko for, at denne effekt "overdøves" af "størrelses"-elementet.

Heroverfor står imidlertid, at der er visse udgifter, der ikke er rettet mod bestemte "klientgrupper", men snarere vedrører (amts)kommunen som helhed. I disse tilfælde kan (amts)kommunens "størrelse" måske nok påvirke udgiften, men ikke på en måde, der kan beskrives ved en normering. Det vil her være nærliggende at beskrive en årsagssammenhæng mellem de unormerede udgifter og de unormerede kriterier.

Hvis der er tale om en udgift, hvor årsagssammenhængen må antages at foreligge mellem de unormerede udgifter og kriterier, og der alligevel (f.eks. af analysetekniske årsager) anvendes normerede størrelser, kan regressionsanalysen i værste fald give anledning til direkte forkerte resultater (dette problem er berørt i "Kommunale Udgiftsbehov" I, kapitel VII, afsnit B).

Formuleringen af de sammenhænge, der skal analyseres, afhænger således af, om det er de samlede eller de normerede udgifter på et givet område, der er genstanden for den lokalpolitiske beslutningstagen. Man kan også sige, at formuleringen af sammenhængen må afhænge af, om den pågældende udgift vedrører et "kollektivt" eller "offentligt" gode, som forbruges i fællesskab og derfor ikke afhænger proportionalt af (amts)kommunens "størrelse", eller om der er tale om et såkaldt "privat" gode, som fortrinsvis er rettet mod den enkelte borgers (eller gruppe af borgeres) behovstilfredsstillelse.

8.7. Udvalgets overvejelser og konklusioner.

Udvalget er opmærksom på, at måling af de (amts)kommunale udgiftsbehov er forbundet med en række teoretiske og statistiske problemer, som dels bunder i mangler i den eksisterende viden om de processer og sammen-

hænge, der "skaber" de kommunale udgifter, dels i manglende statistik om de sociale processer, og dels - og i sammenhæng hermed - i en række praktiske og teoretiske problemer ved anvendelse af regressionsanalysen som grundlag for opgørelser af udgiftsbehovene. Det er dog udvalgets opfattelse, at regressionsanalyseteknikken - på trods af de beskrevne problemer - er et nødvendigt analyseredskab ved vurderingen af, om de forskellige kriterier i tilfredsstillende omfang opfylder kravene til udgiftsbehovskriterier.

Det er samtidig udvalgets opfattelse, at de behandlede problemer i første række gør det problematisk direkte at tolke de fundne kvantificerede sammenhænge mellem udgifter og kriterier som præcise mål for, hvordan og i hvilket omfang strukturforholdene "omsættes" til kommunale udgifter, dvs. til udgiftsbehov.

Selvom regressionsmetoden således giver mulighed for en mere sikker og nuanceret udvælgelse af kriterier, skal udvalget understrege behovet for, at der via undersøgelser (herunder også via nærmere vurderinger af eksisterende undersøgelser og faglig viden i øvrigt) og fremskaffelse af mere og bedre kommuneopdelt statistik dels skabes større klarhed over de beskrevne udgiftsprocesser, og dels sker en forbedring af mulighederne for opgørelser af de relevante udgiftsbehovskriterier.

En af de sikreste måder at afgøre, om de statistiske sammenhænge afdækker årsagsmæssige sammenhænge og gør det på en rimeligt præcis måde, er at undersøge, om sammenhængene er stabile i tid. På baggrund af de beskrevne teoretiske og statistiske målingsproblemer må udvalget derfor som et vigtigt supplerende krav til analyserne anbefale, at sammenhængenes stabilitet i tid inddrages i vurderingsgrundlaget ved valg af kriterier. Dette supplerende krav er derfor anvendt i udvalgets faktiske kriterieanalyser, jfr. kapitel 10.

9. Årlige reguleringer af bloktilskudspuljen.

9.1. Udviklingen i de danske reguleringsmekanismer.

Historisk er bloktilskuddene - som nævnt i kapitel 4 - dannet af statens besparelser ved opgaveoverførsler, refusionsændringer og de årlige automatiske reguleringer af tilskuddene. Principperne for disse reguleringer er blevet ændret flere gange siden indførelsen af tilskuddene efter objektive udgiftsbehovskriterier til kommunerne i 1973/74. I den først vedtagne lov var det forudsat, at tilskuddet skulle fastsættes for tre år ad gangen - uden nogen form for automatisk regulering i perioden (jfr. forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om tilskud til og udligning mellem kommunerne af 9. marts 1971). Det hedder i bemærkningerne til lovforslaget, at den automatiske regulering må betragtes som en af de væsentligste årsager til, at statens udgifter på tilskudsområdet i en årrække var vokset betydeligt stærkere end driftsudgifterne, hvilket af finanspolitiske årsager var uheldigt. På denne baggrund valgtes en fri fastsættelse af tilskudspuljen - som dengang var af en meget beskeden størrelse - for en kortere årrække.

Allerede fra det følgende finansår ændredes lovgivningen, således at tilskudspuljen - med tilslutning fra folketingets finansudvalg - fastsattes for tre år ad gangen. I det første år omfattede tilskuds fastsættelsen såvel ændringer i byrde- og opgavefordelingen som reguleringen med BFI, i de to følgende år kun BFI-reguleringen, der byggede på Danmarks Statistiks opgørelse for kalenderåret to år før tilskudsåret (jfr. forslag til lov om generelle tilskud til amtskommuner og kommuner af 30. januar 1973). Ændringen blev begrundet med tilskuddenes voksende betydning for

(amts)kommunerne og at reguleringsformen skulle svare til den, der gælder for kommunernes og amtskommunernes skatteindtægter (dvs. en løbende regulering i takt med borgernes indkomststigninger).

Fra og med tilskudsberegningen for finansåret 1977/78 blev reguleringen ændret til en regulering med bruttofaktorindkomsten i den private sektor to år før, d.v.s. i 1975 for tilskudsåret 1977/78 (jfr. forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om tilskud til amtskommuner og kommuner af 12. oktober 1976). Ændringen indebar en reduktion i reguleringsprocenten fra 10,7 pct. til 8,4 pct. for 1977/78, idet den første oliekrise satte sine spor i væksten i den private sektor i 1975.

Den sidste ændring af reguleringsmetoden fandt sted med virkning fra tilskudsåret 1979, hvorefter tilskudspuljen reguleres med den forventede pris- og lønudvikling i kommuner og amtskommuner i tilskudsåret (jfr. forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om tilskud til amtskommuner og kommuner af 4. oktober 1978).

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget var ændringen begrundet med, at BFI-reguleringen indebar en binding af betydelige tilskudsbeløb til en udgiftsudvikling i den private sektor, der lå tre år forud for tilskudsåret, hvorved reguleringsmekanismen ikke afspejlede ændringerne i vilkårene for den kommunale og statslige udgifts- og finansieringspolitik. Dette blev fundet uheldigt, især under svingende konjunkturer. For at råde bod herpå blev den bagudrettede BFI-regulering erstattet af en fremadrettet pris- og lønregulering, der - ifølge lovforslagets bemærkninger - "... reagerer på den forventede økonomiske

udvikling". Det var videre forudsat, at den årlige pris- og lønregulering skulle fastlægges efter forhandlinger med de kommunale organisationer og Københavns og Frederiksberg kommuner.

Efter denne sidste ændring skal tilskudspuljen reguleres dels ved ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten og (amts)kommunerne (en bestemmelse, som i uændret form har været gældende siden tilskuddenes indførelse) dels i overensstemmelse med den skønnede pris- og lønudvikling på det kommunale område i tilskudsåret. Herudover blev der ved lovændringen indføjet en bestemmelse om, at der ved tilskudsreguleringen tillige kan tages hensyn til den forventede udvikling i statens, kommunernes og amtskommunernes økonomi som helhed i tilskudsåret.

9.2. De gældende regler.

Efter den seneste ændring er reglerne for tilskuddenes fastsættelse følgende:

- a. Det årlige tilskud fastsættes af indenrigsministeren med tilslutning fra folketingets finansudvalg.
- b. Tilskuddet omfatter ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten og amtskommunerne og kommunerne i det år, tilskuddet vedrører.
- c. Tilskuddet reguleres med udgangspunkt i den forventede udvikling i lønninger og priser i amtskommunerne og kommunerne i det år, tilskuddet vedrører.
- d. Ved tilskudsreguleringer kan der tillige tages hensyn til den forventede udvikling i statens, kommunernes og amtskommunernes økonomi som helhed i samme år.

Udvalget skal knytte følgende bemærkninger til disse regler:

ad a). Det er blevet sædvane, at fastsættelsen af tilskuddet sker efter drøftelse mellem regeringen og de kommunale parter i regeringens kommunekontaktudvalg.

Udvalget er af den opfattelse, at sådanne drøftelser fortsat bør finde sted, men udvalget er ikke gået dybere ind i overvejselsen om proceduren ved tilskudsfastsættelsen. Man er såle-

des gået ud fra, at tilskuddet fortsat skal fastlægges ved en selvstændig forelæggelse for finansudvalget.

ad b). Som det fremgår reguleres det nuværende bloktilskud med den af staten realiserede besparelse eller merudgift ved ændringer i byrde- og opgavefordelingen mellem staten og kommunerne.

Formålet med denne reguleringsordning er at sikre, at ændringer i byrde- og opgavefordelingen ikke fører til ændringer i fordelingen af skattebyrden mellem stat og kommuner ('totalbalanceprincippet').

Totalbalanceprincippet har i praksis betydet, at der ydes kompensation for overførte opgaver, men ikke for helt nye opgaver. Kompensationsbeløbet har endvidere været beregnet som den umiddelbare *statslige* besparelse eller merudgift ved opgaveomlægningen, ikke som virkningen på kommunernes budgetter om denne måtte afvige herfra. De afledte virkninger på skatter, arbejdsløshedsdagpenge m.v. indregnes som hovedregel ikke. Endelig har man aldrig medregnet sandsynlige fremtidige udgifter, f.eks. til pensioner til overførte personalegrupper.

Det har været diskuteret, om totalbalanceprincippet skulle gives en bredere fortolkning end hidtil.

Ønsket om en "ren" ansvarsfordeling kunne således føre til, at alle merudgifter som følge af love, cirkulærer o.lign. - uanset om der er tale om nogen opgaveomlægning - skulle ledsages af en tilsvarende forhøjelse af tilskuddet. En sådan ordning ville næppe kunne gennemføres særlig konsekvent, idet kommunale udgiftsbeslutninger ofte er udtryk for et ganske kompliceret samspil mellem kommunal selvbestemmelse og statslig udmelding af regler, henstillinger, forslag m.v. Merudgifterne som følge af ny lovgivning og som følge af ændrede samfundsforhold vil aldrig kunne vurderes særlig præcist, især ikke i de tilfælde, hvor lovgivningen har karakter af en mere uspecificeret pligt for kommunen. Disse problemer er allerede i "Kommunale Udgiftsbehov I" (side 127-129) vurderet som værende så betydelige, at man ikke kunne anbefale

en metode, som krævede sådanne beregninger. Fastlæggelsen af den årlige tilskudspulje ville derfor blive en uhyre kompliceret og stærkt konfliktpræget proces, hvis et sådant princip accepteres.

ad c). Bestemmelser om den fremadrettede regulering med udgangspunkt i den forventede udvikling i lønninger og priser har givet anledning til, at indenrigsministeren som nævnt i kapitel 1 efter mødet i regeringens kommunekontaktudvalg den 9. juni 1982 anmodede udvalget om at belyse mulige principper for den årlige regulering af bloktilskudspuljen og at redegøre for sine overvejelser i den kommende betænkning fra udvalget. Udvalget skal i den forbindelse anføre følgende:

Med ændringen i 1979 blev den automatiske reguleringsmekanisme ændret fra at afhænge af konstaterede statistiske størrelser til et skøn over den fremtidige udvikling.

Når der reguleres efter oplysninger, der vedrører blot få år tidligere, betyder konjunktursvingninger og ændringer i inflationstakten, at reguleringen i et givet år kan blive utilstrækkelig, mens den i andre år vil blive for stor set i forhold til den samfundsøkonomiske udvikling. Det sidste var, som nævnt, begrundelsen for ændringen i 1979.

Imidlertid har erfaringen med anvendelse af en fremadrettet regulering baseret på skøn vist, at det har ført til en "underkompensation" til kommunerne i den forstand, at den faktiske pris- og lønudvikling efterfølgende har vist sig at ligge over de anvendte skøn. Realværdien på længere sigt er imidlertid søgt fastholdt ved, at niveauet for tilskuddene er blevet *opreguleret* for det følgende år, når undervurderingens omfang kan opgøres.

Da de anvendte skøn over den fremtidige pris- og lønudvikling hidtil har ligget under den senere konstaterede faktiske udvikling, har kommunerne krævet *efterregulering* også for selve året for skøn, der afviger fra det faktiske forløb, idet realværdien ellers reelt reduceres permanent i forhold til tilskuddets størrelse ved ordningens indførelse. Størrelsen af denne reduktion har selvsagt varieret fra år til år.

Efterregulering ville således have givet kommunerne et mertilskud i forhold til de faktisk udbetalte tilskud på 500-600 mill. kr. for 1981 og ca. 300 mill. kr. for 1982.

Udvalget finder, at opregulering og efterregulering kan føre til de samme svagheder, som man søgte at undgå ved ændringen i 1979. Det skyldes, at opregulering og efterregulering pr. definition netop ikke kan komme til at vedrøre selve tilskudsåret.

En mulig metode til at bevare en automatik uden disse problemer kunne være at regulere tilskuddet i løbet af året, f.eks. på grundlag af løbende - af Danmarks Statistik udarbejdede - indeks for pris- og lønudviklingen. Reguleringen kunne i givet fald følge et sammenvejet indeks på grundlag af løbende - af Danmarks Statistik udarbejdede - indeks for pris- og lønudviklingen. Reguleringen kunne i givet fald forøge et sammenvejet indeks på grundlag af - i sin enkleste form - et indeks for prisudviklingen (forbrugerpriserne) og et indeks for udviklingen i de kommunale lønomkostninger (det nærmere indhold af et sådant lønindeks bør efter udvalgets opfattelse drøftes nærmere), hvor indekssvægtene afspejler lønnens, henholdsvis vare- og tjenesteydelses, relative vægt i de kommunale udgifter. Opgjort på grundlag af den faktiske udvikling vil en sådan regulering være entydig. Da de tilgrundliggende indeks samtidig udarbejdes på månedsbasis og med en relativ begrænset "forsinkelse", kan der via denne metode ske en regulering på basis af pris- og lønudviklingen som kan ske i budgetårets løb ved periodiske reguleringer af de månedlige bloktilskuds-rater - på samme måde som lønninger reguleres.

Metoden har som fordel, at reguleringen skærmer kommunen imod uforudsete pris- og lønbewægelser for den del af udgifterne, der finansieres af statstilskud. Denne metode har den finanspolitiske ulempe, at tilskuddets størrelse ikke er fuldstændigt kendt ved finanslovens vedtagelse.

ad d). Den i 1978 indførte bestemmelse om, at der ved tilskuddets opregulering kan tages hensyn til den forventede udvikling i statens,

kommunernes og amtskommunernes økonomi som helhed, har ikke været anvendt. Dette kan måske skyldes, at 1970'erne var præget af betydelige opgaveudlægninger til kommuner, som byrdefordelingsmæssigt blev kompenseret ved årlige stigninger i bloktilskuddene. Det måtte anses for en forudsætning for en kommunal accept af opgaveomlægningen, at byrdefordelingen blev tilrettelagt, så påvirkningen af de kommunale skatteprocenter i den samme periode begrænsedes. Den økonomiske udvikling og den offentlige sektors voksende betydning for samfundsøkonomien må imidlertid antages at føre til, at finanspolitiske hensyn kan komme til at spille en større rolle ved fastsættelsen af tilskuddene.

9.3. Konklusion.

Udvalget anbefaler, at totalbalanceprincippet, som det er fastlagt gennem de seneste års praksis, bibeholdes.

Endvidere påpeger udvalget, at de intentioner, der lå bag ændringen i den automatiske regulering i 1979, på grund af indførelsen af opreguleringsmekanismen ikke blev opfyldt. Med henblik på en reguleringsmekanisme der afspejler ændringerne i vilkårene for den kommunale og statslige udgifts- og finansieringspolitik, også under svingende konjunkturer, har udvalget overvejet en løbende regulering baseret på forbrugerprisindeks og aktuelle løndata.

Reguleringen ses således fortsat som bestående af tre elementer, totalbalanceprincippet, en årlig regulering og reguleringer i sammenhæng med den almindelige økonomiske politiks behov.

10. Analyser af nye udgiftsbehovskriterier m.v.

10.1. Indledning.

Som nævnt i kapitel 1 er udvalget ifølge kommissoriet blevet pålagt "... at videreføre de analyser af forskellene i de kommunale udgiftsbehov, der er udført af arbejdsgruppen om bloktilskud m.v., og at stille forslag om de ændringer i udligningen efter udgiftsbehov, som ny viden og statistik kan begrunde. Herunder bør udvalget analysere centerkommunernes og væstkommunernes økonomiske problemer."

De nye analyser, som refereres i dette kapitel, er foretaget med udgangspunkt i - og efter præcis samme retningslinier som - udgiftsbehovsanalyserne i betænkningerne "Kommunale Udgiftsbehov I og II" samt "Kommunale Udgiftsbehov III" (bet. nr. 897, februar 1980), hvortil der generelt henvises.

Analyserne omfatter kriterier, der idag indgår i fordelingsgrundlaget, men som på grund af tvivl om de årsagsmæssige sammenhænge og/eller konkrete opgørelsestekniske problemer har været udsat for kritik, såvel som egentlige nye kriterier, herunder kriterier, som tidligere har været inde i overvejelserne, men som ikke har kunnet vurderes på grund af mangel på statistik.

Analyserne er foretaget med udgangspunkt i den gældende opgavefordeling og dermed udgiftsstruktur, hvorimod konsekvenserne for kriterie- og vægtsystemet af den sociale finansieringsarbejdsgruppes forslag er behandlet sammen med disse forslag i kapitel 12. Analyserne i dette kapitel belyser således de justeringer og ændringer i kriterie- og vægtsystemet, som under alle omstændigheder kan overvejes foretaget - uafhængigt af såvel de foreslåede finansieringsmæssige omlægninger på social- og sundhedsområdet som de i kapi-

tel 6 foreslåede ændringer i selve tilskuds- og udligningssystemet.

Som grundlag for vurderingen af de behandlede ændringer og justeringer er foretaget en genkørsel af de i "Kommunale Udgiftsbehov I-III" fundne udgiftsrelationer (afsnit 10.2). Herudover tjener genkørslerne til at belyse stabiliteten i de tidligere fundne sammenhænge mellem udgifter og udgiftsbehovskriterier (jfr. herom i afsnit 8.7).

I afsnit 10.3 er givet en oversigt over de behandlede kriterier, medens fremgangsmåden i de statistiske analyser kort er refereret i afsnit 10.4.

Med udgangspunkt i de ideale krav til udgiftsbehovskriterierne analyseres de enkelte kriterier herefter i afsnittene 10.5-10.11, hvorefter resultaterne opsummeres i afsnit 10.12. Endelig beskrives konsekvenserne af udvalgets forslag i afsnit 10.13, herunder virkningerne af en teknisk justering af kriterievægtene i overensstemmelse med den stedfundne budgetudvikling.

10.2. Genkørsel af udgiftsbehovsanalyserne.

Udgiftsbehovsanalyserne er tidligere foretaget på grundlag af budgetdata for 1977 (Kommunale Udgiftsbehov I og II) og budgetdata for 1979 (Kommunale Udgiftsbehov III). Disse analyser udviste en høj grad af overensstemmelse.

Det samme er tilfældet for genkørslerne af analyserne i Kommunale Udgiftsbehov, som her er foretaget på grundlag af såvel regnskabsdata for 1980 som budgetdata for 1982. På det kommunale område udviser kriteriet *børn af enlige forsørgere* således fortsat en høj grad af samvariation med udgifterne til konstanthjælp, daginstitutioner, døgninstitutioner,

folkeskolevæsen og folkebiblioteksvæsen m.v. Tilsvarende udviser *boligkriteriet* (ældre, utidssvarende boliger og nyere udlejningsboliger) en høj grad af samvariation med udgifterne til henholdsvis kontanthjælp, døgninstitutioner og delvist til folkebiblioteksvæsen m.v.

En tilsvarende ensartethed er fundet for de amtskommunale udgiftsområders vedkommende.

Disse resultater bestyrker opfatelsen af, at de fundne relationer er stabile, og at de valgte kriterier fortsat bør indgå som centrale faktorer i "forklaringen" af udgiftsvariationerne og dermed i kriterie- og vægtsystemet.

Genkørslerne har dog givet anledning til enkelte justeringer for så vidt angår de kriterier, der inddrages i "forklaringen" af udgiftsvariationen på de enkelte områder. På det kommunale område giver inddragelse af boligkriteriet således anledning til en tydelig forbedring af "forklaringsgraden" på kontanthjælpsområdet. Herudover er boligkriteriet - bl.a. ud fra en årsagsbetragtning - inddraget på døgnpleje- og døgninstitutionsområdet i stedet for befolkningstætheden.

For det amtskommunale områdes vedkommende viser de nye analyser, at befolkningstætheden ikke længere udviser en statistisk signifikant samvariation med udgifterne til henholdsvis gymnasier og døgnpleje m.v. Herudover er skalaindkomsten (udskrivningsgrundlaget) inddraget i relation til sygesikringsudgifterne.

De således justerede sammenhænge mellem udgifter og kriterier (den "justerede grundmodel"), der som nævnt vil blive anvendt som grundlag for vurderingen af de i afsnittene 10.5-10.11 behandlede kriterier, er sammenfattet i tabellerne 10.1 og 10.2 nedenfor for henholdsvis de primærkommunale og de amtskommunale udgiftsgrupper. I bilag I er vist resultaterne af de statistiske analyser.

Tabel 10.1. Oversigt over den justerede "grundmodel" for de kommunale udgiftsgrupper.

Udgiftsgrupper: Kriterier:	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1. Andel af samlede nettodriftsudgifter. Pct.	4,4	6,6	1,8	13,5	0,6	5,9	34,8	6,3	5,7	11,7	1,0	1,8
2. Deflatering med lønindeks:		X	X	X			X	X	X	X	X	X
3. Normering af udgiftsgruppe med: a. Samlet indbyg- gertal b. Antal 0-6 årige c. Antal 7-16 årige d. Antal 0-20 årige e. Antal 17-39 årige f. Antal 65 årige og derover g. Antal standard- lejligheder h. Km vej	X	X	X			X		X		*)	X	X
4. Udvalgte kriterier a. Andel børn af enlige forsørgere b. Andel ældre, utidssvarende boliger og nyere udlejningsboliger af samtlige boliger c. Befolkningstæth.	X	X	X	**)	**))	**))	X			**))	**))	**))
	X		X					X	X			
5. "Skalaindkomst" pr. indbygger:		X					X	X	X			
6. "Forklaringsgr. " (R ²):	0,52	0,63	0,56	-	-	-	0,39	0,48	0,82	-	-	-

*) Ikke normeret.

**) Ingen kriterier udvalgt.

I Kontanthjælp

II Daginstitutioner m.v.

III Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge

IV Institutioner for ældre og handicappede.

V Boligsikring

VI Dagpenge m.v.

VII Folkeskolevæsen

VIII Folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m. v.

IX Vejevæsen

X Administration

XI Brandvæsen og civilforsvar

XII Vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger m.v.

Tabel 10.2. Oversigt over den justerede "grundmodel" for de amtskommunale udgiftsgrupper.

Udgiftsgrupper:	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Kriterier:										
1. Andel af samlede nettodriftsudgifter. Pct.	3,9	1,8	6,7	0,5	0,6	58,8	4,9	17,1	1,1	4,7
2. Deflatering med lønindeks:	X	X				X	X		X	X
3. Normering af udgiftsgruppe med:										
a. Samlet indbyggertal	X				X			X	X	
b. Antal 15-19-årige			X	X						
c. Antal 0-20-årige							X			
d. Beregnet antal sengedage						X				
e. Km vej		X								
4. Udvalgte kriterier:	*)	*)	*)		*)				*)	*)
a. Andel børn af enlige forsørgere							X	X		
b. Andel ældre, utidssvarende boliger og nyere udlejningsboliger af samtlige boliger										
c. Andel enlige ældre						X				
d. Befolkningstæthed				X						
e. Areal pr. indbygger										
5. "Skala-indkomst" pr. indbygger:			X					X		
6. "Forklaringsgrad" (R^2):	-	-	0,82	0,50	-	0,68	0,87	0,93	-	-

*) Ingen kriterier udvalgt.

I Vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger, kollektiv trafik m. v.

II Vejsvæsen

III Gymnasier

IV Befordring afelever

V Folkebiblioteksvæsen og kulturel virksomhed

VI Sygehusvæsen

VII Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge

VIII Sygesikring

IX Revalideringsinstitutioner m.v.

X Administration.

Som det fremgår, er der i de tidligere foretagne analyser fundet tilfredsstillende sammenhænge mellem udgifter og kriterier på seks af de i tabellen viste tolv kommunale udgiftsgrupper. De seks udgiftsgrupper omfatter i alt ca. 60 pct. af de samlede nettodriftsudgifter

beregnet ud fra regnskab 1980. Tilsvarende er på det amtskommunale område fundet tilfredsstillende sammenhænge på fem af de ti udgiftsgrupper, omfattende ca. 88 pct. af de samlede amtskommunale nettodriftsudgifter.

10.3. Afgrænsning af de behandlede kriterier.

Udgangspunktet for analyserne er som nævnt de faktorer, som i "Kommunale Udgiftsbehov I-III" blev inddraget i overvejelserne om mulige nye udgiftsbehovskriterier, men som især på grund af et manglende eller mangelfuldt statistikgrundlag ikke kunne vurderes. Herudover har udvalget analyseret enkelte nye kriterier, som i Århus kommunes rapport ("Analyse af bloktilskudsfordelingen", Århus kommune 1981) blev påvist at skabe kommunale udgiftsbehov.

I "Kommunale Udgiftsbehov III" behandles således kriterierne pendling, arbejdsløshed og boligforhold, hvoraf dog kun det sidstnævnte forelå tilfredsstillende statistisk belyst. De statistiske analyser af *boligkriteriet* resulterede som bekendt i, at dette kriterium blev inddraget i fordelingsgrundlaget for bloktilskuddene og i hovedstadsudligningen fra og med tilskudsåret 1981.

For så vidt angår *pendlingen*, som især antages at afspejle de udgiftsbehov, der følger af centerfunktioner, er udvalget som nævnt blevet pålagt at foretage en generel analyse af *centerkommunernes økonomiske problemer*. I tilknytning hertil har det tidligere været inde i overvejelserne, om *befolkningsvækst og -tilbagegang* i sig selv øver indflydelse på den kommunale udgiftsudvikling og -struktur, herunder om befolkningsændringer giver anledning til specielle kommunale udgiftsbehov. Denne problemstilling er især blevet aktuel efter indførelsen af de kommunale udgiftsrammer. I forbindelse med regeringens henstilling til kommuner og amtskommuner om begrænsning af udgiftsvæksten fra 1980 til 1981 (jfr. indenrigsministeriets cirkulære af 30. april 1980) er finansieringsudvalget således blevet anmodet om at vurdere befolkningsændringernes indflydelse på den (amts)kommunale økonomi.

Resultaterne af udvalgets analyser af vækst-, tilbagegang- og centerfunktioner er beskrevet i en delrapport, som er optrykt som bilag III til betænkningen. Delrapportens konklusioner er opsummeret i afsnittene 10.5 og 10.6 nedenfor.

Udover analyserne af disse tidligere foreslåede kriterier har udvalget taget enkelte af de i det gældende kriterie- og vægtsystem anvendte kriterier op til fornyet overvejelse, især med baggrund i, at der kan sættes eller er sat spørgsmålstejn ved definitionen og/eller den statistiske opgørelse af de pågældende kriterier. Det drejer sig om *vejkriteriet*, om *sygesikringsområdet*, som i dag henføres til samlet folketal, samt om *boligkriteriet*, som baseres på, en opgørelse fra BBR-registret (*Bygnings- og folioregistret*).

Endelig har udvalget - bl.a. med udgangspunkt i Århus kommunes rapport - analyseret enkelte nye kriterier, som især på grund af manglende statistik ikke tidligere har været inddraget i overvejelserne. Disse analyser bygger generelt på en antagelse om, at erhvervs- og beskæftigelsesforholdene, som kun meget indirekte er "beskrevet" i det gældende kriteriesystem, øver en væsentlig både direkte og indirekte indflydelse på de kommunale udgiftsbehov.

Til beskrivelse af erhvervs- og beskæftigelsesforholdene er foreløbig anvendt *beskæftigelsesfrekvenser*, *industribeskæftigelsen* samt *arbejdsløshedsforholdene*. Herudover tyder Århus kommunes analyser på, at antallet af uddannelsessøgende påvirker de kommunale udgiftsbehov. På grund af datamangler er dette mulige udgiftsbehovskriterium imidlertid ikke behandlet her (i Århus kommunes rapport er således anvendt uddannelsesoplysninger for året 1976 i analyserne af udgifterne for 1980). Når de nødvendige oplysninger foreligger (jfr. afsnit 10.11), bør kriteriet derfor indgå i de videre analyser.

10.4. Generelt om de statistiske analyser.

De statistiske analyser er som nævnt gennemført efter samme principper som i "Kommunale Udgiftsbehov I-II" (jfr. kapitel 8 samt "Kommunale Udgiftsbehov I", kapitel VI-VIII). Dette gælder som udgangspunkt også for de anvendte udgiftsgrupper og normeringsfaktorer. På det *kommunale område* er anvendt følgende normerede udgiftsgrupper: - Kontanthjælp m.v. pr. indbygger i aldersgruppen 17-39 år.

- Daginstitutioner m.v. pr. indbygger i aldersgruppen 0-6 år.
- Døgnpleje og døgninstitutioner m.v. pr. indbygger i aldersgruppen 0-20 år.
- Institutioner for ældre og handicappede m.v. pr. indbygger i aldersgruppen 65 år og derover.
- Hjemmehjælp og hjemmesygepleje m.v. pr. indbygger i aldersgruppen 65 år og derover.
- Boligsikring pr. standardlejlighed.
- Dagpenge og sygesikring pr. indbygger i alt.
- Revalideringsinstitutioner m.v. pr. indbygger i alt.
- Offentlige pensioner pr. indbygger i alt.
- Beskæftigelse af arbejdsløse m.v. pr. indbygger i alt.
- Andre social- og sundhedsudgifter pr. indbygger i alt.
- Folkeskolevæsen m.v. pr. indbygger i aldersgruppen 7-16 år.
- Folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m.v. pr. indbygger i alt.
- Vejvæsen pr. km vej.
- Administration, planlægning og fællesudgifter pr. indbygger i alt.
- Brandvæsen og civilforsvar pr. indbygger i alt.
- Vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger m.v. pr. indbygger i alt.
- Kollektiv trafik pr. indbygger i alt.
- Forsyningsvirksomheder pr. indbygger i alt.
- Byudvikling m.v. pr. indbygger i alt.

Tilsvarende er på det *amtskommunale område* anvendt følgende udgiftsgrupper:

- Vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger, kollektiv trafik m.v. pr. indbygger i alt (udgiftsgruppen indeholder for hovedstadsamterne tillige bidraget til hovedstadsrådet).
- Vejvæsen pr. km vej.
- Gymnasier m.v. pr. indbygger i aldersgruppen 15-19 år.
- Befordring af elever pr. indbygger i aldersgruppen 15-19 år.
- Folkebiblioteksvæsen og kulturel virksomhed pr. indbygger i alt.
- Sygehusvæsen pr. beregnet sengedag.
- Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge pr. indbygger i aldersgruppen 0-20 år.

- Sygesikring pr. indbygger i alt.
- Revalideringsinstitutioner m.v. pr. indbygger i alt.
- Administration pr. indbygger i alt.

Herudover er der foretaget særskilte undersøgelser af de amtskommunale udgifter til beskæftigelsesforanstaltninger, jfr. senere i afsnit 10.10. Som det fremgår, er den kollektive trafik behandlet sammen med de øvrige områder under hovedkonto 0 og 1. Som følge af den voksende amtskommunale indsats på dette område vil der formentlig fremover være behov for, at dette område udtages til selvstændig behandling.

Analyserne er baseret på nettodriftsudgifter minus refusion for såvel regnskab 1980 som budget 1982. I analyserne af budget 1982 er anvendt de senest foreliggende data for de forskellige kriterier samt budgetoplysninger om udskrivningsgrundlaget. Da resultaterne for de to år udviser en meget høj grad af overensstemmelse, er i det følgende kun meddelt resultaterne for regnskab 1980.

De statistiske analyser har herefter taget udgangspunkt i kravene om *konstaterbarhed, upåvirkelighed og årsagssammenhæng* (jfr. kapitel 8).

I det omfang kravene om konstaterbarhed og upåvirkelighed anses for opfyldt, er der foretaget statistiske analyser til belysning af omfanget af samvariationen mellem hvert af kriterierne og kombinationer af disse og (amts)kommunernes udgifter på de forskellige udgiftsområder samt mellem samtlige de behandlede kriterier indbyrdes.

Det vurderes herefter, om det valgte sæt af kriterier på de enkelte udgiftsområder ud fra en samlet vurdering giver en bedre "forklaring" af udgiftsvariationerne end den i afsnit 10.2 omtalte justerede "grundmodel".

I det omfang dette er tilfældet, foretages der afslutningsvis en samlet vurdering af de behandlede kriteriers betydning ud fra en afvejning af på den ene side antallet af udgiftsområder, hvor et givet kriterium har udvist samvariation med udgifterne, og på den anden side samvariationens "styrke" på hvert af disse områder.

10.5. Vækst og tilbagegang.

Udvalgets analyser af sammenhængen mellem de kommunale udgiftsbehov og befolkningsvækst og -tilbagegang samt centerfunktioner er som nævnt beskrevet i en delrapport optrykt som bilag III til betænkningen.

I det følgende opsummeres udvalgets hovedkonklusioner for så vidt angår vækst og afvandring. Centerkommunernes udgiftsforhold er behandlet i det efterfølgende afsnit 10.6. Indledningsvist bør det understreges, at den beskrevne udvikling især for hovedstadsområdet kun i begrænset omfang har været "styret" af den enkelte kommune i regionen. Befolkningsforskydningerne og de deraf følgende kommunaløkonomiske konsekvenser har derimod i vidt omfang været resultatet af den overordnede statslige og regionale planlægning i dette område.

Det har været et karakteristisk træk ved befolkningsudviklingen i kommunerne i løbet af 1970'erne, at såvel befolkningsvækst som -tilbagegang har været af stærkt aftagende omfang (jfr. delrapportens kapitel 3). Da de aktuelle udviklingstendenser tyder på, at denne udvikling fortsætter, synes det realistisk at antage, at de eventuelle kommunaløkonomiske problemer, der isoleret set følger af befolkningsforskydninger, er og fortsat vil være af aftagende omfang.

Befolkningsændringer har bl.a. betydning for kommunerne via de tilskuds- og udligningsordninger, hvori mål for befolkningsændringer indgår i opgørelsen af udgiftsbehovene. Der er idag tale om følgende 3 ordninger (jfr. beskrivelsen i delrapportens kapitel 2, afsnit 2.2.1):

- bloktilskuddet til kommunerne, hvor folketalskriterierne korrigeres med den vækst i samlet folketal og i folketallet i de enkelte aldersklasser, der overstiger 5 pct. i kalenderåret forud for tilskudsberegningen.
- den kommunale hovedstadsudligning, hvori indgår kriteriet numeriske befolkningsforskydninger i en femårsperiode. Kriteriet har en fast vægt på 10 pct., - uafhængigt af befolkningsforskydningernes faktiske omfang.
- den vækstkommunale hovedstadsudligningsordning, hvortil hver hovedstadskommune

bidrager med 0,1 pct. af udskrivningsgrundlaget.

Det ovenfor omtalte fald i befolkningsforskydningerne har bl.a. medført, at vækstkorrektionen i bloktilskuddet er faldet til 0 i hvert af årene 1979-1982.

Endvidere var udviklingen i befolkningsforskydningerne en medvirkende årsag til, at fordelingsreglerne for den vækstkommunale udligningsordning fra og med tilskudsåret 1980 blev ændret, således at fordelingen ikke som hidtil alene blev baseret på befolkningsvæksten. Tilskudsfordelingen efter de hidtil gældende regler (dvs. alene efter befolkningsvækst) skulle således ifølge bemærkningerne til lovforslaget om ændring af lov om udligning i hovedstadsområdet (lovforslag nr. 222 af 5. maj 1979) af trappes, således at de hidtil gældende regler for fordelingen helt bortfalder fra og med tilskudsåret 1983.

Baggrunden for denne ændring var især, at det generelle fald i befolkningsvæksten ville medføre, at færre og færre kommuner ville få større og større tilskud, hvilket gav ordningen et præg af vilkårlighed.

Analogt hertil kan det imidlertid anføres, at kriteriet numeriske befolkningsforskydninger i hovedstadsudligningen, som er fastholdt uændret siden ordningens indførelse, har fået et præg af vilkårlighed på grund af udviklingen i befolkningsforskydningerne.

Dette skyldes på den ene side, at de numeriske befolkningsforskydninger er faldet meget stærkt (med ca. 60 pct. i perioden fra 1974 til 1982, jfr. afsnit 2.2.1 i delrapporten), og på den anden side at kriteriets vægt er fastholdt på 10 pct. Hermed er den vægt, hvormed den enkelte "flytning" indgår i udgiftsbehovsopgørelsen, blevet mere end fordoblet i den betragtede periode på trods af, at en flytning ikke sagligt kan antages at medføre større udgiftsbehov nu end ved ordningens indførelse. Det må på denne baggrund overvejes at lade kriteriet numeriske befolkningsforskydninger udgå af udgiftsbehovsopgørelsen i den kommunale hovedstadsudligning, eventuelt over en årrække.

Denne ændring af kriteriesystemet vil dog på

kort sigt ramme en række kommuner, som også i slutningen af 1970'erne har været præget af en relativ kraftig befolkningsvækst eller -afvandring, herunder især de tidligere højvækstkommuner Ishøj og Karlebo (jfr. afsnit 10.13 om konsekvenserne af udvalgets forslag).

Tabet for disse kommuner vil imidlertid kun på kort sigt kunne afhjælpes gennem en vækstkorrektur, eksempelvis svarende til korrektionen i det kommunale bloktilskud, idet væksten (og tilbagegangen) også for disse kommuner typisk er stærkt faldende, jfr. tabel 10.3.

Tabellen viser samtidig, at de tidligere højvækstkommuners aktuelle økonomiske problemer ikke primært kan tilskrives en aktuell befolkningsvækst. Disse problemer må derimod især tilskrives *de finansielle byrder, der en følge af gældsstiftelsen under højvækst-årene.*

Heraf følger videre, at de pågældende kommuners kortsigtede tab ved den foreslåede ændring ikke hensigtsmæssigt kan afbødes via udgiftsbehovssystemet, da rente- og afdragsbyrderne ikke indgår i opgørelsen af udgiftsbehovene.

Udvalget skal i denne forbindelse pege på muligheden for, at de beskrevne, kortsigtede forskydninger afbødes dels gennem en styrkelse af ordningen for tilskud til særlig vanskeligt stillede kommuner og amtskommuner og dels gennem en tilpasning af fordelingsgrundlaget

i den vækstkommunale hovedstadsudligningsordning.

Udover udviklingen i befolkningsændringerne og disses sammenhæng med de gældende tilskuds- og udligningsordninger har udvalget analyseret udviklingen i driftsudgifter, anlægsudgifter, indkomstgrundlag samt beskatningsniveauer i løbet af 1970'erne i henholdsvis vækst-, stagnations- og tilbagegangskommunerne (jfr. delrapportens kapitel 3).

Disse analyser viser bl.a.,:

- at driftsudgifterne pr. indbygger i væstkommunerne er lavere - og vokser langsommere pr. indbygger - end gennemsnittet.
- at driftsudgifterne pr. indbygger i tilbagegangskommunerne er højere - og viser en tendens til hurtigere vækst - end gennemsnittet.
- at anlægsudgifterne pr. indbygger er væsentligt højere i væstkommunerne - og noget lavere i tilbagegangskommunerne - end gennemsnittet.
- at indkomstgrundlaget i væstkommunerne er vokset svarende til gennemsnittet, medens det i tilbagegangskommunerne typisk har været faldende, - dog fra et relativt højt niveau.
- at beskatningsniveauet i såvel væstkommunerne som tilbagegangskommunerne har været relativt stigende, således at beskatningsniveauet i væstkommunerne i slutningen af perioden ligger omkring gennemsnittet og noget over dette i tilbagegangskommunerne.

Tabel 10.3. Procentvis årlig vækst i samlet folketal i udvalgte kommuner 1978-82.

Kommuner	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82
København	-1,86	-1,41	-1,02	-0,64
Brøndby	4,45	-0,59	-1,10	-1,29
Albertslund	-0,69	-0,91	-0,31	-0,64
Ledøje-smørum	0,82	0,57	5,08	0,13
Ishøj	5,85	1,84	1,82	-1,68
Vallensbæk	6,53	3,93	-0,37	0,23
Hundested	4,46	2,69	2,76	0,87
Karlebo	6,57	3,09	3,09	-0,07
Skovbo	3,04	4,84	0,47	-0,72
Solrød	2,88	4,19	0,86	1,35

Bl.a. på baggrund af disse "forløbsbeskrivelser" er i delrapportens kapitel 4 søgt opstillet en række hypoteser om, hvordan befolkningsændringer må antages at påvirke udviklingen i de kommunale udgiftsbehov og i de faktiske kommunale udgifter med henblik på de empiriske analyser af vækst og tilbagegang. Disse analyser er fortrinsvis foretaget på grundlag af de i afsnit 10.2 beskrevne udgiftsrelationer. Med henblik på at undersøge befolkningsændringernes udgiftsmæssige konsekvenser er der i udgiftsrelationerne inddraget variable, der direkte "beskriver" omfanget af befolkningsændringerne. Herudover er det ved hjælp af relationerne undersøgt, om henholdsvis vækst- og tilbagegangskommunerne - som gruppe betragtet - kan siges at afvige mærkbart fra gennemsnittet i udgiftsmæssig henseende.

Selv om gennemgangen af hypoteserne i delrapportens kapitel 4 viser, at der er betydelige teoretiske og analysetekniske problemer forbundet med at analysere sammenhængen mellem udgifter og befolkningsændringer, giver analyserne ét klart og gennemgående resultat, nemlig at *befolkningstilbagegang giver anledning til en væsentlig stigning i udgiftsniveauet pr. elev på folkeskoleområdet.*

Dette forhold må især tilskrives de problemer, der er forbundet med løbende at tilpasse ydelsesomfanget til faldet i folketallet. Der er således på dette område visse grænser for de kommunale styringsmuligheder (bl.a. i relation til classesammenlægninger og skolenedlæggelser), hvorfor de resulterende merudgifter kunne opfattes som "egentlige" udgiftsbehov. Det må på denne baggrund overvejes, om der bør tages hensyn hertil i udgiftsbehovsopgørelsen på folkeskoleområdet eksempelvis således, at der for tilbagegangskommunerne (og kun dem) anvendes antallet af 7-16 årige fra et tidligere år. Udvalget er dog opmærksom på, at en sådan korrektion ikke er uden problemer. Det kunne således hævdes, at der herigennem gives tilskud til "ineffektivitet", hvadenten denne kan henføres til den enkelte kommunes forvaltning af området og/eller til lovgivningsmæssige forhold.

I det omfang dette sidste er tilfældet, kunne

det videre hævdes, at problemet bør løses via ændringer i den pågældende sektorlovgivning og ikke gennem tilskuds- og udligningssystemet. Endelig kan det anføres, at de nævnte tilpasningsproblemer - uanset årsag - fører til en stigning i ydelsesomfanget pr. elev, dvs. i serviceniveauet, hvilket i dette tilfælde gør det vanskeligt at foretage en klar sondring mellem udgiftsbehov og serviceniveau, således som det normalt er forudsat muligt i udgiftsbehovsopgørelsen.

Udvalget har på denne baggrund ikke ment at kunne tage endelig stilling til den beskrevne korrektion, men har dog i konsekvens af de klare analyseresultater og for at imødegå de byrdefordelingsmæssige konsekvenser af afskaffelse af kriteriet numeriske befolkningsforskydninger fundet det naturligt at belyse de byrdefordelingsmæssige virkninger af en afvandingskorrektion på folkeskoleområdet (i beregningerne er dette gjort ved at anvende antallet af 7-16 årige tre år før opgørelsesåret, jfr. afsnit 10.13).

Udover folkeskoleområdet har det ikke i analyserne klart kunnet påvises, at befolkningsændringer påvirker udgiftsbehovene på de enkelte udgiftsområder.

Specielt med henblik på eventuelle korrektioner af udgiftsrammerne er endelig foretaget analyser af sammenhængen mellem befolkningsændringer og udgiftsforløbet over tiden. Heller ikke disse analyser giver imidlertid klare og entydige resultater, hvilket dels må tilskrives det forhold, at mange andre faktorer end befolkningsændringer påvirker udgiftsforløbet over tiden, og dels de ovenfor nævnte teoretiske og analysetekniske problemer, der er forbundet med analyser af befolkningsændringer (jfr. især delrapportens afsnit 5.1).

Sammenfattende giver analyserne anledning til følgende konklusioner:

-for det første har det ikke klart kunnet påvises, at befolkningsændringer i sig selv giver anledning til ekstraordinære udgiftsbehov på de forskellige kommunale udgiftsområder, når bortses fra folkeskoleområdet, hvor afvandring synes at medføre et udgifts-

pres. På dette område foreslår udvalget derfor, at det overvejes, hvorvidt der bør foretages en "afvandringskorrektion", således at det aktuelle antal 7-16 årige for afvandringskommunerne erstattes af antallet tre år tidligere i opgørelsen af de kommunale udgiftsbehovstal, idet udvalget dog samtidig har peget på visse principielle betænkigheder ved en sådan korrektion.

- *for det andet* har de foretagne analyser ikke givet operationelle retningslinier for korrektioner til de (amts)kommunale udgiftsrammer, som tilstrækkeligt præcist afspejler befolkningsændringernes udgiftsmæssige konsekvenser.
- *for det tredje* er der et behov for, at størrelsen "numeriske befolkningsforskydninger" bortfalder som kriterium i den kommunale hovedstadsudligning, eventuelt nedtrappes over en årrække.
- *for det fjerde* peger udvalget på den mulighed, at de kortsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger som følge af bortfaldet af kriteriet "numeriske befolkningsforskydninger" afbødes dels gennem en styrkelse af ordningen for tilskud til særlig vanskeligt stillede kommuner og amtskommuner og dels gennem en tilpasning af fordelingsgrundlaget i den vækstkommunale hovedstadsudligningsordning.
- *endelig for det femte* synes de eksisterende kommunaløkonomiske problemer, der kan henføres til stærke befolkningsforskydninger, primært at være en konsekvens af en tidligere stedfunden befolkningsudvikling, idet væksten og tilbagegangen aktuelt er - og formentlig fortsat vil være - af stærkt begrænset omfang. Problemet bør dog fortsat indgå i overvejelserne om de kommunale udgiftsbehov, idet det selvfølgelig ikke kan afvises, at der også fremover kan forekomme kraftige befolkningsforskydninger i enkelte kommuner.

10.6. Centerkommuner.

Belysningen af de eventuelle kommunaløkonomiske belastninger, der følger af centerfunktioner, er foretaget efter samme retningslinier, som analyserne afvækst og tilbagegang.

Først er således givet en oversigt over udviklingen i en række centrale kommunaløkonomiske størrelser i løbet af 1970'erne (delrapportens afsnit 3.2) med henblik på at afdække eventuelle forskelle mellem centerkommunerne og resten af landet.

Bl.a. på dette grundlag er givet en beskrivelse af de specielle eksterne og interne efterspørgsels- og indkomstforhold, som teoretisk kan tænkes at belaste kommuner med centerfunktioner (afs. 4.3.6 i delrapporten). Endelig er foretaget statistiske analyser til belysning af, i hvilket omfang centerkommunerne i udgiftsmæssig henseende adskiller sig fra andre kommunetyper. Disse analyser er foretaget såvel for hele landet som for hovedstadsområdet alene (delrapportens afs. 5.2.6.3 og 5.2.12.3). I vurderingen af resultaterne må det erindres, at der også ved analyser af centerfunktioner er store teoretiske og analysetekniske problemer, som vanskeliggør entydige fortolkninger. Her skal specielt peges på følgende forhold:

- *for det første* har det på grund af datamangler ikke været muligt at inddrage pendlingen i analyserne, selvom denne antages at være en af de centrale indikatorer for centerfunktioner. Pendlingen bør derfor inddrages, når det nødvendige datagrundlag foreligger (jfr. afsnit 10.11).
- *for det andet* er analyserne af datamæssige grunde baseret på oplysninger for kommuner, selvom disse geografisk set sjældent er sammenfaldende med centerområderne. For de større provinsbycentre omfatter de kommunale enheder således typisk en væsentlig del af centreens opland, medens centret i det indre hovedstadsområde modsat dækker flere kommuner.
- *endelig for det tredje* har befolkningsudviklingen i de store centerkommuner typisk været præget af stagnation eller tilbagegang, hvilket analyseteknisk kan vanskeliggøre en sondring mellem virkningerne af befolkningsforskydninger og centerfunktioner.

I delrapporten defineres en centerfunktion ved, at der i det pågældende område "udbydes" varer og tjenester, som i betydeligt omfang konsumeres af borgere i andre kommu-

ner, subsidiaert aflaster andre kommuner for bestemte udgifter. Der kan her være tale om et *servicecenter*, som giver merudgifter til f.eks. biblioteker og veje - et *arbejdspladscenter*, som har udgiftsmæssig betydning i relation til vejnettet, renovations- og forbrændingsanlæg m.v., eller et "*socialt*"center, med særlige belastninger på områderne kontanthjælp, daginstitutioner, døgninstitutioner o. lign.

I de statistiske analyser er centerkommunerne afgrænset efter Danmarks Statistiks geokoder, dvs. efter andelen af befolkningen, der bor i bymæssig bebyggelse. De således afgrænsede kommuner er yderligere underopdelt i tre grupper efter bybefolkningens størrelse.

Analyserne af udviklingen i en række centrale kommunaløkonomiske størrelser i 1970'erne (dvs. befolkningsforhold o.lign.) viser, at centerkommunerne ikke afviger nævneværdigt fra landsgennemsnittet. Det har således ikke via disse "forløbsbeskrivelser" været muligt af afdække atypiske udviklingsforhold for centerkommunerne, hvorfor det konkluderes i delrapporten, ". . . . at de eventuelle særlige "centerproblemer" har et beskedent omfang og i alt fald kun kan sandsynliggøres i de største provinsbyer" (afsnit 3.2.7.).

Denne del af analysen er dog kun foretaget for centerkommunerne uden for hovedstadsområdet bl.a. ud fra den betragtning, at eventuelle centerproblemer i provinscentrene må antages at være af et mindst tilsvarende omfang i hovedstadsområdets centralkommuner. I den øvrige del af den statistiske analyse er hovedstadskommunerne dog inddraget.

Analogt med vækst- og tilbagegangsanalysen er det ved hjælp af de i afsnit 10.2 beskrevne udgiftsrelationer undersøgt, om centerkommunerne som gruppe betragtet afviger fra landsgennemsnittet på de enkelte kommunale udgiftsområder. Denne del af analysen er foretaget såvel for hele landet (afsnit 5.2.6.3) som for hovedstadsområdet alene (afsnit 5.2.12.3)., Analyserne viser en svag tendens til et lavere udgiftsniveau i centerkommunerne på daginstitutions- og folkeskoleområdet og omvendt et højere udgiftsniveau på døgninstitutionsområdet sammenlignet med lands-

holdsvis hovedstadsgennemsnittet. Sammenhænge er dog statistisk set meget usikre og skal derfor fortolkes med forsigtighed.

Afslutningsvis er foretaget en analyse af udvalgte udgiftsområder, hvor eventuelle økonomiske byrder som følge af centerfunktioner især må antages at komme til udtryk (afsnit 5.2.13 i delrapporten). Det drejer sig om områderne vejvæsen, kulturel virksomhed samt bekæmpelse af narkotikamisbrug, hvor udgifterne pr. indbygger er opgjort efter geokode. Når bortses fra det sidstnævnte område, som udgiftsmæssigt set er af meget beskedent omfang, har der heller ikke i denne del af analysen kunnet påvises særlige problemer i centerkommunerne.

Udvalget har på denne baggrund måttet konkludere, at de foretagne analyser ikke giver grundlag for en antagelse om, at funktionen som service- eller arbejdspladscenter indebærer en mærkbar belastning af den kommunale økonomi. På trods heraf må det dog anbefales, at pendlingen under alle omstændigheder inddrages i analyserne, når det nødvendige datagrundlag foreligger.

10.7. Vejkriteriet.

Siden afgivelsen af "Kommunale Udgiftsbehov I" har der været rejst kritik af vejkriteriet (km vej), som i det gældende kriterie- og vægtsystem henføres til de samlede vejudgifter. Det har således været fremført, at vejudgifterne snarere bør "forklares" med trafik-tætheden, herunder omfanget af den kollektive trafik end med antal vej-km.

Disse betæneligheder ved anvendelse af vejkriterier har dog også været fremført tidligere. Allerede under forberedelsen af bloktilskudsystemet blev der således sat et spørgsmålstejn ved vejkriteriet som mål for udgiftsbehovene på vejområdet (jfr. "Statens refusioner af kommunernes udgifter", betænkning nr. 471, 1968, p. 68, samt "Tilskud til kommunerne efter objektive udgiftsbehovskriterier", byrdefordelingsudvalgets sekretariat, februar 1971, p. 20). Betænelighederne bundede bl.a. i, at vejnettets længde er afhængig af kommunernes dispositioner, hvorfor kriteriet ikke fuldt ud opfylder kravet om upåvirkelighed. At kri-

teriet på trods heraf blev medtaget i fordelingsgrundlaget skyldtes primært, at det ikke var muligt at opstille andre anvendelige kriterier for vej udgifter.

Det har i udvalget været drøftet, om vejkriteriet måske oprindeligt var tænkt som en slags "socialt" kriterium eller en "paraplyvariabel", som også skulle "dække" andre typer udgiftsbehov end behovene på vejområdet. Der er dog intet belæg for denne hypotese i det materiale, der blev lagt til grund for udarbejdelsen af bloktilskudssystemet. Tværtimod blev kriteriets vægt (beregnet ved vejudgifternes andel af de samlede udgifter) halveret ved indførelsen af bloktilskuddet, og overført til kriteriet areal, bl.a. med eksplicit henblik på at tilgodese udgiftsbehovene i de tyndt befolkede kommuner (jfr. "Tilskud til kommunerne efter objektive udgiftsbehovskriterier", p. 43).

Vejkriteriet har således hidtil alene været set som en måde at beskrive udgiftsbehovene på vejområdet. Dette udelukker dog ikke, at tyndt befolkede kommuner typisk vil have flest km vej pr. indbygger, og at vejkriteriet derfor kan opfattes som en slags "paraplyvariabel" for de udgiftsbehov, der kan følge af lav befolkningstæthed. Antal km vej pr. indbygger har dog ikke - som det ellers kræves af paraplyvariable - kunnet påvises at variere med de forskellige grupper af kommunale udgifter.

Såfremt vejudgifterne primært er bestemt af antal vej km, således som det er forudsat i det gældende tilskudssystem, skulle det forventes, at udgiften pr. km vej er meget ensartet (amts)kommunerne imellem, hvilket ikke er tilfældet. Dette kan bl.a. forklares ved, at slidet og dermed vedligeholdelsesudgifterne er afhængige af trafikmængden, hvorfor udgif-

Tabel 10.4. Indeks for kommunale vejudgifter pr. indbygger og pr. km vej. Regnskab 1980.

	Vejudgifter pr. indb.		Vejudgifter pr. km vej	
	Kommuner	Amts- kommuner	Kommuner	Amts- kommuner
Københavns kommune*)	81	0	1.238	0
Frederiksberg kommune*)	101	0	1.281	0
Københavns amt	111	85	448	445
Frederiksborg amt	107	88	214	113
Roskilde amt	85	98	144	147
Vestsjællands amt	105	118	85	97
Storstrøms amt	102	160	68	112
Bornholms amt	99	131	67	63
Fyns amt	86	102	80	84
Sønderjyllands amt	122	219	64	104
Ribe amt	100	73	62	72
Vejle amt	114	63	91	82
Ringkøbing amt	101	79	52	74
Århus amt	89	94	94	116
Viborg amt	105	102	62	59
Nordjyllands amt	106	74	76	67
I alt	100	100	100	100

*) Alene kommunale udgifter.

terne pr. km vej er langt større i storbyerne end i de mere tyndt befolkede områder (f.eks. har det været anført, at en bybus i store træk medfører samme vejslid pr. kørt km. som 10.000 personbiler). Heroverfor står, at vej-udgifterne opgjort pr. indbygger er væsentligt mere ensartede (amts)kommunerne imellem, hvilket fremgår af tabel 10.4.

For de kommunale udgifters vedkommende er spredningen (målt som standardafvigelsen) således 36 gange større målt pr. km vej end pr. indbygger. Det må samtidig antages, at kun en mindre del af variationerne i udgifterne pr. km vej kan tilskrives variationer i service-niveauet.

Imidlertid er en belysning af samvariationen mellem vej udgifterne og kriterier, som ud fra en årsagsmæssig betragtning er mere tilfredsstillende end antal vej km, (herunder trafik-tæthed eller vejarealer) ikke aktuelt mulig på grund af manglende data. Eksempelvis findes ingen samlede og løbende opgørelser over trafik-tætheden. Alternativt kunne benyttes antallet af registrerede køretøjer som mål for trafikintensiteten. Opgørelser heraf foretages dog kun på politikredse, og er derfor ikke anvendelig i denne sammenhæng, da tallene ikke kan fordeles på kommuner. Herudover kan der sættes et spørgsmålstejn ved, om antallet af køretøjer er et rimeligt præcist mål for trafikintensiteten.

Muligheden for at benytte vejarealer som kriterium har heller ikke kunnet belyses nærmere på grund af datamangler. Der synes imidlertid at være visse muligheder for, at skøn over vej arealerne kan udarbejdes. Disse muligheder undersøges i Vejdirektoratet.

At vejudgifterne samvarierer væsentligt stærkere med det samlede folketal end med antal vej km, fremgår af figurene i bilag I, hvor de samlede kommunale vejudgifter er sat op imod henholdsvis antal vej-km og samlet folketal.³⁾ Dette underbygges ved en undersøgelse af den statistiske samvariation mellem de unormerede vejudgifter og henholdsvis sam-

let folketal og antal vej-km. "Forklaringsgraden" bliver således ca. 94 pct. for samlet folketal mod ca. 19 pct. for antal vej-km. Ekskl. Københavns og Frederiksberg kommuner bliver de tilsvarende størrelser ca. 88 pct. og ca. 35 pct.

Parallelle resultater er opnået på det amtskommunale område (jfr. figurene i bilag I), omend forskellen i graden af samvariation mellem vej udgifterne og henholdsvis antal vej-km og samlet folketal her er mindre udpræget (ca. 37 pct. mod ca. 56 pct.).

På denne baggrund må det konkluderes, at folketallet giver en væsentlig mere tilfredsstillende "forklaring" af variationen i vejudgifterne end antal vej-km. Antal vej-km er herefter i de videre analyser erstattet med samlet folketal som normeringsfaktor for vejudgifterne, således at det er variationen i vejudgifterne pr. indbygger, der søges forklaret.

Den højeste samlede "forklaringsgrad" for så vidt angår de kommunale vejudgifter opnås ved at inddrage kriterierne km-vej pr. indbygger samt udskrivningsgrundlag (ca. 35 pct., jfr. bilag I).

Tilsvarende fås for de *amtskommunale vejudgifters* vedkommende den højeste "forklaringsgrad" ved inddragelse af km-vej pr. indbygger samt udskrivningsgrundlag (ca. 73 pct., jfr. bilag I).

I relation til kriterie- og vægtsystemet må det på baggrund af de foretagne analyser konkluderes, at variationen i vejudgifterne "forklares" væsentligt bedre af samlet folketal end af antal vej-km, hvorfor folketallet - skønt langt fra tilfredsstillende - i højere grad end det hidtil anvendte kriterium tilfredsstiller de ideale krav til udgiftsbehovskriterier. Derfor må *vej kriteriet overvejes, og en eventuel ændring i dets vægt modsvares af en tilsvarende vægtforøgelse for samlet folketal.*

Selv om den foreslåede ændring isoleret set indebærer en mærkbar forbedring af udgiftsbehovsmålingen, er udvalget dog opmærksom på, at der ikke er tale om en fuldt tilfredsstillende og derfor endelig løsning. Også på dette

3) Et helt tilsvarende billede fremkommer ved anvendelse af nettodrifts- og anlægsudgifter i stedet for driftsudgifter alene, hvorfor eventuelle konterings tekniske problemer i forbindelse med sondringen mellem drifts- og anlægsudgifter ikke påvirker resultatet.

område må det derfor *anbefales*, at der fortsat stræbes mod at tilvejebringe et bedre datagrundlag, som kan muliggøre udformningen af et mere tilfredsstillende udgiftsbehovskriterium.

10.8. Sygesikringsudgifterne.

Det har været anført, at sygesikringsudgifterne, som i det gældende tilskudssystem henføres til kriteriet samlet folketal, i stor udstrækning er afhængige af befolkningens alderssammensætning. Således skulle en befolknings-sammensætning med relativt mange ældre betyde forholdsvis store sygesikringsudgifter. I det omfang aldersafhængigheden kan påvises, må anvendelse af samlet folketal som kriterium for disse udgifter tages op til overvejelse. Der har ikke tidligere eksisteret statistik over forbruget af sygesikringsydelser fordelt på alder og køn, hvorfor den formodede sammenhæng ikke har kunnet belyses. Siden 1980 har Sygesikringens Forhandlingsudvalg imidlertid beregnet de ønskede oplysninger på grundlag af en 10 pct.s stikprøve - senest på

forbruget i 1979. Stikprøveundersøgelsen, som foretages årligt, dækker ydelser inden for almen lægehjælp uden for Københavns og Frederiksberg kommuner, men må antages at være repræsentativ for hele landet.

På grundlag af dette materiale er beregnet *ydelshyppigheder* fordelt på køn og alder, jfr. nedenstående tabel.

Som det fremgår af tabellen, udviser ydelsesforbruget en klar aldersafhængighed. Således er hyppigheden i aldersklassen 85-årige og derover for mænd knap 6 gange så stor som for aldersklassen 16-19 årige. Ligeledes kan det konstateres, at hyppigheden for kvinder generelt er større end for mænd.

For så vidt angår den anden store del af sygesikringsudgifterne - tilskud til medicin - fremgår det af en undersøgelse fra 1977, at der for denne ydelse er tale om en tilsvarende grad af alders- og kønsafhængighed (jfr. bilag I). Denne sammenhæng gælder således for mindst $\frac{2}{3}$ af de samlede sygesikringsudgifter.

Det synes på denne baggrund nærliggende at anvende disse hyppigheder til beregning af et

Tabel 10.5. Sygesikringsydelser inden for almen lægehjælp pr. 1.000 personer fordelt på køn og aldersklasser. 1979.

Alder	Ydelser i alt		Alder	Ydelser i alt	
	Mænd	Kvinder		Mænd	Kvinder
Barn ¹⁾		2.558	50-54	4.934	8.530
16-19	2.300	5.532	55-59	5.627	8.235
20-24	3.935	7.991	60-64	6.437	8.419
25-29	3.242	8.351	65-69	7.391	8.982
30-34	3.242	8.258	70-74	8.049	10.244
35-39	3.633	8.176	75-79	9.897	11.446
40-44	3.767	8.257	80-84	11.689	12.926
45-49	4.257	8.542	85-	13.364	13.231
			Voksne i alt	4.707	8.505

1) Dreng og pige.

Kilde: Materiale fra sikringstyrelsen.

forventet sygesikringsydelsesforbrug (den aldersbetingede sygelighed) i lighed med det beregnede sengedagsforbrug (beregningen er nærmere beskrevet i bilag I).

Med hensyn til de generelle krav til kriterierne må hyppighederne, der som sagt opgøres årligt på basis af en 10 pct.s stikprøve, siges at opfylde kravet om *konstaterbarhed*, da alene opgørelsen for hele landet indgår i beregningen, er stikprøveusikkerheden af begrænset betydning. Ligeledes er kravet om *upåvirkelighed* opfyldt. For så vidt angår *årsagssammenhængen*, synes der næppe at være behov for yderligere bevis på, at sygeligheden og dermed ydelsesforbruget er stigende med alderen. For at vurdere i hvilket omfang sygesikringsudgifterne samvarierer med de beregnede sygesikringsydelser (den aldersbetingede sygelighed), er der i bilag I vist en figur, hvor de samlede amtskommunale sygesikringsudgifter er sat op mod antal beregnede sygesikringsydelser. Til sammenligning er i bilag I vist de samme udgifter over for samlet folketal. Heraf ses det, at den førstnævnte relation i hvert fald ikke er ringere end den sidste og hidtil anvendte. De statistiske analyser (regressionsanalyser) af samvariationen mellem unormerede sygesikringsudgifter og henholdsvis sygesikringsydelser og samlet folketal viser således også begge en "forklaringsgrad" på godt 98 pct. At der ikke er en større statistisk forskel på de to faktorer, må især tilskrives det forhold, at befolkningens alderssammensætning er meget ensartet amtskommunerne imellem, når der ses bort fra Københavns og Frederiksberg kommuner.

Skønt analyserne således ikke giver belæg for, at den ene af de anvendte faktorer er bedre end den anden, må det alligevel konkluderes, at *den aldersbetingede sygelighed bør foretrækkes fremfor folketallet på grund af den tydelige alders- og kønsafhængighed i ydelsesforbruget*.

Det skal understreges, at den herefter valgte normeringsfaktor - den aldersbetingede sygelighed - alene er baseret på hyppighederne vedrørende almen lægehjælp (ca. 40 pct. af de samlede udgifter). At man ikke har medtaget tilskud til medicin, skyldes, at undersøgelser

af medicinforbruget kun foretages yderst sjældent. Der er således også på dette område behov for et bedre datagrundlag, som kan muliggøre mere detaljerede analyser af udgiftsbehovene.

Herefter er foretaget analyser af variationen i sygesikringsudgifterne pr. beregnet sygesikringsydelse. Den højeste samlede "forklaringsgrad" (ca. 83 pct., jfr. bilag I) fås ved at inddrage kriterierne udskrivningsgrundlag pr. indbygger og 15-74 åriges beskæftigelsesfrekvenser (vedrørende opgørelsen af beskæftigelsesfrekvenserne henvises til afsnit 10.11). Det kan derfor konkluderes, at man ud fra de foretagne analyser må *anbefale, at sygesikringsudgifterne henføres fra samlet folketal til et nyt kriterium - den aldersbetingede sygelighed - defineret som ovenfor anført*.

10.9. Boligkriteriet.

Ved lov nr. 181 af 14. maj 1980 blev boligkriteriet indført i tilskuddet til kommuner efter objektive udgiftsbehovskriterier og i hovedstadsudligningsordningen for kommuner. Boligkriteriet tildeltes halvdelen af det samlede sociale kriteriums vægt og indgår således med vægten 5 pct.

I lovteksten er kriteriet angivet som "kommunens andel af summen af landets samlede antal ældre, utidssvarende boliger og det samlede antal nyere udlejningsboliger".

I bemærkningerne til lovforslaget defineres boligkriteriet mere præcist som antallet af boliger - såvel ejede som lejede - uden centralvarme opført før 1920 og antallet af udlejningsboliger opført efter 1964, herunder antallet af kollegieboliger. Yderligere fremgår det af bemærkningerne, at bygnings- og boligregistret vil blive lagt til grund for opgørelsen af kriteriet.

I indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 412 af 17. august 1981 er fastsat grundlaget for opgørelsen af udgiftsbehovskriterierne. Boligkriteriet opgøres således på grundlag af den af Danmarks Statistik foretagne boligopgørelse pr. 1. januar i året forud for tilskudsåret. Ved ældre, utidssvarende boliger forstås samtlige boliger, opført før 1920, som er uden centralvarme. Nyere udlejningsboliger defineres

som samtlige egentlige beboelseslejligheder samt enkeltværelser, opført efter 1964, der bliver beboet af personer, som ikke er ejere af boligen.

Der er fra enkelte kommuners side rejst kritik af kriteriet i forbindelse med opgørelserne for 1981 og 1982. Kritikken vedrører primært kravet om *konstaterbarhed*.

I det følgende redegøres såvel for den tekniske opgørelse af kriteriet som for tre af de centrale kritikpunkter, der har været rejst imod denne opgørelse.

Opgørelsen af boligkriteriet baseres på oplysninger i bygnings- og boligregistret (BBR) om opførelsesår og udlejningsforhold.

For så vidt angår udlejningsforholdene dannes oplysningerne ved samkøring af BBR, det fælleskommunale ejendomsregister (ESR) og det regionale folkeregister (RFR). Ved samkøringen undersøges, om personnummeret på ejeren af en ejendom/ejerlejlighed i ESR svarer til personnummeret på én af de personer, som i RFR er tilmeldt på ejendommens/ejerlejlighedens boligadresse. På grundlag af samkøringen dannes i BBR én af følgende tre kodelværdier (udlejningsforhold) for hver bolig:

1. Udlejet. Boliger i BBR, hvor der er person-tilmelding til den tilsvarende adresse i CPR, og hvor ingen af beboerne er ejer af ejendommen ifølge ESR.
2. Benyttet af ejeren. Boliger i BBR, hvor der er persontilmelding på adressen i CPR, og hvor en af beboerne er ejer af ejendommen ifølge ESR.
3. Ikke benyttet. Boliger i BBR, hvor der ikke er persontilmelding på adressen i CPR, eller hvor adressen ikke findes i ESR.

Ved samkøringen af de tre registre foretages ingen tidsafgrænsning, dvs. at registrene samkøres med det indhold, de har på samkøringsdatoen. Dette indebærer, at der ikke tages hensyn til ændringer, der indberettes efter samkøringsdatoen, men som vedrører perioden før denne dato.

Et *første* væsentligt kritikpunkt i forbindelse med opgørelsen af boligkriteriet for 1981 og 1982 har knyttet sig til, at der har været medtaget et for lille antal boliger. Dette har været tilfældet i forbindelse med et antal lejligheder,

der for sent er blevet overflyttet fra BBR's ændringsregister som følge af en fejl, der må antages at kunne være undgået ved en mere indgående kommunal kontrol af de grunddata for den foreløbige beregning, der udskrives af BBR. Der har endvidere været tale om, at et antal boliger, der burde være registreret som "udlejet", har været registreret som "ikke benyttet" som følge af, at ajourføringen af de respektive registre først er foretaget efter det tidspunkt, da koden for udlejningsforhold er dannet.

De her nævnte kritikpunkter må ses i lyset af de indkøringsproblemer, der har været i forbindelse med BBR. Danmarks Statistiks opgørelse af boligkriteriet vil være afhængig af, at kommunerne overholder de af BBR fastsatte indberetningsfrister. I forbindelse med samkøring af BBR og CPR primo marts 1982 har boligministeriet i cirkulærskrivelse af 14. januar 1982 til samtlige kommunalbestyrelser præciseret, at oplysningerne indgår i beregningsgrundlaget for tildeling af tilskud til kommunerne efter lovgivningen om generelle tilskud, og at det vil være af betydning, at kommunen efter modtagelse af materialet fra samkøringen foretager korrektion i registreringen ved indberetning til BBR senest ved ajourføringskørslen i slutningen af april måned 1982. Herefter foretages den endelige samkøring af BBR og CPR, der ligger til grund for Danmarks Statistiks opgørelse af boligkriteriet. På denne baggrund må problemerne ved opgørelsen af boligkriteriet forventes at være løst fra og med tilskudsberegningen for året 1983.

Som et *andet* væsentligt problem er det blevet anført, at der ved opgørelsen af boligkriteriet ses bort fra et antal boliger med persontilmelding i tilfælde, hvor der er påbegyndt indflytning i en bygning, hvortil der ikke er meddelt ibrugtagningstilladelse. Sådanne boliger indgår ikke i BBRs stamregister. Overførsel af dataindhold fra BBRs ændringsregister til stamregister finder først sted i forbindelse med indberetning af ibrugtagningstilladelse eller delvis ibrugtagningstilladelse.

På denne baggrund er det foreslået også at lade BBRs ændringsregister indgå i samkørin-

gen mellem BBR og CPR. Ved opgørelsen af boligkriteriet vil således kunne medtages boliger i BBR's ændringsregister med persontilmelding til den tilsvarende adresse i CPR, såfremt boligen ikke bebos af ejer(e). Som nævnt sker overførsel af dataindhold fra BBR's ændringsregister til stamregister ikke alene ved udstedelse af ibrugtagningstilladelse, men også ved udstedelse af *delvis* ibrugtagningstilladelse. Det er herved muligt for bygningsmyndigheden i det eksisterende BBR-system at meddele delvis ibrugtagningstilladelse enkeltvis for boligerne i en bygning. Disse boliger vil derefter bliver overført til BBR's stamregister og indgå ved samkøringen med CPR i forbindelse med opgørelsen af boligkriteriet. Det kan derfor fastslås, at kommunerne allerede i dag rent faktisk har mulighed for at inddrage disse boliger ved opgørelsen af boligkriteriet, selv om der ikke er meddelt ibrugtagningstilladelse til hele byggeriet. Antallet af delvise ibrugtagningstilladelser har, så vidt det er oplyst, ikke hidtil været stort.

Det rejste problem er vel navnlig af betydning ved nybyggeri af større boligejendomme, der ofte består af flere bygninger. Efter det oplyste er det sædvanligt, at bygningsmyndigheden meddeler ibrugtagningstilladelse bygning for bygning, hvorved antallet af boliger i BBR's ændringsregister vil være reduceret. Når der yderligere henses til muligheden for at meddele delvis ibrugtagningstilladelse for de enkelte boliger i en bygning, kan det forekomme unødvendigt at inddrage BBR's ændringsregister i samkøringen.

Det har endelig som et *tredie* kritikpunkt været fremført, at et antal kollegieboliger i visse tilfælde ikke indgår i opgørelsen af boligkriteriet, uanset at de har været udlejet. Årsagen til at disse i BBR har været registreret som "ikke benyttet" og ikke som "udlejet" har vist sig at være, at en person, der under et kortvarigt kursus opholder sig i en kommune, ikke behøver at melde adresseforandring, hvis vedkommende opretholder en permanent bolig andetsteds, f.eks. hos forældre eller sammen med en ægtefælle.

Det er som nævnt forudsat, at BBR lægges til grund ved opgørelsen af boligkriteriet. Ved af-

gørelsen af, om en bolig er beboet, må der derfor tages udgangspunkt i, om der er persontilmelding på adressen. Det vil ikke være en løsning at inddrage boliger med udlejningsforhold "ikke benyttet", idet der heri bl.a. også vil kunne indgå boliger med manglende persontilmelding vedrørende en ejer. Kollegieboliger uden persontilmelding behandles således ved opgørelsen af boligkriteriet som boliger, der reelt har været ubeboet pr. 1. januar.

Denne opgørelse af kriteriet må imidlertid siges at være rimelig, idet det må antages, at beboere af kollegieboliger m.v., for hvilke der ikke i registermæssig forstand er persontilmelding på adressen, ikke i nævneværdigt omfang vil belaste de pågældende kommuners udgifter på det sociale område.

I forbindelse med opgørelsen af bloktilskuddet for 1982 var det ikke muligt at tilvejebringe endelige boligoplysninger ved tilskudsmeddelelsen til kommunerne i juni 1981. Den foreløbige beregning, der blev foretaget på grundlag af oplysninger fra BBR pr. 1. januar og 1. april 1981, viste sig imidlertid kun at være i alt 1.125 større end den endelige opgørelse foretaget efter gældende opgørelsesprincip, omend der var en vis variation kommunerne imellem. En overgang til en rent BBR-baseret opgørelse af boligkriteriet synes således ikke at give et væsentligt andet resultat. Boligkriteriet opgjort efter den hidtil anvendte metode må, efter at indkøringsproblemerne i forbindelse med BBR er overstået, og fristerne for kommunernes indberetning til BBR er præciseret, siges at opfylde betingelsen om *konstaterbarhed*.

10.10. Arbejdsløshed.

Fra og med 1. januar 1979 foretager Danmarks Statistik løbende og detaljerede opgørelser af ledighedsforholdene, baseret på arbejdsdirektoratets centrale register for arbejdsmarkedsstatistik (CRAM). Statistikken, som opgøres på uge-, måneds- og årsbasis, omfatter samtlige arbejdsløsheds-kassemedlemmer samt ikke-forsikrede ledige, der er henvist til den offentlige arbejdsformidling fra

de kommunale bistandskontorer.

Opgørelserne af antal ledige, som er omregnet til fuldtidsledige, er specificeret efter en række kriterier såsom køn, alder, ledighedsgrad, forsikringskategori samt geografiske fordelinger efter bopælskommune- og amtskommune.

Kravet om *konstaterbarhed* er dermed opfyldt. Derimod foreligger et specielt problem for så vidt angår *påvirkeligheden* i konsekvens af den stærkt intensiverede kommunale indsats på beskæftigelsesområdet.

For det første vil en inddragelse af ledigheden i tilskudssystemet kunne indebære, at en stor indsats fra en kommunes side imod arbejdsløshed medfører, at den bliver stillet mindre fordelagtigt med hensyn til udligning. Dette vil antageligt især gøre sig gældende, hvis arbejdsløse med en lang arbejdsløshedsperiode anvendes som kriterium. Ved inddragelse af arbejdsløse også med en kort arbejdsløshedsperiode, vil kriteriet kunne "opfange" de arbejdsløse, som i årets løb bliver beskæftiget ved kommunal foranstaltning; til gengæld ville man så medregne sæson- og skifteledighed, som næppe bør indgå i et behovskriterium. For det andet vil man i sagens natur næppe kunne måle sammenhængen mellem den "faktiske" arbejdsløshed og kommunens indsats på området. Denne sammenhæng må antages at være ret stærk, hvis arbejdsløsheden kunne måles før virkningen af kommunens egen indsats, men målt som den faktisk observerede ledighed vil den være svækket svarende til effekten af kommunens egen indsats.

Dette statistiske problem forstærkes formentlig af, at visse af de persongrupper, som beskæftigelsesindsatsen er rettet imod, ikke registreres i ledighedsstatistikken.

Endelig for det tredje trækker den såkaldte "fattigdomseffekt" i samme retning, d.v.s. det forhold, at en høj ledighed alt andet lige indebærer et relativt lavt indkomstgrundlag, som igen sætter finansielle grænser for kommunens mulige beskæftigelsesindsats.

Af de sidstnævnte grunde må den statistiske sammenhæng mellem de (amts)kommunale udgifter på beskæftigelsesområdet og ledighedsniveauet forventes at være svag.

For så vidt angår *årsagssammenhængen* må det anses for overvejende sandsynligt, at arbejdsløsheden er af betydning for udgiftsbehovene på det sociale område, herunder formentlig især på bistandsområdet. Herudover må det antages, at arbejdsløshedsniveauet - og eventuelt strukturen - er en medbestemmende faktor for kommunernes indsats på beskæftigelsesområdet og dermed for udgiftsbehovet på dette område, idet der dog som ovenfor nævnt kan være problemer forbundet med at påvise denne sammenhæng statistisk.

De førstnævnte sammenhænge blev delvist sandsynliggjort i "Kommunale Udgiftsbehov III", hvor analyserne dog var baseret på budgital (for 1979) og på arbejdsløshedstal for kun to måneder, ligesom der kun blev anvendt ét arbejdsløshedsmaal (det samlede antal ledige på fuldtidsbasis).

Med henblik på en mere nuanceret beskrivelse af arbejdsløshedsforholdene er her anvendt flere mål, som hver beskriver centrale aspekter af den samlede ledighed. De anvendte ledighedsmaal, som er opgjort for året 1980 (jfr. Statistiske Meddelelser 1981:8), er specielt udformet med henblik på at belyse de ekstraordinære udgiftsbehov, som ledigheden på forhånd antages at give anledning til på især bistands- og beskæftigelsesområdet. Som udgangspunkt er antal ledige derfor opgjort efter henholdsvis forsikringskategori, alder og ledighedsgrad, idet der er anvendt følgende mål:

- som et helt generelt mål anvendes samlet antal fuldtidsledige i alderen 18-39 år pr. indbygger i aldersgruppen 17-39 år (for amtskommunerne er endvidere anvendt samlet antal fuldtidsledige, ikke-forsikrede i alderen 18-39 år pr. indbygger i aldersgruppen 17-39 år),
- samlet antal fuldtidsledige ikke-forsikrede pr. indbygger i aldersgruppen 17-64 år, som især må antages at have behov for kommunalt finansieret underhold
- samlet antal fuldtidsledige heltidsforsikrede med en ledighedsgrad større end 0,90 pr. indbygger i aldersklassen 17-64 år som et mål for arbejdsløshedens tyngde.

Da den mere præcise sammenhæng mellem

ledigheden og de nævnte udgiftsbehov imidlertid ikke kendes på forhånd, og da ledigheden ydermere kan tænkes at påvirke udgiftsbehovene på andre områder end de to nævnte, er der i de statistiske analyser også eksperimenteret med forskellige andre ledighedsmål, jfr. bilag I.

Omfanget af den statistiske samvariation mellem hvert af disse kriterier og de enkelte udgiftsgrupper samt mellem kriterierne indbyrdes er vist i bilag I for henholdsvis det kommunale og amtskommunale område.

Som det fremgår af bilag I er der for så vidt angår *det kommunale område* overvejende en ringe og/eller negativ samvariation mellem arbejdsløsheden og udgifterne på de enkelte områder. Undtagelserne herfra er *kontanthjælpsområdet*, hvor antallet af fuldtidsledige, ikke-forsikrede udviser en tydelig positiv samvariation med udgifterne samt *beskæftigelsesområdet*, hvor alle ledighedsmålene samvarierer positivt med udgifterne, - omend i varierende omfang. Der er således tale om en tydelig positiv samvariation på de områder, hvor en sammenhæng på forhånd måtte forventes at være til stede.

Disse resultater underbygges ved analyser af den statistiske samvariation mellem udgifter og kombinationer af kriterier (ved hjælp af regressionsanalyser). Det er således fortsat kun på kontanthjælps- og beskæftigelsesområdet, at der kan påvises en tydelig statistisk sammenhæng mellem udgifter og ledigheden.

På kontanthjælpsområdet opnås den bedste samlede "forklaringsgrad" ved inddragelse af kriteriet antal fuldtidsledige, ikke-forsikrede sammen med de kriterier, der i forvejen indgår i den justerede "grundmodel" (jfr. afsnit 10.2), d.v.s. sammen med andel børn af enlige forsørgere og boligkriteriet. Herved forøges den del af udgiftsvariationen, der "forklares" af de inddragne kriterier, fra knapt 52 pct. til 57-58 pct.

På beskæftigelsesområdet, hvor der ikke i den justerede "grundmodel" er fundet en tilfredsstillende sammenhæng mellem udgifter og kriterier, viser analyserne en statistisk signifikant, men som ventet relativt beskedne samvariation mellem udgifter og de behandlede kriterier.

Dette gælder for alle ledighedsmålene og for kombinationer af disse og de øvrige kriterier. Den højeste samlede "forklaringsgrad" (knapt 17 pct.) opnås ved kriterierne antal fuldtidsledige 18-39-årige pr. indbygger i aldersklassen 17-39 år plus andel børn af enlige forsørgere.

Med henblik på at belyse, i hvilket omfang den relativt beskedne samvariation mellem udgifterne på beskæftigelsesområdet og ledigheden kan tilskrives finansieringsforholdene, herunder formentlig især den kommunale udligningsordning for udgifterne til langtidsledige er foretaget tilsvarende analyser på bruttodriftsudgifterne. Disse analyser resulterer i en noget højere "forklaringsgrad" (knapt 40 pct.), end når nettodriftsudgifterne minus refusion lægges til grund, hvilket sandsynliggør antagelsen om, at finansieringsordningerne i sig selv "afdæmper" den statistiske sammenhæng mellem udgifterne på området og ledighedsniveauet (bl.a. dette forhold er baggrunden for, at den fundne sammenhæng på beskæftigelsesområdet - på trods af den beskedne "forklaringsgrad" - er medtaget i den nye "grundmodel", jfr. afs. 10.12).

Også for så vidt angår *det amtskommunale område* er der overvejende en ringe og/eller negativ samvariation mellem ledighedsmålene og udgifterne på de forskellige områder, når bortses for områderne revalideringsinstitutioner m.v. samt beskæftigelsesområdet (som ikke indgår som en selvstændig udgiftsgruppe i "grundmodellen"). Begge de nævnte udgiftsområder udviser en høj grad af samvariation med kriteriet antal fuldtidsledige, heltidsforsikrede med en ledighedsgrad større end 0,9 pr. person i aldersklassen 17-64 år, selv om sammenhængen for så vidt angår revalideringsinstitutioner er af en indirekte karakter. Alt i alt må det konstateres, at ledigheden øver en tydelig, men dog relativt begrænset indflydelse på udgiftsbehovene på kontanthjælps-, revaliderings- og beskæftigelsesområdet. Hertil kommer, at disse områder udgør en beskedne andel af de samlede udgifter. *På denne baggrund giver analyserne ud fræn helhedsvurdering næppe belæg for, at et mål for*

ledigheden aktuelt bør inddrages i grundlaget for udgiftsbehovsopgørelsen.

På grund af udviklingen i ledigheden må udvalget dog med baggrund i de påviste sammenhænge *anbefale*, at ledigheden også fremover inddrages i analyserne af de (amts)kommunale udgiftsbehov.

10.11. Beskæftigelses- og erhvervsforhold.

Danmarks Statistiks arbejde med registerbaserede statistiksystemer er nu så fremskredent, at der i løbet af indeværende år vil kunne påbegyndes produktion af den planlagte nye registerbaserede beskæftigelsesstatistik - i første række til brug for folke- og boligtællingen pr. 1. januar 1981. Med det foreliggende datagrundlag, som refererer dels til et tidspunkt i slutningen af 1980, og dels til året 1980, vil der blive mulighed for meget omfattende og detaljerede opgørelser over arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed og med fordelinger bl.a. efter erhvervsgrupper og beskæftigelsens lokalisering efter bopæl og arbejdssted. Herudover vil statistikgrundlaget kunne udvides med uddannelsesoplysninger, der som påvist i Århus kommunes rapport bør inddrages i analyserne af de kommunale udgiftsbehov, samt oplysninger om antallet og tilgangen af udenlandske arbejdstagere.

En central forudsætning for statistikudviklingen på dette område er det såkaldte *arbejdspladsprojekt*, som blev iværksat af Danmarks Statistik i 1979 med det formål at muliggøre fremstilling af:

- en generel beskæftigelsesstatistik med fordeling efter branche og arbejdsstedets beliggenhed
- en pendlingsstatistik, der viser, hvor de **erhvervsaktive** bor i forhold til arbejdsstedet
- en forbedret erhvervsstatistik, hvor de lokale arbejdssteder kan fordeles efter branche, samlet personel og løn m.v.

Materialet til arbejdspladsprojektet for året 1980 forventes færdigbearbejdet i løbet af sommeren 1982, hvorefter det nødvendige grundlag for analyser af beskæftigelses- og erhvervsforholdenes indflydelse på de kommunale og amtskommunale udgiftsbehov vil foreligge.

Med henblik på en *foreløbig belysning* af disse sammenhænge er foretaget en række analyser på grundlag af aktuelt foreliggende erhvervs- og beskæftigelsesstatistik.

Siden 1976 har Danmarks Statistik således fremstillet en *registerbaseret beskæftigelsesstatistik på stikprøvebasis* med en fordeling af antal beskæftigede på køn, erhverv og arbejdsstilling samt en opgørelse af aldersbetingede beskæftigelsesfrekvenser (jfr. S.E. nr. A 10, 1982). Opgørelserne refererer til en dato ultimo november, og er baseret på en 10 pct.s stikprøve af befolkningen. De kommunefordelte oplysninger vil derfor være behæftet med en vis usikkerhed, hvorfor de mere detaljerede oplysninger om arbejdsstilling og brancheforhold ikke kan anvendes. Hertil kommer, at opgørelserne alene omfatter beskæftigelsen og ikke ledigheden. De foreløbige analyser har derfor måttet baseres på beskæftigelsesfrekvenser (dvs. antal beskæftigede personer i en given aldersgruppe i forhold til det samlede antal personer i aldersgruppen) og ikke på erhvervsfrekvenser, som i denne sammenhæng må antages at være det relevante mål for befolkningens erhvervsdeltagelse.

Det skal på denne baggrund *anbefales*, at analyserne gentages, når det ovenfor nævnte totalmateriale foreligger.

Til brug for de foreløbige analyser er fra Danmarks Statistik modtaget oplysninger om antal beskæftigede og beskæftigelsesfrekvenser i de enkelte (amts)kommuner (efter bopæl) for mænd og kvinder med en opdeling på aldersgrupperne 15-19 år, 20-44 år og 45-74 år. Oplysningerne vedrører beskæftigelsesforholdene ultimo november 1980.

Udover den samlede erhvervsdeltagelse kan også *erhvervsstrukturen* antages at have betydning for de (amts)kommunale udgiftsbehov. Til beskrivelse af et væsentligt aspekt af erhvervsstrukturen er i de foreløbige analyser anvendt den samlede gennemsnitlige *beskæftigelse i industrien* i 1980 med udgangspunkt i Danmarks Statistiks industristatistik (jfr. S.E., nr. A 1, 1982). Opgørelsen af industriens beskæftigelse er en totalopgørelse, men i modsætning til de ovenfor nævnte beskæftigelsesoplysninger er industristatistikken baseret på

virksomhedernes geografiske placering og ikke på bopælskommune, hvilket kan indebære en væsentlig usikkerhed i analyserne af udgiftsbehovene.

Også erhvervsstrukturen kan imidlertid belyses mere præcist, når materialet fra arbejdspladsprojektet foreligger.

I de foreløbige analyser er herefter anvendt følgende mulige udgiftsbehovskriterier:

- beskæftigelsesfrekvensen for 20-44 årige kvinder
- beskæftigelsesfrekvensen for 15-74 årige kvinder (da beskæftigelsesfrekvensen i de højeste aldersklasser er beskeden, bør det dog overvejes at anvende en lavere aldersgrænse end 74 år)
- beskæftigelsesfrekvensen for 20-44 årige i alt
- beskæftigelsesfrekvensen for 15-74 årige i alt (jfr. ovenfor om aldersgrænsen)
- samlet personel i industrien pr. person i aldersklassen 17-64 år.

Disse kriterier vil - når den generelle beskæftigelsesstatistik foreligger - opfylde kravet om *konstaterbarhed*. Med hensyn til *upåvirkelighed* foreligger der en mulighed for i hvert fald en indirekte påvirkning af erhvervsforholdene (via den fysiske planlægning, fastlæggelse af ejendomsskatter, udbygning på institutionsområdet etc.). Det synes dog urealistisk at antage, at den enkelte kommune gennem tilrettelæggelsen af sin politik på disse områder kan opnå en økonomisk nettogevinst (gennem øgede tilskud), hvorfor også kravet om *upåvirkelighed* i den her anvendte betydning er opfyldt.

For så vidt angår *årsagssammenhængen*, må der antages at være en sammenhæng mellem niveauet for erhvervsdeltagelsen og efterspørgslen efter en række institutionsydelser, herunder især på daginstitutionsområdet og muligvis også for institutioner for ældre og handicappede (samt eventuelt for hjemmehjælp m.v.). Herudover må også udgiftsbehovene på områder som sygesikring og sygedagpenge samt revalidering antages at være påvirket af erhvervs- og beskæftigelsesforholdene, herunder af industribeskæftigelsen. De antagne sammenhænge synes for så vidt

angår institutionsydelserne at være i god overensstemmelse med resultaterne af en række undersøgelser, foretaget af socialforskningsinstituttet. Af en undersøgelse af børnepasning ("Småbørns dagpasning", publikation 103, socialforskningsinstituttet 1981) fremgår det således, at der for daginstitutioner og kommunal dagpleje er en positiv sammenhæng mellem "behovsniveau" (målt ved erhvervsfrekvenser) og "serviceniveau" (målt ved dækningsprocenter), samt at det næsten udelukkende er mødrenes erhvervsdeltagelse, der er af betydning for behovene (idet langt hovedparten af de fædre, der indgik i undersøgelsen, var heltidsarbejdende). Herudover viser undersøgelsen, at det faktiske forbrug af den offentlige dagpasning er tæt sammenhængende med mødrenes erhvervsstatus, idet langt den overvejende del af ydelserne forbruges af børn med erhvervsarbejdende mødre, samt at der er en tendens til en positiv sammenhæng mellem forbruget og mødrenes ugentlige arbejdstid. Samtidig af dækker undersøgelsen et betydeligt behov, som dækkes med hjælp fra slægtninge, herunder især bedsteforældre. Endelig fremgår det, at de enlige forsørgere er stærkt "overrepræsenterede" blandt forbrugerne af offentlige pasningstilbud.

I socialforskningsinstituttets undersøgelse af de ældres levevilkår ("De ældres levevilkår 1977", Meddelelse 32 og Publikation 105, socialforskningsinstituttet 1981) er sammenhængen mellem behovet for institutionsydelser m.v. og (i dette tilfælde børnenes) erhvervsdeltagelse ikke belyst direkte. Eksempelvis omhandler undersøgelsen alene levevilkårene for privatboende ældre, mens børnenes erhvervsmæssige tilknytning ikke er belyst. Derimod fremgår det klart af undersøgelsen, at omfanget af privat "pasning" i form af kontakter og i form af direkte hjælp fra børn til de ældre er af et meget betydeligt omfang. Det synes følgelig at være en rimelig hypotese, at behovet for offentlige pasningsydelser på ældreområdet er positivt sammenhængende med omfanget af børnenes - herunder formentlig især kvindernes - erhvervsdeltagelse. Dette synspunkt synes da også implicit at ligge til grund for den refererede undersøgelse (jfr.

Meddelelse 32, kap. 11).

Omfanget af den statistiske samvariation mellem hvert af de fem mulige udgiftsbehovskriterier og de enkelte udgiftsgrupper samt mellem kriterierne indbyrdes, for henholdsvis det kommunale og det amtskommunale område, fremgår af bilag I.

For så vidt angår *de kommunale udgiftsområder*, er der, som det fremgår af bilag I, en meget ringe samvariation mellem de enkelte udgiftsgrupper og *industribeskæftigelsen*. Heller ikke når kriteriet inddrages sammen med de øvrige kriterier i grundmodellen, kan der konstateres en signifikant samvariation med udgifterne. Det må derfor konkluderes, at industribeskæftigelsen ikke på det her anvendte grundlag synes at øve nogen mærkbar selvstændig indflydelse på de kommunale udgiftsbehov.

For så vidt angår *beskæftigelsesfrekvenserne* er der, som det fremgår af bilag I, den forventede positive samvariation på områderne daginstitutioner, institutioner for ældre og handicappede samt hjemmehjælp m.v., men ikke på områderne dagpenge, sygesikring og revalideringsinstitutioner m.v. De videre analyser har derfor været centreret omkring de tre førstnævnte områder.

Den højeste samlede "forklaringsgrad" for så vidt angår *daginstitutionsområdet* opnås med inddragelse af beskæftigelsesfrekvensen for 15-74 årige kvinder sammen med de øvrige kriterier i "grundmodellen", dvs. sammen med børn af enlige forsørgere samt udskrivningsgrundlag. Herved forøges "forklaringsgraden" fra godt 62 pct. til knapt 68 pct.

På *ældreområdet*, hvor der ikke tidligere er fundet tilfredsstillende sammenhænge mellem udgifter og kriterier, udviser beskæftigelsesfrekvensen for 15-74 årige kvinder en statistisk signifikant samvariation med udgifterne til såvel institutioner for ældre og handicappede som hjemmehjælp m.v., begge opgjort pr. 65 år ig og derover. Noget tilsvarende gælder for boligkriteriet, når dette inddrages sammen med beskæftigelsesfrekvensen på hvert af de to udgiftsområder.

Da de to områder omfatter delvist substituerbare ydelser, hvor udgiftsvariationen på begge

områder tillige synes at kunne "forklares" af de samme forhold, er institutioner for ældre m.v. og hjemmehjælp m.v. i de videre analyser slået sammen til ét. Den højeste, samlede "forklaringsgrad" (ca. 30 pct.) opnås herefter ved anvendelse af boligkriteriet samt beskæftigelsesfrekvensen for 15-74 årige kvinder i relation til udgifterne på ældreområdet pr. 65 år og derover.

For så vidt angår *det amtskommunale område* er der som nævnt i afsnit 10.8 en klar samvariation mellem sygesikringsudgifterne opgjort pr. beregnet sygesikringsydelse og beskæftigelsesfrekvensen for 15-74 årige mænd og kvinder. Bortset fra dette område synes beskæftigelsesforholdene ikke at påvirke de amtskommunale udgifter i nævneværdigt omfang. Det kan på denne baggrund konkluderes, at beskæftigelsesforholdene målt ved beskæftigelsesfrekvenser synes at øve en mærkbar indflydelse på de (amts)kommunale udgiftsbehov på såvel daginstitutions- og sygesikrings- som ældreområdet. Hertil kommer, at disse områder udgør en væsentlig del af de samlede (amts)kommunale udgifter (ca. 20 pct. af de kommunale og ca. 17 pct. af de amtskommunale nettodriftsudgifter ifølge regnskab 1980). De foretagne analyser synes derfor at give belæg for, at beskæftigelsesforholdene øver en mærkbar indflydelse på de sociale udgiftsbehov, og at kriteriet derfor bør inddrages i det sociale kriterium for såvel amtskommunerne som kommunerne.

Som det imidlertid også er fremgået, er analyserne baseret på en stikprøveundersøgelse af beskæftigelsesforholdene i den enkelte kommune, hvorfor resultaterne er behæftet med en vis usikkerhed. Hertil kommer, at der alene har foreligget oplysninger om beskæftigelses- og ikke erhvervsfrekvenser. Endelig skal det anføres, at beskrivelsen af den enkelte persons beskæftigelsesmæssige status i det anvendte materiale er baseret på indkomstoplysninger m.v. fra skatteregistre, hvorfor dette materiale ikke i alle henseender er helt velegnet til formålet. Det må på denne baggrund anbefales, at analyserne gentages, når den generelle og totale beskæftigelsesstatistik foreligger. Først herefter vil det endeligt kunne afgøres,

om det behandlede kriterium bør indgå i det sociale kriterium, og i givet fald i hvilken form.

10.12. Oversigt over analyseresultaterne.

Resultaterne af udvalgets statistiske analyser er opsummeret i tabellerne 10.5 og 10.6 i form af *en ny "grundmodel"* for henholdsvis de kommunale og amtskommunale udgiftsgrupper. De statistiske resultater (regressionsanalyser) er vist i bilag I.

Udover de i det foregående beskrevne resultater er for så vidt angår *det kommunale område* fundet en klar samvariation mellem udgifterne til administration pr. indbygger og udskrivningsgrundlag samt andel børn af enlige forsørgere. På *det amtskommunale område* er tilsvarende fundet en klar sammenhæng mellem udgifterne til vandløbsvæsen m.v. pr. indbygger og udskrivningsgrundlag, hvorimod der ikke på dette område er udvalgt egentlige udgiftsbehovskriterier.

Alt i alt er der således i den nye "grundmodel" fundet tilfredsstillende sammenhænge mellem udgifter og kriterier på områder, der for kommunernes vedkommende omfatter 94,2 pct. af de samlede nettodriftsudgifter (mod 59,6 pct. i den justerede "grundmodel") og for amtskommunerne 94,8 pct. (mod 88,0 pct.). Heri er dog for amtskommunernes vedkommende medregnet områderne vandløbsvæsen m.v. og gymnasier m.v., hvor alene udskrivningsgrundlaget er inddraget. Exclusive disse områder bliver procenten 84,2 på det amtskommunale område (mod tidligere 81,3 pct.).

Det skal endelig bemærkes, at samtlige de fundne analyseresultater er medtaget i oversigterne nedenfor - herunder således også resultaterne for så vidt angår ledigheden og beskæftigelsesforholdene, selvom udvalget ikke på det foreliggende grundlag har kunnet anbefale, at disse mulige udgiftsbehovskriterier umiddelbart inddrages i fordelingsgrundlaget for tilskuddene.

Udvalgets konkrete ændringsforslag til kriterie- og vægtsystemet samt de kommunal-økonomiske konsekvenser heraf er behandlet i det efterfølgende afsnit 10.13.

Tabel 10.5. Oversigt over den nye "grundmodel" for de kommunale udgiftsgrupper.

Udgiftsgrupper: Kriterier m.v.:	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
1. Andel af samlede nettodriftsudgifter. Pct.	4,5	6,7	1,9	13,6	0,6	2,6	0,4	0,4	2,5	0,1
2. Deflatering med lønindeks:		X	X	X						
3. Normering af udgiftsgruppe med:										
a. Samlet indbyggertal						X	X	X	X	X
b. Antal 0-6 årige		X								
c. Antal 7-16 årige										
d. Antal 0-20 årige			X							
e. Antal 17-39 årige	X									
f. Antal 65- årige				X						
g. Antal standardlejigheder					X					
4. Udvalgte kriterier:					*)	*)	*)	*)		*)
a. Andel børn af enlige forsørgere	X	X	X						X	
b. Andel ældre, utidssvarende boliger og nyere udlejningsboliger af samtlige boliger	X		X	X						
c. Andel ikke-forsikrede fuldtidsledige	X									
d. Andel fuldtidsledige 18-39 årige									X	
e. Andel beskæftigede kvinder i aldersklassen 15-74 år		X		X						
f. Km vej pr. indbygger										
5. "Skalaindkomst" pr. indbygger:		X								
6. "Forklaringsgrad" (R^2):	0,57	0,68	0,56	0,31	-	-	-	-	0,17	-

*) Ingen kriterier udvalgt.

I Kontanthjælp

II Daginstitutioner m. v.

III Døgnpleje og døgninstitutioner

IV Institutioner for ældre m.v. og hjemmehjælp m.v.

V Boligsikring

VI Dagpenge og sygesikring

VII Revalideringsinstitutioner m. v.

VIII Offentlige pensioner

IX Beskæftigelse af arbejdsløse

X Andre social- og sundhedsudgifter

Tabel 10.5. Oversigt over den nye "grundmodel" for de kommunale udgiftsgrupper (fortsat)

Udgiftsgrupper: Kriterier m.v.:	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
1. Andel af samlede nettodriftsudgifter. Pct.	35,1	6,3	5,7	17,9	1,0	1,0	0,8	-0,9	-1,0
2. Deflatering med lønindeks:	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3. Normering af udgiftsgruppe med: a. Samlet indbyggertal b. Antal 0-6 årige c. Antal 7-16 årige d. Antal 0-20 årige e. Antal 17-39 årige f. Antal 65- årige g. Antal standardlejligheder	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4. Udvalgte kriterier: a. Andel børn af enlige forsørgere b. Andel ældre, utidssvarende boliger og nyere udlejningsboliger af samtlige boliger c. Andel ikke-forsikrede fuldtidsledige d. Andel fuldtidsledige 18-39 årige e. Andel beskæftigede kvinder i aldersklassen 15-74 år f. Km vej pr. indbygger	X	X	X	X	*)	*)	*)	*)	*)
5. "Skala indkomst" pr. indbygger:	X	X	X	X					
6. "Forklaringsgrad" (R ²):	0,39	0,48	0,35	0,42	-	-	-	-	-

*) Ingen kriterier udvalgt.

I Folkeskolevæsen

II Folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m. v.

III Vejvæsen

IV Administration m.v.

V Brandvæsen og civilforsvar

VI Vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger m. v.

VII Kollektiv trafik

VIII Forsyningsvirksomhed

IX Byudvikling m.v.

Tabel 10.6. Oversigt over den nye "grundmodel" for de amtskommunale udgiftsgrupper.

Udgiftsgrupper:	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Kriterier:										
1. Andel af samlede nettodriftsudgifter. Pct.	3,9	1,8	6,7	0,5	0,6	58,8	4,9	17,1	1,1	4,7
2. Deflatering med lønindeks:	X	X				X	X		X	X
3. Normering af udgiftsgruppe med:										
a. Samlet indbyggertal	X	X			X				X	X
b. Antal 15-19-årige			X	X			X			
c. Antal 0-20-årige										
d. Beregnet antal sengedage						X				
e. Alderbetinget sygelighed								X		
4. Udvalgte kriterier:	*)		*)		*)			*)	*)	*)
a. Andel børn af enlige forsørgere							X			
b. Andel enlige ældre						X				
c. Areal pr. indbygger				X						
d. Km vej pr. indbygger		X								
e. Andel beskæftigede i aldersklassen 15-74 år								X		
f. Andel heltidsforsikrede, fuldtidsledige med en ledighedsgrad større end 0,901									X	
5. "Skalaindkomst" pr. indbygger:	X	X	X					X		
6. "Forklaringsgrad" (R^2):	0,54	0,73	0,82	0,50	-	0,68	0,87	0,83	0,41	-

*) Ingen kriterier udvalgt.

I Vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger, kollektiv trafik m.v.

II Vejvæsen

III Gymnasier m. v.

IV Befordring af elever

V Folkebiblioteksvæsen og kulturel virksomhed

VI Sygehusvæsen

VII Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge

VIII Sygesikring

IX Revalideringsinstitutioner m. v.

X Administration.

10.13. Konsekvenserne af udvalgets forslag.

Udvalget har foreslået følgende for så vidt angår kriterie- og vægtsystemet:

- at numeriske befolkningsforskydninger bortfalder som kriterium i den kommunale hovedstadsudligningsordning (mod en tilsvarende vægtforøgelse for samlet folketal), eventuelt nedtrappes over en årrække,
- at der på folkeskoleområdet overvejes foretaget en "afvandringsskorrektion", således at det aktuelle antal 7-16 årige for afvandringsskommunerne erstattes af antallet 3 år tidligere i opgørelsen af de kommunale udgiftsbehovstal, idet man dog samtidig har peget på en række principielle betænkeligheder ved denne korrektion.
- at vejkriteriet overvejes nærmere i de kommunale og amtskommunale bloktilskuds- og hovedstadsudligningsordninger.
- at de amtskommunale sygesikringsudgifter henføres til et nyt kriterium - aldersbetinget sygelighed - i stedet for til samlet folketal.

Med henblik på at belyse de byrdefordelmæssige konsekvenser heraf, er det beregningsteknisk forudsat, at den nævnte "afvandringsskorrektion" på folkeskoleområdet gennemføres som skitseret.

Vedrørende vejkriteriet er i de følgende beregninger illustreret konsekvenserne af helt at afskaffe kriteriet og overføre vægten til samlet

folketal. I bilagstabel II er endvidere vist konsekvenserne af at omlægge halvdelen af vejkriteriet på den nævnte måde. Det skal bemærkes, at dette forudsættes at ske på grundlag af et for 1981 fikseret kilometertal for hver kommune, idet kriteriets opgørelse ikke findes at være tilstrækkeligt objektivt og upåvirkeligt til at indgå som hidtil i udgiftsbehovsberegningen.

Tilsvarende er i bilagstabel II vist konsekvenserne af at omlægge halvdelen af vægten for kriteriet numeriske befolkningsforskydninger til samlet folketal.

Herudover har udvalget beregnet konsekvenserne af en teknisk justering af kriterievægtene i overensstemmelse med den stedfundne budgetudvikling. Justeringen er nærmere dokumenteret i bilag I.

I sammenhæng med forslaget om bortfald af numeriske befolkningsforskydninger har udvalget endelig peget på den mulighed, at der sker en styrkelse af ordningen for tilskud til særlig vanskeligt stillede kommuner og amtskommuner samt en tilpasning af fordelingsgrundlaget i den væsktkommunale hovedstadsudligningsordning. Konsekvenserne af sådanne ændringer er ikke medtaget i nærværende afsnit.

Beregningerne er foretaget for budgetåret 1982 med udgangspunkt i de endelige tilskud for dette år. Beregningerne er endvidere foreta-

Tabel 10.7. Kriterievægtene i det kommunale bloktilskud.

	Faktiske vægte 1982	Justerede vægte	Bortfald af vejkriteriet
		— pct. —	
Samlet folketal	29,7	30,0	34,6
0-6 årige	6,3	5,9	5,9
7-16 årige	33,3	33,0	33,0
17-39 årige	3,6	3,9	3,9
65-74 årige	2,7	2,7	2,7
75 årige og derover	8,1	8,7	8,7
Km vej	5,4	4,6	-
Standardlej ligheder	0,9	1,2	1,2
Socialt kriterium	10,0	10,0	10,0

get "successivt" i den forstand, at de anførte konsekvenser viser den isolerede effekt af de enkelte ændringer, forudsat at de foregående ændringer er gennemført.

De i de enkelte trin af beregningerne anvendte kriterievægte fremgår af tabellerne 10.7-10.10.

Tabel 10.8. Kriterievægtene i den kommunale hovedstadsudligning.

	Faktiske vægte 1982	Juste- rede vægte	Bortfald af num. bef.for- skydn.	Bortfald af vej- kriteriet
	- pct.			
Samlet folketal	21,33	21,8	31,1	35,0
0-6 årige	8,00	7,5	7,6	7,6
7-16 årige	32,89	32,4	32,8	32,8
17-39 årige	3,56	4,0	4,1	4,1
65-74 årige	1,78	2,6	2,6	2,6
75 årige og derover	8,00	7,8	7,9	7,9
Km vej	4,44	3,9	3,9	-
Num. befolkningsforskydninger	10,00	10,0	-	-
Socialt kriterium	10,00	10,0	10,0	10,0

Tabel 10.9. Kriterievægtene i det amtskommunale bloktilskud.

	Faktiske vægte 1982	Juste- rede vægte	Bortfald af vejkriteriet	Indf. af kriteriet aldersbetinget sygeligh.
	 pct. —			
Samlet folketal	25,5	25,1	26,5	13,4
0-20 årige	2,6	1,9	1,9	1,9
15-19 årige	6,8	8,6	8,6	8,6
Sengedage	49,3	48,0	48,0	48,0
Km vej	0,8	1,4	-	-
Aldersbetinget sygelighed	-	-	-	13,1
Socialt kriterium	15,0	15,0	15,0	15,0

Tabel 10.10. Kriterievægtene i den amtskommunale hovedstadsudligningsordning.

	Faktiske vægte 1982	Juste- rede vægte	Bortfald af vejkriteriet	Indf. af kriteriet aldersbetinget sygeligh.
	- pct.			
Samlet folketal	27,9	25,8	26,9	14,2
0-20 årige	2,7	2,4	2,4	2,4
15-19 årige	6,3	8,2	8,2	8,2
Sengedage	52,2	52,5	52,5	52,5
Km. vej	0,9	1,1	-	-
Aldersbetinget sygelighed	-	-	-	12,7
Socialt kriterium	10,0	10,0	10,0	10,0

Resultaterne af konsekvensberegningerne udtrykt ved ændringer i beskatningsniveauerne er vist i nedenstående tabeller 10.11 og 10.12 for henholdsvis kommunerne grupperet amtsvis og for amtskommunerne (- betyder en gevinst og + et tab). Tilsvarende tabeller for de enkelte kommuner er vist i bilag II, hvor de provenumæssige ændringer ligeledes er vist. Det bemærkes, at virkningen af den ændring i indregningen af grundværdier i beskatningsgrundlaget og af aktualiseringen af beregningsgrundlaget, som udvalget foreslår i kapitel 7, ikke er medregnet i dette kapitel, men i beregningen i kapitel 11.

I tabel 10.11 viser de enkelte kolonner følgende:

- (1): det faktiske, budgetterede beskatningsniveau i 1982
- (2): ændring i beskatningsniveau ved inddragelse af den særlige indkomstskat i landsudligningen (jfr. herom i kap. 7)
- (3): do. do. for hovedstadsudligningen
- (4): ændring i beskatningsniveau ved teknisk justering af vægte i bloktilskuddet
- (5): do. do. for hovedstadsudligningen
- (6): ændring i beskatningsniveau ved bortfald af kriteriet numeriske befolkningsforskydninger i hovedstadsudligningen
- (7): ændring i beskatningsniveau ved "afvandringskorrektion" på folkeskoleområdet i bloktilskuddet
- (8): do. do. for hovedstadsudligningen

- (9): ændring i beskatningsniveauet ved bortfald af vejkriteriet i bloktilskuddet
- (10): do. do. for hovedstadsudligningen
- (11): samlet ændring i alt (summen af kolonne (2)-(10))
- (12): samlet, korrigeret beskatningsniveau 1982 (summen af kolonne (1) og (11))

Tilsvarende viser de enkelte kolonner i tabel 10.12 for amtskommunerne følgende:

- (1): det faktiske, budgetterede beskatningsniveau i 1982
- (2): ændring i beskatningsniveau ved teknisk justering af vægte i bloktilskuddet
- (3): do. do. for hovedstadsudligningen
- (4): ændring i beskatningsniveau ved bortfald af vejkriteriet i bloktilskuddet
- (5): do. do. for hovedstadsudligningen
- (6): ændring i beskatningsniveau ved inddragelse af nyt sygesikringskriterium i bloktilskuddet
- (7): do. do. for hovedstadsudligningen
- (8): samlet, korrigeret beskatningsniveau 1982 (summen af kolonne (1)-(7))
- (9): samlet, korrigeret beskatningsniveau 1982 (summen af kolonne (1) og (8))

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 10.11. Virkning af tilskudsberegninger ved nyt defineret
beskatningsgrundlag, nye vægte og nye kriterier
målt i forhold til budgetteret beskatningsgrundlag
1982, kommuner amtsvis grupperet

amtskommunal fordeling												
kommunekode og -navn	beskat- nings- niveau 1982b (1).	den isolerede virkning på beskatningsniveauet ved									nyt	
		inddragelse af		justerede		ingen num.dif hudl. (6).	ved nyt krit.		ingen vej-		ialt	beskat- ningsniv. 1982b. (12).
		særlig indkomst landsudl (2).	hudl. (3).	blokt. (4).	hudl. (5).		blokt. (7).	hudl. (8).	blokt. (9).	hudl. (10).		
013 københavns kommune...	16.66	-0.00	-0.04	-0.07	-0.06	0.21	-0.05	-0.06	-0.17	-0.17	-0.43	16.23
014 frederiksberg kommune	14.68	0.02	0.04	-0.07	-0.05	-0.09	-0.01	-0.00	-0.15	-0.14	-0.44	14.24
015 københavns amtskom...	16.80	0.01	0.02	-0.02	0.00	-0.13	-0.04	-0.02	-0.11	-0.02	-0.30	16.50
020 frederiksborg amtsk..	16.67	0.00	0.00	-0.00	0.05	-0.03	0.03	0.08	-0.08	0.17	0.22	16.89
025 roskilde amtskommune.	16.57	-0.00	-0.01	0.00	0.06	0.07	0.03	0.09	-0.08	0.25	0.42	16.99
030 vestsjælland amtskom	16.22	-0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.02	0.00	0.05	0.00	0.09	16.31
035 storstrøms amtskom...	16.47	-0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.11	0.00	0.13	16.60
040 bornholms amtskommune	16.32	0.02	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.13	0.00	0.18	16.50
042 fyns amtskommune.....	16.49	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.01	0.00	0.06	16.55
050 sønderjyllands amtsk.	15.87	-0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	-0.01	0.00	0.22	0.00	0.25	16.12
055 ribe amtskommune.....	17.12	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	0.01	0.00	0.15	0.00	0.20	17.32
060 vejle amtskommune....	16.22	-0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.03	0.00	0.06	0.00	0.10	16.32
065 ringkøbing amtskom...	15.56	0.01	0.00	0.06	0.00	0.00	0.02	0.00	0.23	0.00	0.33	15.88
070 århus amtskommune....	18.39	-0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	-0.01	0.00	0.00	18.40
076 viborg amtskommune...	16.13	-0.01	0.00	0.04	0.00	0.00	0.01	0.00	0.18	0.00	0.22	16.35
080 nordjyllands amtskom.	17.27	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	-0.00	0.00	0.09	0.00	0.12	17.39
ialt	16.71	0.00	0.00	-0.00	-0.00	0.00	0.00	-0.00	0.00	0.00	0.00	16.71

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 10.12. Virkning af tilskudsberegninger ved nye
vægte og nye kriterier, målt i forhold til
budgetteret beskatningsgrundlag 1982, amtskommuner

amtskommunal fordeling

kommunekode og -navn	beskat- nings- niveau 1982b (1).	den isolerede virkning på beskatningsniveauet						nyt korrigeret beskat- ningsn. 1982b (9).	
		justerede vægte i		ingen vej- kriterium.		nyt beregnet sygelighedskrit.		ialt ----- (8).	
		blokt. (2).	hudl. (3).	blokt. (4).	hudl. (5).	blokt. (6).	hudl. (7).		
013 københavns kommune...	11.11	0.05	0.02	-0.06	-0.04	-0.07	-0.05	-0.15	10.97
014 frederiksberg kommune	9.79	0.05	0.02	-0.05	-0.04	-0.08	-0.06	-0.15	9.64
015 københavns amtskom...	7.78	0.00	-0.00	-0.04	-0.01	0.00	0.02	-0.02	7.76
020 frederiksborg amtsk...	7.48	-0.00	-0.02	-0.00	0.06	0.03	0.03	0.09	7.57
025 roskilde amtskommune.	7.80	-0.00	-0.02	-0.01	0.05	0.04	0.04	0.10	7.91
030 vestsjælland amtskom	8.73	-0.01	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.02	8.75
035 storstrøms amtskom...	7.75	-0.01	0.00	0.04	0.00	-0.01	0.00	0.02	7.77
040 bornholms amtskommune	8.08	-0.04	0.00	0.10	0.00	-0.01	0.00	0.05	8.13
042 fyns amtskommune.....	7.85	-0.00	0.00	0.03	0.00	-0.00	0.00	0.01	7.86
050 sønderjyllands amtsk.	7.86	-0.05	0.00	0.10	0.00	0.01	0.00	0.06	7.92
055 ribe amtskommune.....	7.20	-0.01	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.02	7.22
060 vejle amtskommune....	7.31	0.00	0.00	-0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	7.31
065 ringkøbing amtskom...	6.53	-0.02	0.00	0.02	0.00	0.03	0.00	0.03	6.56
070 århus amtskommune....	7.96	0.00	0.00	-0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	7.97
076 viborg amtskommune...	9.11	-0.04	0.00	0.07	0.00	0.00	0.00	0.05	9.16
080 nordjyllandands amtskom.	7.13	-0.01	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.01	7.14
ialt	8.13	0.00	0.00	0.00	-0.00	-0.00	0.00	0.00	8.13

Som det fremgår af tabel 10.11 og den tilsvarende tabel i bilag II (kol. (4) og (5)), får Københavns og Frederiksberg kommuner, hovedparten af kommunerne i Københavns amt samt typisk de store provinsbykommuner en gevinst ved *den justering af kriterievægtene* i det kommunale bloktilskud, som de seneste års budgetudvikling i sig selv begrunder, medens den overvejende del af kommunerne i de øvrige amtskommuner får et tab. Det største tab er på 0,18 procentpoint (Åskov kommune). Også i den kommunale hovedstadsudligning får Københavns og Frederiksberg kommuner en gevinst ved vægtjusteringen, medens langt hovedparten af de øvrige kommuner i hovedstadsområdet vil opleve et (typisk beskedent) tab - størst i Skibby kommune med 0,18 procentpoint.

Ved bortfald af kriteriet *numeriske befolkningsforskydninger* i hovedstadsudligningen (kol. (6)) vil kommunerne Ledøje-Smørum, Ishøj, Vallensbæk, Hundested, Karlebo, Greve, Skovbo og Solrød få et tab på mere end Vi procentpoint i beskatningsniveauet - størst i Karlebo kommune med 1,38 procentpoint. Det skal bemærkes, at konsekvenserne af en eventuel styrkelse af ordningen for tilskud til særlig vanskeligt stillede kommuner samt en tilpasning af fordelingsgrundlaget i den *vækst-kommunale hovedstadsudligningsordning*, som vil hjælpe de hårdest ramte af disse kommuner, ikke er medtaget i tabellen. Gevinsterne er fordelt over et stort antal kommuner først og fremmest i Københavns og Frederiksborg amtskommuner, og er typisk mere beskedne.

Ved "*afvandringskorrektionen*" i bloktilskudet (kol. (7)) får Københavns og Frederiksberg kommuner samt de fleste kommuner i Københavns amtskommune en gevinst, medens hovedparten af kommunerne i det øvrige land vil opleve et tab. Også her er tab og gevinst dog typisk meget beskedne.

I hovedstadsudligningen (kol. (8)) indebærer "*afvandringskorrektionen*" en gevinst for Københavns kommune og ca. halvdelen af kommunerne i Københavns amtskommune, medens næsten alle kommuner i Frederiksborg og Roskilde amtskommuner vil opleve et tab af

størrelsesordenen 0,1 procentpoint.

Det typiske billede ved et bortfald af *vejkriteriet* i det kommunale bloktilskud (kol. (9)) er, at kommunerne i hovedstadsområdet vil få en gevinst gennemgående i størrelsesordenen 0,1 procentpoint, medens kommunerne i det øvrige land - med undtagelse af storbykommunerne Odense, Esbjerg, Århus og Ålborg - vil få et tab.

Ved bortfald af *vejkriteriet* i den kommunale hovedstadsudligningsordning vil Københavns og Frederiksberg kommuner samt en del kommuner i Københavns amt få en gevinst, medens alle kommuner i det øvrige hovedstadsområde får et tab - størst i Skibby, Skævinge, Ramsø, Skovbo og Vallø kommuner, hvor tabet er i størrelsesordenen 0,9 procentpoint. Alt i alt indebærer de foreslåede ændringer under ét (kol. (11)) en mindre gevinst til Københavns og Frederiksberg kommuner (godt 0,4 procentpoint) samt til hovedparten af kommunerne i Københavns amtskommune (med Ledøje-Smørum, Ishøj og Vallensbæk kommuner som væsentlige undtagelser, især på grund af bortfaldet af numeriske befolkningsforskydninger), medens langt hovedparten af kommunerne i det øvrige land vil få et tab. Undtaget herfra er dog de store provinsbykommuner, som alle får beskedne gevinster. For *amtskommunerne* er forskydningerne - som det fremgår af tabel 10.12 - generelt meget beskedne. Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns amt vil samlet få en mindre gevinst, medens de øvrige amtskommuner typisk vil opleve et begrænset tab.

11. Sammenfatning og konsekvensberegninger.

11.1. Udvalgets overvejelser og forslag.

Finansieringsudvalget har bl.a. fået til opgave at vurdere de eksisterende tilskuds- og udligningsordninger som led i det samlede kommunale finansieringssystem.

Denne vurdering, der er foretaget i kapitlerne 4-10, er resulteret i såvel en række konkrete forslag om ændringer af systemet, som i en påpegning af områder, hvor der synes at være behov for ændringer (her tænkes især på "afvandringskorrektionen" på folkeskoleområdet og på vægten for vejkriteriet). Af hensyn til belysningen af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser har det imidlertid været nødvendigt at anvende helt præcise beregningstekniske forudsætninger. Disse forudsætninger er beskrevet nedenfor sammen med udvalgets forslag på de pågældende områder. Gennemgangen i det følgende er oversigtlig i den forstand, at der ikke som hovedregel her er redegjort nærmere for baggrunden for og eventuelle betænkeligheder ved de enkelte forslag. Der henvises til de respektive kapitler, hvor forslagene er behandlet.

a) Vedrørende opgørelsen af beskatningsgrundlaget:

Efter udvalgets opfattelse bør den særlige indkomstskat og dækningsafgiften indgå i opgørelsen af beskatningsgrundlaget. På grund af datamæssige vanskeligheder er det imidlertid ikke muligt at inddrage dækningsafgiften. Udvalget har derfor foreløbig begrænset sig til at foreslå, at den særlige indkomstskat kommer til at indgå i beskatningsgrundlaget, hvilket alene har virkning for kommunerne.

Endvidere har udvalget lagt vægt på, at den amtskommunale grundskyld har karakter af en skatteandel og derfor bør indregnes i be-

skatningsgrundlaget til udligning på samme måde som sømandsskatten. Som konsekvens har udvalget måttet foretage en revurdering af grundværdiernes indregning i de kommunale beskatningsgrundlag, idet grundværdierne reduceres fra 10 til 7,5 pct.

Udvalget skal henlede opmærksomheden på, at grundlaget for de byrdefordelingsmæssige beregninger i dette kapitel ændres væsentligt, hvis forslaget om indregning af de amtskommunale grundværdier ikke gennemføres. Ønsker man at opretholde den nuværende byrdefordelingsmæssige balance, kan det derfor blive nødvendigt at justere udligningsniveauerne i landsudligningen samt at overveje spørgsmålet om en amtskommunal hovedstadsudligning, hvis forslaget om sammenvejning af udskrivningsgrundlag og grundværdier ikke gennemføres.

b) Vedrørende opgørelsen af udgiftsbehovskriterierne.

Udvalget foreslår,

- at vejkriteriet overvejes ændret i det kommunale og amtskommunale bloktilskud samt i hovedstadsudligningen, mod en tilsvarende vægtforøgelse for "samlet indbyggertal". I beregningerne i kapitel 10 og i det følgende er det beregningsteknisk forudsat, at vej-kriteriet helt afskaffes. Det er, som nævnt, fundet hensigtsmæssigt også at illustrere virkningerne af, at vejkriteriets vægt halveres mod en tilsvarende vægtforøgelse for samlet indbyggertal (jfr. bilag II). Dette måtte dog, hvis det skulle gennemføres som en midlertidig løsning forudsætte, at antallet af km vej fastfryses, idet der, som beskrevet i kapitel 10, kan rejses tvivl om kriteriets objektivitet,

- at der indføres et nyt kriterium "aldersbetinget sygelighed" i det amtskommunale bloktilskud og den amtskommunale hovedstadsudligning,
- at kriteriet "numeriske befolkningsforskydninger" i den kommunale hovedstadsudligning afskaffes, hvilket er brugt som beregningsforudsætning i det følgende. Også her har udvalget dog belyst virkningerne af en halvering af kriteriets vægt mod en tilsvarende vægtforøgelse for samlet indbyggertal, (jfr. bilag II).
- at det overvejes at foretage en "afvandringskorrektur" på folkeskoleområdet, således at kriteriet "antal 7-16 årige" i stedet for at opgøres pr. 1. januar året før tilskudsåret opgøres som det største af tallene "antal 7-16 årige 3 år før tilskudsåret" og "antal 7-16 årige 1 år før tilskudsåret". I beregningerne i kapitel 10 og i det følgende er det beregningsteknisk forudsat, at denne korrektur foretages, selv om udvalget har peget på visse principielle betænkeligheder ved forslaget,
- at der - i forbindelse med afskaffelsen af "numeriske befolkningsforskydninger" - kan overvejes en styrkelse af tilskuddet til særligt vanskeligt stillede kommuner og amtskommuner samt en tilpasning af fordelingsgrundlaget i den vækstkommunale hovedstadsudligningsordning.

c) Vedrørende selve udligningsordningen.

Udvalget foreslår og anvender som beregningsforudsætninger,

- at der - udover statstilskud - oprettes en mellemkommunal udgiftsbehovsudligning og skatteudligning på landsplan,
- at udligningsniveauet i henholdsvis udgiftsbehovsudligningen og skatteudligningen gøres ensartet for alle kommuner, henholdsvis alle amtskommuner,
- at tilskudslovgivningen fastlægger følgende udligningsniveauer (jfr. den nærmere beskrivelse af tilskuds- og udligningsmodellen i kapitel 6, afsnit 6.6):
 - a) et samlet niveau for udgiftsbehovsudligning uden for hovedstadsområdet,
 - b) et samlet niveau for skatteudligning uden for hovedstadsområdet,

c) et samlet niveau for udgiftsbehovsudligning i hovedstadsområdet,

d) et samlet niveau for skatteudligning i hovedstadsområdet,

- at det - forudsat at der kan opnås en rimelig byrdefordelmæssig løsning - kan overvejes at afvikle den amtskommunale hovedstadsudligning,
- at det overvejes at anvende den enkelte amtskommunes faktiske beskatningsniveau (fremfor det gennemsnitlige beskatningsniveau) i den amtskommunale udligning,
- at det overvejes at anvende den enkelte kommunes faktiske beskatningsniveau (fremfor det gennemsnitlige beskatningsniveau) i den kommunale hovedstadsudligning.

d) Vedrørende grundlaget for opgørelsen af udgiftsbehov og beskatningsgrundlag.

Udvalget foreslår,

- at den foreløbige beregning af den mellemkommunale udligning baseres på et skøn over beskatningsgrundlag og samlede drifts- og anlægsudgifter i året forud for tilskudsåret,
- at disse foreløbige beløb reguleres ved tilskudsberegningen for det år, der ligger 2 år efter tilskudsåret,
- at korrektionen af beskatningsgrundlagsudligningen i løbet af tilskudsåret afskaffes.

I det følgende beregnes konsekvenserne af disse forslag med de anførte beregningstekniske forudsætninger. Udvalget har ikke hermed taget stilling til størrelsen af statstilskuddet til kommunerne eller udligningsniveauerne, ligesom udvalget heller ikke - på trods af de valgte beregningstekniske forudsætninger - har ment at kunne tage endelig stilling til en eventuel "afvandringskorrektur" på folkeskoleområdet, og en reduktion i vejkriteriets og "numeriske befolkningsforskydningers" vægt (jfr. beskrivelsen i kapitel 10). Allerede af den grund må tallene i det efterfølgende opfattes som en illustration.

Udvalget ønsker herudover generelt at understrege, at de i kapitel 10 og i det følgende viste konsekvenser for de enkelte (amts)kommuner må opfattes som illustrationer i den forstand,

at de afdækker hovedtendenserne i virkninger af at gennemføre de behandlede forslag. Derimod kan de ikke tages som udtryk for den præcise virkning af forslagene gennemførelse for den enkelte kommune. Dette skyldes dels, at forslagene først kan få virkning fra og med 1984, mens betænkningens tal vedrører 1982. Dels kan en praktisk gennemførelse af forslagene afdække problemer, som vil kræve mindre beregningstekniske ændringer med konsekvenser for den enkelte (amts)kommune. Dels er konsekvenserne af en eventuel styrkelse af tilskuddet til vanskeligt stillede kommuner og amtskommuner og en tilpasning af fordelingsgrundlaget i den vækstkommunale hovedstadsudligningsordning ikke medtaget. Endelig er, som det vil fremgå, beregninger baseret på faktiske beskatningsniveauer pr. definition ikke en beskrivelse af resultatet det første år efter ordningens gennemførelse, idet der på længere sigt kan ske tilpasninger i den enkelte (amts)kommune som følge af de foreslåede omlægninger, som det i sagens natur ikke er muligt at tage højde for i beregningerne.

11.2. Virkningerne af kriterieændringer m.v.

I kapitel 10, afsnit 13, er konsekvenserne af udvalgets forslag om kriterieændringer m.v. beregnet. Resultatet heraf er sammenfattet i kolonne (2) i tabel 11.1, 11.2 og 11.3. (Jfr. dog ovenfor om vejkriteriet og "numeriske befolkningsskydninger").

Det fremgår heraf, at de foreslåede ændringer for kommunerne samlet indebærer en mindre gevinst til Københavns og Frederiksberg kommuner (godt 0,4 procentpoint) samt til hovedparten af kommunerne i Københavns amtskommune (med Ledøje-Smørum, Ishøj og Vallensbæk kommuner som væsentlige undtagelser, især på grund af bortfaldet af "numeriske befolkningsskydninger"), medens langt hovedparten af kommunerne i det øvrige land vil få et tab. Undtaget herfra er dog de store pro vinsbykommuner, som alle får beskedne gevinster.

For amtskommunerne er forskydningerne generelt meget beskedne. Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns amts-

kommune vil samlet få en mindre gevinst, medens de øvrige amtskommuner typisk vil opleve et begrænset tab.

11.3. Virkningerne af udvalgets øvrige forslag.

Kommunerne.

Tilbage står herefter konsekvensberegninger af indførelsen af den nye tilskudsmodel (*GURLI*) og i forbindelse hermed opregningen af beregningsgrundlaget for 1982-tilskud fra 1980-niveau til 1981-niveau. Disse to trin vises særskilt i bilagstabellerne i bilag II, men er slået sammen i tabel 11.1 (vist i appendiks til kapitel 11), idet den forhøjelse af udligningsniveauerne, som følger af opregningen, er modsvaret af en vis reduktion i modellens udligningsniveauer, således at effekten af de to trin ofte vil have modsat fortegn.

Endvidere illustreres virkningen af, at grundværdierne indregnes med 7,5 pct. i stedet for 10 pct. ved beregningen af beskatningsgrundlaget.

Disse virkninger er vist for de enkelte kommuner i tabel 11.1.

Tabellens kolonne (3) og (4) viser virkningerne af indførelsen af modellen (*GURLI*) samt opregningen af beregningsgrundlaget.

Udvalget har - for at illustrere modellens virkninger - valgt følgende niveauer, som kan sammenlignes med de i kapitel 4 beskrevne niveauer for de gældende ordninger:

Skema 11.1. Kommunale udligningsniveauer.

		Beregnings- forudsætning	Gældende regler
Udgiftsbehov, landsudl	(n.)	0,3	0,2
Beskatn.grl., landsudl.	(n ₂)	0,5	0,5*)
Udgiftsbehov, h-udlign	(n.)	0,6	0,5
Beskatn.grl., h-udlign.	(n ₄)	0,85	0,73-0,85*)
eller Beskatn.grl., h-udlign.	(n ₄)	0,70)	

*) Det bemærkes, at niveauet reelt er forhøjet betydeligt mere på grund af opregningen af beregningsgrundlaget og forhøjelsen af bidraget fra tilsvarekommunerne.

Disse niveauer er valgt, således at de giver de mindste forskydninger i forhold til gældende regler, når de kombineres med opregningen. Deres størrelse er således i det væsentlige valgt, så at virkningerne i gennemsnit bedst muligt kommer til at svare til virkningerne af de gældende regler.

Der er til dette formål udført en række alternative prøveberegninger i sekretariatet, før de størrelser, der gav den mindste spredning, kunne fastlægges.

Bortset fra de byrdefordelmæssige problemer, som større forskydninger er udtryk for, vil der nemlig ved gennemførelsen af en ordning med sådanne virkninger være en sandsynlighed for, at kommunerne med gevinst fortrinsvis vil forhøje deres udgifter, mens kommunerne, der oplever et tab, fortrinsvis i det korte løb vil dække det ind ved skatteforhøjelser. Store forskydninger vil således kunne føre til en samlet vækst i de kommunale udgifter, jfr. i øvrigt udvalgets overvejelser i kapitel 6. De udvalgte niveauer er dog, som nævnt, valgt af beregningstekniske årsager, og ikke som et forslag til faktisk gennemførelse.

En nærmere overvejelse vil vise, at et samlet udligningsniveau af forskelle i beskatningsgrundlag i hovedstadsområdet på 0,85 ikke lader sig gennemføre med gennemsnitlige beskatningsniveauer af hensyn til den kommunale egeninteresse i ligningen. F.eks. er udskrivningsprocenten i Hørsholm 13,5, mens det gennemsnitlige beskatningsniveau i

hovedstadsområdet er 16,6. Med et udligningsniveau på 0,85 må Hørsholm således afgive $(16,6 \times 0,85 =)$ 14,1 pct. af resultatet af en ligningsindsats i tilsvarende. Udgiften bliver altså godt 14 pct., skatteindtægten kun 13,5 pct.

Til belysning af problemets omfang er i følgende oversigt vist de 10 hovedstadskommuner, som i 1982 har de laveste udskrivningsprocenter:

Skema 11.2. Kommuner med lavest udskrivningsprocenter (1982).

Kommune	Udskrivningsprocent
Hørsholm	13,5
Lejre	14,8
Bramsnæs	15,0
Brøndby	15,3
Søllerød	15,7
Greve	15,8
Ramsø	15,9
Lyngby-Tårnbæk	16,1
Vallensbæk	16,2
Birkerød	16,2

Da alle kommuner ved et udligningsniveau på 0,85 skal afgive de godt 14 pct. ved en ekstra ligningsindsats (i mertilsvare/mindre tilskud), er det som det fremgår alene Hørsholm, der vil opleve et nettotab. Mange kommuner ligger dog så tæt på, at en generel skatteforhøjelse, som ikke omfatter enkelte af disse kommuner, kan gøre problemet mere omfat-

tende. Beregningerne med de anførte udligningsniveauer er - for at sikre en "positiv" egeninteresse i ligningen for alle kommuner - gennemført med anvendelse af de faktiske beskatningsniveauer for hovedstadsudligningen, hvilket giver en vis mindre forbedring.

F.eks. vil herefter Hørsholm kommune måtte afgive $(0,5 \times 16,6 =)$ 8,3 pct. til landsudligningen men kun $(0,85 - 0,5) \times 13,5 = 4,7$ pct. til hovedstadsudligningen, altså i alt 13,0 pct. imod en indtægt svarende til udskrivningsprocenten på 13,5 pct.

Indregningen af anvendelsen af faktiske beskatningsniveauer byder på nogle begrebsmæssige problemer, idet de foreslåede ændringer i udligningen i sig selv påvirker de faktiske procenter. Dette er løst beregningsteknisk ved at basere beregningerne på de faktiske beskatningsniveauer i 1981, korrigeret for de provenumæssige forskydninger, der følger af ændringerne i kriterie- og vægtsystemet m.v. (jfr. kol. (2) i tabel 11.1 og 2, som er vist i appendiks til kapitel 11). Beregningene viser således ikke, hvad der vil ske i det første år, de faktiske beskatningsniveauer indføres. Da der på længere sigt antageligt vil følge en tilpasning også i udgifterne, viser beregningerne heller ikke det endelige resultat på længere sigt. Beregningerne viser derimod hovedtendenserne for ændringens konsekvenser på langt sigt. På kort sigt - og især i det første år - vil forskydningerne kunne blive større. Resultaterne af disse beregninger fremgår af tabel 11.1, kolonne (4).

I tabellens kolonne (3) er vist en beregning baseret på anvendelsen af det gennemsnitlige beskatningsniveau, som opgjort efter gældende regler. Det har i denne beregning, som nævnt, været nødvendigt at ændre udligningsniveauet n_4 fra 0,85 til 0,70, hvorved f.eks. Hørsholms egeninteresse i ligningen forøges til ca. 1,9 pct. (fra minus 0,6 pct.).

Det skal bemærkes, at hvis forskellen mellem områdets laveste kommunale udskrivningsprocenter og dets gennemsnitlige beskatningsniveau vokser i 1983 og de følgende år, kan det blive nødvendigt at nedsætte n_4 yderligere.

Om opregningen skal oplyses, at der er forudsat en opregulering af 1980-udskrivningsgrundlag med 9,5 pct. og af udgiftsbehovene målt i kroner med 13,1 pct., ligesom der er taget hensyn til den heraf følgende forhøjelse af skattetryksfaktoren i skatteudligningen.

I kolonne (5) og (6) i tabel 11.1 er endvidere vist konsekvenserne af at indregne grundværdierne med 7,5 pct. i det beskatningsgrundlag, der indgår i udligningsordningerne, i stedet for som hidtil 10 pct. som foreslået i kapitel 7. Kolonne (5) forudsætter gennemsnitligt og kolonne (6) faktiske beskatningsniveauer i hovedstadsudligningen.

Endelig viser kolonne (7) og (8) de samlede forskydninger som følge af gennemførelsen af samtlige omtalte forslag, og kolonne (9) og (10) viser det nye beskatningsniveau under de forskellige forudsætninger med hensyn til hovedstadsudligningen.

Tabel 11.2 sammenfatter resultaterne amtsvis. Det skal bemærkes, at beskatningsniveauerne i kolonne (9) og (10) af hensyn til sammenligneligheden er beregnet i forhold til det samme beskatningsniveau som kolonne (1). De faktiske beskatningsniveauer ville være lidt større, fordi grundværdierne indregnes med en mindre vægt i beskatningsgrundlaget.

Amtskommunerne.

Tabel 11.3 (vist i appendiks til kapitel 11) viser tilsvarende beregninger for amtskommunerne. Ved vurderingen af konsekvenserne bør det erindres, at udligningsgrundlaget i det amtskommunale skattegrundlagstilskud efter de gældende regler er under nedtrapning, således at det vil svare til det gennemsnitlige beskatningsgrundlag i 1985, jfr. kapitel 4, afsnit 4.2.3. Statens besparelse herved overføres til bloktilskuddet, hvilket giver amtskommunerne i hovedstadsområdet samt Københavns og Frederiksberg kommuner en mindre gevinst af størrelsesordenen 0,15 procentpoint.

Kolonne (1) viser de i 1982 budgetterede beskatningsniveauer. Kolonne (2) viser - som nævnt - virkningerne af de i kapitel 10, afsnit 13, indeholdte forslag om kriterier m.v.

Kolonne (3) og (4) viser de forskydninger, som

vil følge af indførelsen af modellen, som beregnes dels med gennemsnitlig og dels med faktiske beskatningsprocenter.

Som nævnt er der valgt sådanne udligningsniveauer, som giver den mindst mulige ændring i den eksisterende byrdefordeling. For amtskommunernes vedkommende har det vist sig muligt i det store hele at bevare den eksisterende byrdefordeling uden at have en særlig udligningsordning for hovedstadsområdet. Udvalget har dog ikke herved taget stilling til en afskaffelse af den amtskommunale hovedstadsudligning.

Udligningsniveauerne for amtskommunerne er herefter beregningsmæssigt fastsat til $n_1 = 0,7$ og $n_2 = 0,7$.

I tabel 11.4 er konsekvenserne af at udligningsniveauerne fastsættes til 0,8 dog illustreret. Disse kan - med de samme forbehold som ovenfor nævnt - sammenlignes med de i kapitel 4 opgjorte niveauer for det nugældende system:

Beskatningsgrundlag	
- uden for hovedstaden	1,0
Udgiftsbehov	
- hele landet	0,3
Beskatningsgrundlag	
- hovedstadsområdet	0,7
Udgiftsbehov	
- hovedstadsområdet	0,5

Kolonne (5) og (6) viser virkningerne af den i kapitel 7 foreslåede metode til indregning af grundværdierne i beskatningsgrundlaget, nemlig at dividere grundskyldprovenuet med den faktiske udskrivningsprocent og lægge det således fundne "indkomstbeløb" til udskrivningsgrundlaget.

Kolonne (7) og (8) viser de samlede virkninger, mens kolonne (9) og (10) viser beskatningsniveauet efter ændringerne, når beskatningsniveauet beregnes på det samme grundlag som i kolonne (1). Kolonne (11) og (12) viser det nye beskatningsniveau opgjort ved hjælp af det ny definerede beskatningsgrundlag.

11.4. Virkningerne på de enkelte kommuner.

Kommunerne.

Kolonnerne i tabellerne 11.1 og 11.2 viser som nævnt følgende:

Kol.(1):	budgetteret beskatningsniveau i 1982.
Kol.(2):	ændring i beskatningsniveau som følge af de i kapitel 10 beskrevne ændringer i kriterier og vægte m.v.
Kol.(3) og (4):	ændring i beskatningsniveau som følge af selve tilskuds- og udligningsmodellen (Gurli), inkl. opregulering af beregningsgrundlaget, ved anvendelse af henholdsvis gennemsnitligt (kol.(3)) og faktisk (kol.(4)) beskatningsniveau i hovedstadsudligningen.
Kol.(5) og (6):	ændring i beskatningsniveau ved ændret grundværdi ved anvendelse af henholdsvis gennemsnitligt (kol.(5)) og faktisk (kol.(6)) beskatningsniveau i hovedstadsudligningen.
Kol.(7) og (8):	samlet ændring i beskatningsniveau ved anvendelse af henholdsvis gennemsnitligt (kol. (7)) og faktisk (kol.(8)) beskatningsniveau i hovedstadsudligningen.
Kol.(9) og (10):	Nyt beskatningsniveau (1) + (7)) henholdsvis (1) + (8)).

Tabel 11.2 viser - givet de beregningstekniske forudsætninger, der er beskrevet ovenfor - at modellen med anvendelse af faktisk beskatningsniveau giver mindre forskydninger i forhold til de gældende regler, end hvis man fastholder anvendelsen af gennemsnitligt beskatningsniveau i hovedstadsudligningen.

Dette, illustreres også af en beregning af spredningen i beskatningsniveauerne i alle landets kommuner. Spredningen er med de gældende udligningsregler 1,16 og reduceres i kolonne (9) til 1,12 og i kolonne (10) yderligere til 1,04. Det bør i denne forbindelse erindres, at forskydningerne det første år, der anvendes faktiske procenter, kan blive større end vist i beregningerne.

Udvalget har på denne baggrund valgt at basere sine videre beregninger i kapitel 12 på modellen med anvendelse af faktiske beskatningsniveauer, hvis resultater fremgår af kolonne (8) og (10) i tabel 11.1 og 11.2. Tabel 11.2 viser - med de beregningstekniske forudsætninger, der er lagt til grund (jfr. ovenfor) - at kommunerne i Bornholms, Ringkø-

bing og Viborg amter får merbelastninger på godt 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget. Forslagenes gennemførelse vil derimod føre til gevinster for kommunerne i Vestsjællands, Storstrøms, Fyns og Århus amter på 0,1-0,3 pct. af beskatningsgrundlaget.

For Københavns og Frederiksberg kommuner må resultatet ses i sammenhæng med de amtskommunale forskydninger, jfr. tabel 11.3. Samlet får de to kommuner gevinster på henholdsvis 0,28 og 0,18 pct. af beskatningsgrundlaget.

For de andre store kommuner ville resultaterne blive gevinster på 0,3 pct. i Odense, 0,4 pct. i Esbjerg og Randers, 0,5 pct. i Århus og 0,4 pct. i Aalborg.

En nærmere vurdering af forskydningerne kan

Tabel 11.5. Kommuner, som berøres med mere end ¼ pct. af beskatningsgrundlaget, samt de væsentlige faktorer i forskydningen. (Med anvendelse af de faktiske beskatningsniveauer i hovedstadsudligningen.)

Kommune	Forskydning ¹⁾	Heraf		
		model ²⁾	vækst ³⁾	veje ⁴⁾
Gentofte	0,75	0,72	-	-
Albertslund	-1,29	-0,7	-0,4	-0,2
Ledøje-Smørum	0,79	-0,09	-0,55	0,15
Vallensbæk	1,11	0,55	0,7	-0,1
Karlebo	1,25	-0,25	1,38	-0,04
Skævinge	0,98	-0,1	-	1,0
Bramsnæs	1,37	-0,02	0,7	0,7
Greve	0,76	-0,04	0,75	-0,10
Lejre	1,09	0,22	-	0,6
Ramsø	1,21	-0,27	0,4	0,9
Skovbo	1,21	-0,51	0,7	0,9
Vallø	0,83	-0,02	-0,39	0,85
Nørre Rangstrup	0,75	-0,02	0,1	0,6
Tinglev	0,75	-0,03	-	0,7
Helle	0,80	-0,02	-	0,7
Give	0,95	-0,04	-	0,8
Aulum-Haderup	0,97	0,03	-	0,8
Skjern	0,81	-0,17	0,1	0,5
Trehøje	0,85	0,01	-	0,5
Åskov	0,97	-0,02	-	0,9
Møldrup	0,79	0,05	0,1	0,6

1) Med hovedstadsudligning efter faktisk beskatningsprocent.

2) Omfatter indførelse af den af udvalget foreslåede model samt opregulering.

3) Afskaffelse af numeriske forskydninger i hovedstadsudligningen og nyt mål for 7-16 årige.

4) Omlægning af vægten fra veje til folketal.

tage udgangspunkt i tabel 11.5, som giver en oversigt over de 21 kommuner, som ville berøres mest ved gennemførelsen af udvalgets forslag. De udsættes alle for forskydninger på over $\frac{3}{4}$ pct. af beskatningsgrundlaget.

Kommunen med den største *gevinst*, Albertslund, opnår dels denne ved, at numeriske forskelle udgår af hovedstadsudligningen (noget, der i det hele taget kommer kommunerne i Københavns amt til gode), dels ved indførelsen af modellens udligningsniveauer m.v.

De kommuner i hovedstadsområdet, der får *merbelastninger*, får dels dette ved ændringen vedrørende numeriske forskelle, men - især i Roskilde amt - også ved bortfaldet af vej-kriteriet.

Merbelastningen i det øvrige land skyldes helt overvejende bortfaldet af vej-kriteriet, mens modellen i sig selv giver ret beskedne forskydninger.

Tabellen viser, at der er 6 kommuner i hovedstadsområdet, der ville blive udsat for tab på ca. 1 pct. eller mere, og at der ikke er sådanne kommuner i det øvrige land. Der er i de fleste tilfælde tale om forskydninger, der bringer de nævnte kommuners beskatning bedre på linie med det øvrige land (undtagelser er Karlebo og Skovbo).

Amtskommunerne.

Tabellerne 11.3 og 11.4 viser følgende:

- Kol.(1): budgetteret beskatningsniveau i 1982.
- Kol.(2): ændring i beskatningsniveau som følge af de i kap. 10 beskrevne ændringer i kriterier og vægte m.v.
- Kol.(3) og (4): ændring i beskatningsniveau som følge af selve tilskuds- og udligningsmodellen (Gurli), inkl. opregulering af beregningsgrundlaget, ved anvendelse af henholdsvis gennemsnitligt (kol.(3)) og faktisk (kol.(4)) beskatningsniveau.

Kol.(5) og (6): ændring i beskatningsniveau ved ændret grundskyldindregning ved anvendelse af henholdsvis gennemsnitligt (kol.(5)) og faktisk (kol.(6)) beskatningsniveau.

Kol.(7) og (8): samlet ændring i beskatningsniveau ved anvendelse af henholdsvis gennemsnitligt (kol.(7)) og faktisk (kol.(8)) beskatningsniveau.

Kol.(9) og (10): nyt beskatningsniveau ((1) + (7)) henholdsvis ((1) + (8)).

Kol.(11) og (12): nyt beskatningsniveau i forhold til redefineret beskatningsgrundlag.

Tabel 11.3 viser - med de anvendte beregningstekniske forudsætninger (jfr. ovenfor) - at forskellen mellem at anvende faktiske og gennemsnitlige beskatningsniveauer er beskeden, men dog at de faktiske niveauer giver Viborg amtskommune en forbedring på ca. 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget og Frederiksberg kommune en belastning af samme størrelse. En beregning af spredningen i beskatningsniveauerne, som for 1982 måles til 0,85, viser for begge modeller en værdi på 0,78, altså en betydelig forbedring.

Udligningsniveauet er af en størrelse, som ligger på grænsen af, om faktisk eller gennemsnitligt beskatningsniveau bør foretrækkes. Udvalget har *valgt* at basere sine videre beregninger på modellen med faktisk beskatningsniveau, hvis resultater fremgår af kolonne (8) og (10) i tabel 11.3, men understreger, at dette ikke kan tages som udtryk for, at udvalget har grundlag for at fremhæve den ene model for den anden.

Udvalget har bemærket, at det således er muligt at gennemføre ret omfattende ændringer i den amtskommunale udligning og at afskaffe den amtskommunale hovedstadsudligning uden afgørende byrdefordelmæssige forskydninger.

Tabel 11.4 viser, at også udligningsniveauer på 0,8 kan gennemføres uden afgørende byrdefordelingsmæssige ændringer. Viborg amtskommune vil i så fald få en gevinst på 0,3 pct. af beskatningsgrundlaget (med et tab på 0,1 pct. ved et udligningsniveau på 0,7). Spredningen i beskatningsniveauerne reduceres herefter til 0,74.

Frederiksborg amtskommunes tab ville være 0,7 pct. (mod 0,35 pct. ved et udligningsniveau på 0,7). Udvalget har valgt at bygge sine fortsatte beregninger på et udligningsniveau på 0,7.

APPENDIKS TIL KAPITEL 11.

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 11.1 Konsekvenser målt i f.t. budgetteret beskatningsgrundlag 1982, kommuner

note : *) nye vægte, kriterier og særlig indkomstskat

**) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.70

***) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85

kbh og frb kommuner

virkningen målt i forhold til beskatningsgrundlag 1982b, de kap 10 og 11 behandlede justeringer

virkning på beskatningsniveauet ved følgende :

kommunekode og -navn	----- virkning på beskatningsniveauet ved følgende : -----						nyt bskniv. efter justeringerne			
	bskniv. 1982b (1).	kap.10 ialt (2).*)	gurli med opreg. hudlgns. hudlfak. (3).**)	ny grundv.-vægt hudlgns. hudlfak. (4).***)	ny grundv.-vægt hudlgns. hudlfak. (5).	ny grundv.-vægt hudlgns. hudlfak. (6).	virkning ialt hudlgns. hudlfak. (7).	virkning ialt hudlgns. hudlfak. (8).	ny bskniv. efter justeringerne hudlgns. hudlfak. (9).	ny bskniv. efter justeringerne hudlgns. hudlfak. (10).
101 københavn.....	16.66	-0.43	0.51	0.19	0.07	0.09	0.15	-0.16	16.81	16.51
147 frederiksberg.....	14.68	-0.44	0.27	0.46	0.10	0.12	-0.07	0.14	14.61	14.83
ialt	16.32	-0.43	0.47	0.24	0.07	0.09	0.11	-0.11	16.43	16.22

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 11.1 Konsekvenser målt i f.t. budgetteret beskatningsgrundlag 1982,kommuner

note : *) nye vægte, kriterier og særlig indkomstskat

**) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.70

***) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85

københavns amt

virkningen målt i forhold til beskatningsgrundlag 1982b, de kap 10 og 11 behandlede justeringer

virkning på beskatningsniveauet ved følgende :

kommunekode og -navn	bskniv. 1982b (1).	kap.10		gurli med opreg.		ny grundv.-vægt		virkning ialt		nyt bskniv. efter	
		ialt	hudlgns.	hudlfak.	hudlgns.	hudlfak.	hudlgns.	hudlfak.	hudlgns.	hudlfak.	justeringerne
		(2).*)	(3).**)	(4).***)	(5).	(6).	(7).	(8).	(9).	(10).	
151 ballerup.....	17.37	-0.69	0.16	0.11	0.02	0.02	-0.51	-0.56	16.86	16.81	
153 brøndby.....	15.16	-0.57	0.22	0.18	0.04	0.04	-0.32	-0.35	14.84	14.81	
155 dragør.....	17.27	0.04	0.21	0.61	-0.05	-0.07	0.20	0.58	17.47	17.85	
157 gentofte.....	15.28	0.06	-0.20	0.72	-0.02	-0.03	-0.16	0.76	15.13	16.04	
159 gladsaxe.....	17.98	-0.45	0.41	0.49	-0.01	-0.02	-0.06	0.02	17.92	18.00	
161 glostrup.....	16.65	-0.50	0.39	0.56	0.02	0.03	-0.09	0.09	16.55	16.74	
163 herlev.....	16.15	-0.31	0.31	0.39	0.00	0.00	0.00	0.09	16.16	16.24	
165 albertslund.....	21.68	-0.68	-0.10	-0.68	0.04	0.07	-0.74	-1.29	20.95	20.39	
167 hvidovre.....	17.92	-0.75	0.38	0.33	0.02	0.02	-0.35	-0.40	17.57	17.53	
169 høje-tåstrup.....	17.39	-0.01	0.36	0.15	-0.00	-0.00	0.34	0.13	17.73	17.53	
171 ledøje-smørum.....	16.44	0.89	0.09	-0.09	-0.00	-0.01	0.97	0.79	17.41	17.23	
173 lyngby-tårbaek.....	15.37	-0.30	0.13	0.68	-0.03	-0.04	-0.20	0.34	15.17	15.72	
175 rødovre.....	18.50	-0.54	0.46	0.55	0.03	0.04	-0.06	0.04	18.44	18.54	
181 søllerød.....	15.48	-0.08	-0.21	0.74	-0.06	-0.07	-0.35	0.59	15.14	16.08	
183 ishøj.....	19.24	0.91	0.05	-0.67	0.02	0.02	0.97	0.26	20.21	19.50	
185 tårnby.....	15.34	-0.72	0.53	0.56	0.02	0.02	-0.17	-0.14	15.16	15.20	
187 vallensbaek.....	16.02	0.56	0.39	0.55	0.00	0.00	0.95	1.11	16.97	17.13	
189 vaerløse.....	17.21	-0.23	0.07	0.53	-0.06	-0.07	-0.22	0.23	16.99	17.44	
ialt	16.80	-0.30	0.18	0.40	-0.00	-0.00	-0.12	0.10	16.67	16.90	

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 11.1 Konsekvenser målt i f.t. budgetteret beskatningsgrundlag 1982, kommuner

note : *) nye vægte, kriterier og særlig indkomstskat
 **) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.70
 ***) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85

frederiksborg amt

virkningen målt i forhold til beskatningsgrundlag 1982b, de kap 10 og 11 behandlede justeringer										
virkning på beskatningsniveauet ved følgende :										
kommunekode og -navn	bskniv. 1982b	kap.10 ialt	gurl med opreg. hudlgns.	ny grundv.-vægt hudlfak.	hudlgns. hudlfak.	virkning ialt	nytd bskniv. efter justeringerne			
	(1).	(2).*)	(3).**) (4).***)	(5).	(6).	(7).	(8).	hudlgns. (9).	hudlfak. (10).	
201 allerød.....	17.11	0.02	0.25	0.35	-0.07	-0.09	0.20	0.27	17.32	17.39
205 birkerød.....	15.29	-0.36	0.16	0.55	-0.09	-0.11	-0.29	0.08	15.00	15.37
207 farum.....	17.76	0.13	-0.05	0.20	-0.03	-0.03	0.05	0.30	17.82	18.06
208 fredensborg-humlebaek	16.21	0.47	0.24	0.24	-0.06	-0.07	0.65	0.63	16.85	16.83
209 frederikssund.....	17.67	0.39	0.42	0.07	-0.05	-0.07	0.75	0.39	18.42	18.06
211 frederiksværk.....	18.25	-0.18	0.42	0.18	-0.23	-0.32	0.02	-0.31	18.26	17.93
213 graested-gilleleje...	15.54	0.97	0.27	0.16	-0.36	-0.48	0.87	0.65	16.41	16.19
215 helsinge.....	15.05	0.51	0.24	0.05	-0.25	-0.32	0.49	0.24	15.54	15.28
217 helsingør.....	18.06	-0.49	0.34	0.26	-0.07	-0.10	-0.22	-0.33	17.84	17.73
219 hillered.....	17.01	0.08	0.41	0.31	-0.07	-0.10	0.42	0.29	17.43	17.30
221 hundested.....	15.69	0.94	0.31	-0.07	-0.18	-0.24	1.07	0.64	16.76	16.33
223 hørsholm.....	13.21	0.12	-0.24	0.27	-0.04	-0.05	-0.17	0.33	13.04	13.54
225 jaegerspris.....	16.39	0.52	0.21	-0.14	-0.27	-0.37	0.46	0.01	16.85	16.40
227 karlebo.....	19.00	1.51	0.09	-0.25	-0.00	-0.01	1.59	1.24	20.59	20.25
229 skibby.....	16.92	1.37	0.41	-0.41	-0.20	-0.28	1.58	0.67	18.50	17.59
231 skaevinge.....	16.22	1.24	0.54	-0.09	-0.13	-0.18	1.65	0.97	17.88	17.20
233 slangerup.....	16.60	0.46	0.34	-0.24	-0.07	-0.09	0.73	0.13	17.33	16.72
235 stenløse.....	15.48	0.58	0.30	0.20	-0.07	-0.10	0.81	0.69	16.29	16.17
237 ølstykke.....	17.44	0.83	0.22	-0.41	-0.06	-0.08	1.00	0.34	18.44	17.78
ialt	16.67	0.22	0.23	0.17	-0.10	-0.13	0.35	0.26	17.02	16.93

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 11.1 Konsekvenser målt i f.t. budgetteret beskatningsgrundlag 1982, kommuner

note : *) nye vægte, kriterier og særlig indkomstskat
 **) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.70
 ***) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85

roskilde amt										

virkningen målt i forhold til beskatningsgrundlag 1982b, de kap 10 og 11 behandlede justeringer										

virkning på beskatningsniveauet ved følgende :										

kommunekode og -navn	bskniv.	kap.10	gurli med opreg.		ny grundv.-vægt		virkning ialt		nyt bskniv. efter	
	1982b	ialt	hudlgns.	hudlfak.	hudlgns.	hudlfak.	hudlgns.	hudlfak.	hudlgns.	hudlfak.
	(1).	(2).*)	(3).**)	(4).***)	(5).	(6).	(7).	(8).	(9).	(10).

251 bramsnaes.....	13.60	1.55	0.44	-0.02	-0.12	-0.16	1.87	1.37	15.48	14.97
253 greve.....	15.54	0.83	0.11	-0.04	-0.02	-0.03	0.92	0.76	16.46	16.30
255 gundsø.....	16.03	0.69	0.29	0.07	-0.09	-0.11	0.90	0.65	16.93	16.68
257 hvalsø.....	17.89	1.17	0.41	-0.58	-0.00	-0.00	1.58	0.59	19.47	18.48
259 køge.....	17.16	-0.24	0.38	-0.27	0.02	0.03	0.16	-0.49	17.33	16.68
261 lejre.....	13.73	0.91	0.51	0.22	-0.03	-0.04	1.38	1.09	15.11	14.82
263 ramsø.....	14.14	1.52	0.44	-0.27	-0.03	-0.04	1.93	1.21	16.07	15.35
265 roskilde.....	18.71	-0.53	0.34	0.17	0.02	0.02	-0.17	-0.34	18.54	18.37
267 skovbo.....	16.10	1.75	0.55	-0.51	-0.03	-0.04	2.28	1.21	18.37	17.31
269 solrød.....	16.46	0.71	0.29	-0.05	-0.04	-0.06	0.96	0.60	17.42	17.05
271 vallø.....	14.68	0.95	0.57	-0.02	-0.08	-0.10	1.44	0.82	16.12	15.50

ialt	16.57	0.42	0.33	-0.06	-0.02	-0.02	0.73	0.34	17.30	16.91

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 11.1 Konsekvenser målt i f.t. budgetteret beskatningsgrundlag 1982, kommuner

note : *) nye vægte, kriterier og særlig indkomstskat

**) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.70

***) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85

vestsjælland amt

virkningen målt i forhold til beskatningsgrundlag 1982b, de kap 10 og 11 behandlede justeringer										

virkning på beskatningsniveauet ved følgende :										
kommunekode og -navn	bskniv.	kap.10	gurli med opreg.		ny grundv.-vægt		virkning ialt		nyt bskniv. efter	
	1982b	ialt	hudlgns.	hudlfak.	hudlgns.	hudlfak.	hudlgns.	hudlfak.	hudlgns.	hudlfak.
	(1).	(2).*)	(3).**)	(4).***)	(5).	(6).	(7).	(8).	(9).	(10).
301 bjergsted.....	16.16	0.31	-0.23	-0.23	-0.08	-0.08	-0.00	-0.00	16.15	16.15
303 dianalund.....	12.26	-0.03	-0.20	-0.20	0.03	0.03	-0.21	-0.21	12.05	12.05
305 dragsholm.....	17.71	0.22	-0.35	-0.35	-0.13	-0.13	-0.26	-0.26	17.44	17.44
307 fuglebjerg.....	14.15	0.35	-0.34	-0.34	-0.03	-0.03	-0.02	-0.02	14.13	14.13
309 gørlev.....	14.67	0.20	-0.33	-0.33	-0.14	-0.14	-0.27	-0.27	14.41	14.41
311 hashøj.....	14.65	0.44	-0.24	-0.24	-0.04	-0.04	0.17	0.17	14.82	14.82
313 haslev.....	18.20	0.07	-0.31	-0.31	0.00	0.00	-0.24	-0.24	17.96	17.96
315 holbaek.....	17.60	-0.04	-0.40	-0.40	-0.00	-0.00	-0.44	-0.44	17.16	17.16
317 hvidebaek.....	16.61	0.27	-0.27	-0.27	-0.02	-0.02	-0.00	-0.00	16.60	16.60
319 hæng.....	13.25	0.33	-0.28	-0.28	-0.00	-0.00	0.04	0.04	13.29	13.29
321 jernløse.....	16.56	0.23	-0.22	-0.22	-0.02	-0.02	-0.00	-0.00	16.56	16.56
323 kalundborg.....	17.12	-0.06	-0.25	-0.25	-0.01	-0.01	-0.32	-0.32	16.81	16.81
325 korsør.....	16.39	-0.12	-0.34	-0.34	0.04	0.04	-0.43	-0.43	15.96	15.96
327 nykøbing-rørvig.....	19.58	0.00	0.24	0.24	-0.23	-0.23	0.02	0.02	19.60	19.60
329 ringsted.....	15.19	0.07	-0.35	-0.35	0.02	0.02	-0.25	-0.25	14.93	14.93
331 skaelskør.....	16.25	0.25	-0.42	-0.42	-0.03	-0.03	-0.20	-0.20	16.05	16.05
333 slagelse.....	15.29	-0.04	-0.34	-0.34	0.02	0.02	-0.36	-0.36	14.93	14.93
335 sorø.....	15.27	0.13	-0.27	-0.27	0.02	0.02	-0.12	-0.12	15.15	15.15
337 stenlille.....	15.72	0.27	-0.18	-0.18	-0.02	-0.02	0.07	0.07	15.79	15.79
339 svinninge.....	18.62	0.09	-0.25	-0.25	-0.00	-0.00	-0.15	-0.15	18.46	18.46
341 tornved.....	17.45	0.14	-0.31	-0.31	0.00	0.00	-0.17	-0.17	17.29	17.29
343 trundholm.....	14.95	0.26	0.13	0.13	-0.28	-0.28	0.10	0.10	15.05	15.05
345 tølløse.....	16.96	0.18	-0.28	-0.28	0.00	0.00	-0.10	-0.10	16.85	16.85

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 11.1 Konsekvenser målt i f.t. budgetteret beskatnings-
grundlag 1982,kommuner

note : *) nye vægte, kriterier og særlig indkomstskat

**) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.70

***) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85

storstrøms amt

virkningen målt i forhold til beskatningsgrundlag 1982b, de kap 10 og 11 behandlede justeringer

virkning på beskatningsniveauet ved følgende :

kommunekode og -navn	bskniv. 1982b (1).	kap.10 ialt (2).*)	-----				virkning ialt		nyt bskniv. efter justeringerne	
			gurli med opreg. hudlgn. (3).**	hudlfak. (4).***)	ny grundv.-vægt hudlgn. (5).	hudlfak. (6).	hudlgn. (7).	hudlfak. (8).	hudlgn. (9).	hudlfak (10).
351 fakse.....	17.11	0.16	-0.33	-0.33	-0.02	-0.02	-0.19	-0.19	16.93	16.93
353 fladså.....	15.02	0.43	-0.21	-0.21	-0.03	-0.03	0.19	0.19	15.21	15.21
355 holeby.....	14.95	0.26	-0.26	-0.26	-0.05	-0.05	-0.05	-0.05	14.90	14.90
357 holmegård.....	16.99	0.10	-0.23	-0.23	0.01	0.01	-0.12	-0.12	16.87	16.87
359 højreby.....	17.81	0.48	-0.35	-0.35	-0.06	-0.06	0.07	0.07	17.88	17.88
361 langebaek.....	15.15	0.26	-0.23	-0.23	-0.02	-0.02	0.00	0.00	15.15	15.15
363 maribo.....	17.87	0.03	-0.25	-0.25	0.00	0.00	-0.23	-0.23	17.64	17.64
365 møn.....	16.57	0.36	-0.29	-0.29	-0.09	-0.09	-0.02	-0.02	16.55	16.55
367 nakskov.....	19.03	-0.22	-0.25	-0.25	0.05	0.05	-0.42	-0.42	18.61	18.61
369 nykøbing-falster....	17.62	-0.09	-0.24	-0.24	0.04	0.04	-0.29	-0.29	17.32	17.32
371 nysted.....	18.21	0.53	-0.24	-0.24	-0.06	-0.06	0.23	0.23	18.44	18.44
373 næstved.....	15.57	-0.09	-0.35	-0.35	0.02	0.02	-0.41	-0.41	15.16	15.16
375 nørre-alslev.....	14.01	0.32	-0.26	-0.26	-0.03	-0.03	0.02	0.02	14.03	14.03
377 præstø.....	16.69	0.23	-0.28	-0.28	-0.04	-0.04	-0.09	-0.09	16.60	16.60
379 ravnshøj.....	18.60	0.58	-0.27	-0.27	-0.07	-0.07	0.25	0.25	18.85	18.85
381 rudbjerg.....	18.30	0.53	-0.39	-0.39	-0.13	-0.13	0.00	0.00	18.31	18.31
383 rødby.....	18.46	0.20	-0.20	-0.20	-0.01	-0.01	-0.02	-0.02	18.45	18.45
385 rønnede.....	15.54	0.49	-0.29	-0.29	-0.03	-0.03	0.17	0.17	15.70	15.70
387 sakskøbing.....	14.87	0.20	-0.19	-0.19	-0.01	-0.01	0.00	0.00	14.88	14.88
389 stevns.....	14.61	0.22	-0.27	-0.27	-0.04	-0.04	-0.09	-0.09	14.51	14.51
391 stubbekøbing.....	15.73	0.32	-0.34	-0.34	-0.06	-0.06	-0.07	-0.07	15.66	15.66
393 suså.....	16.31	0.25	-0.27	-0.27	-0.03	-0.03	-0.05	-0.05	16.26	16.26
395 sydfalster.....	15.11	0.28	0.08	0.08	-0.19	-0.19	0.16	0.16	15.27	15.27
397 vordingborg.....	15.93	0.00	-0.28	-0.28	0.00	0.00	-0.26	-0.26	15.66	15.66
ialt	16.47	0.13	-0.27	-0.27	-0.01	-0.01	-0.16	-0.16	16.31	16.31

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 11.1 Konsekvenser målt i f.t. budgetteret beskatningsgrundlag 1982, kommuner

note : *) nye vægte, kriterier og særlig indkomstskat

**) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.70

***) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85

fyens amt

virkningen målt i forhold til beskatningsgrundlag 1982b, de kap 10 og 11 behandlede justeringer

virkning på beskatningsniveauet ved følgende :

kommunekode og -navn	bskniv. 1982b (1).	kap.10 ialt (2).*)	gurlt med opreg.				ny grundv.-vægt		virkning ialt		nyt bskniv. efter justeringerne	
			hudlgns. (3).**)	hudlfak. (4).***)	hudlgns. (5).	hudlfak. (6).	hudlgns. (7).	hudlfak. (8).	hudlgns. (9).	hudlfak. (10).		
421 assens.....	16.73	0.25	-0.15	-0.15	-0.02	-0.02	0.09	0.09	16.82	16.82		
423 bogense.....	16.65	0.30	-0.07	-0.07	-0.02	-0.02	0.20	0.20	16.85	16.85		
425 broby.....	15.33	0.23	-0.11	-0.11	-0.00	-0.00	0.12	0.12	15.44	15.44		
427 egebjerg.....	15.70	0.22	-0.05	-0.05	-0.00	-0.00	0.16	0.16	15.86	15.86		
429 ejby.....	15.94	0.32	-0.03	-0.03	-0.02	-0.02	0.27	0.27	16.21	16.21		
431 fåborg.....	15.77	0.11	-0.27	-0.27	-0.05	-0.05	-0.21	-0.21	15.56	15.56		
433 glamsbjerg.....	15.26	0.22	-0.08	-0.08	-0.01	-0.01	0.12	0.12	15.38	15.38		
435 gudme.....	15.59	0.20	-0.16	-0.16	-0.04	-0.04	-0.00	-0.00	15.59	15.59		
437 hårby.....	13.90	0.27	-0.18	-0.18	-0.03	-0.03	0.06	0.06	13.96	13.96		
439 kerteminde.....	14.82	0.14	-0.33	-0.33	-0.04	-0.04	-0.24	-0.24	14.58	14.58		
441 langeskov.....	16.98	0.10	-0.20	-0.20	0.03	0.03	-0.07	-0.07	16.91	16.91		
443 marstal.....	16.35	-0.03	-0.20	-0.20	0.05	0.05	-0.18	-0.18	16.17	16.17		
445 middelfart.....	15.13	-0.02	-0.21	-0.21	0.01	0.01	-0.22	-0.22	14.92	14.92		
447 munkebo.....	17.41	-0.18	-0.42	-0.42	0.03	0.03	-0.58	-0.58	16.84	16.84		
449 nyborg.....	16.88	-0.09	-0.21	-0.21	0.02	0.02	-0.28	-0.28	16.60	16.60		

461 odense.....	17.35	-0.06	-0.28	-0.28	0.03	0.03	-0.31	-0.31	17.04	17.04
471 otterup.....	16.44	0.20	-0.18	-0.18	-0.05	-0.05	-0.03	-0.03	16.41	16.41
473 ringe.....	17.34	0.16	-0.17	-0.17	-0.00	-0.00	-0.01	-0.01	17.32	17.32
475 rudkøbing.....	16.62	0.09	-0.19	-0.19	0.00	0.00	-0.09	-0.09	16.53	16.53
477 ryslinge.....	18.23	0.18	-0.04	-0.04	-0.00	-0.00	0.14	0.14	18.37	18.37
479 svendborg.....	15.23	0.02	-0.24	-0.24	0.01	0.01	-0.21	-0.21	15.02	15.02
481 sydlangeland.....	14.26	0.36	-0.19	-0.19	-0.11	-0.11	0.06	0.06	14.32	14.32
483 søndersø.....	16.57	0.48	-0.19	-0.19	-0.03	-0.03	0.26	0.26	16.84	16.84
485 tommerup.....	15.15	0.12	-0.15	-0.15	0.01	0.01	-0.02	-0.02	15.13	15.13
487 tranekaer.....	15.13	0.41	-0.18	-0.18	-0.13	-0.13	0.10	0.10	15.23	15.23
489 ullerslev.....	16.92	0.17	-0.09	-0.09	0.00	0.00	0.09	0.09	17.01	17.01
491 vissenbjerg.....	17.30	0.09	-0.14	-0.14	0.03	0.03	-0.03	-0.03	17.27	17.27
493 aerøskøbing.....	14.05	0.52	-0.08	-0.08	-0.00	-0.00	0.43	0.43	14.48	14.48
495 ørbaek.....	15.92	0.43	-0.11	-0.11	-0.06	-0.06	0.26	0.26	16.18	16.18
497 årslev.....	16.06	0.13	-0.23	-0.23	0.02	0.02	-0.08	-0.08	15.98	15.98
499 årup.....	14.63	0.22	-0.13	-0.13	-0.00	-0.00	0.08	0.08	14.71	14.71
ialt	16.49	0.06	-0.23	-0.23	0.00	0.00	-0.16	-0.16	16.34	16.34

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 11.1 Konsekvenser målt i f.t. budgetteret beskatnings-
grundlag 1982, kommuner

note : *) nye vægte, kriterier og særlig indkomstskat

**) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.70

**) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85

bornholms amt

virkningen målt i forhold til beskatningsgrundlag 1982b, de kap 10 og 11 behandlede justeringer										
virkning på beskatningsniveauet ved følgende :										
kommunekode og -navn	bskniv.	kap.10	gurli med opreg.		ny grundv.-vægt		virkning ialt		nyt bskniv. efter	
	1982b	ialt	hudlgns.	hudlfak.	hudlgns.	hudlfak.	hudlgns.	hudlfak.	hudlgns.	hudlfak.
	(1).	(2).*)	(3).**)	(4).***)	(5).	(6).	(7).	(8).	(9).	(10).
401 allinge-gudhjem.....	16.57	0.43	-0.00	-0.00	0.00	0.00	0.43	0.43	17.00	17.00
403 hasle.....	16.74	0.36	-0.01	-0.01	0.03	0.03	0.37	0.37	17.11	17.11
405 neksø.....	15.72	0.18	-0.20	-0.20	0.02	0.02	0.00	0.00	15.72	15.72
407 rønne.....	16.00	-0.06	-0.17	-0.17	0.05	0.05	-0.18	-0.18	15.82	15.82
409 åkirkeby.....	17.47	0.37	-0.02	-0.02	-0.00	-0.00	0.34	0.34	17.81	17.81
ialt	16.32	0.18	-0.11	-0.11	0.03	0.03	0.10	0.10	16.42	16.42

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 11.1 Konsekvenser målt i f.t. budgetteret beskatningsgrundlag 1982,kommuner

note : *) nye vægte, kriterier og særlig indkomstskat

**) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.70

**) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85

sønderjyllands amt

virkningen målt i forhold til beskatningsgrundlag 1982b, de kap 10 og 11 behandlede justeringer

virkning på beskatningsniveauet ved følgende :

kommunekode og -navn	bskniv. 1982b (1).	kap.10 ialt (2).*)	gurli med opreg.		ny grundv.-vægt		virkning ialt		nyt bskniv. efter justeringerne	
			hudlgns. (3).**)	hudlfak. (4).***)	hudlgns. (5).	hudlfak. (6).	hudlgns. (7).	hudlfak. (8).	hudlgns. (9).	hudlfak. (10).
501 augustenborg.....	13.65	0.15	-0.24	-0.24	0.03	0.03	-0.07	-0.07	13.58	13.58
503 bov.....	16.65	0.18	-0.27	-0.27	0.00	0.00	-0.09	-0.09	16.56	16.56
505 bredebro.....	15.26	0.83	-0.12	-0.12	-0.04	-0.04	0.67	0.67	15.93	15.93
507 broager.....	14.73	0.13	-0.13	-0.13	0.02	0.02	0.01	0.01	14.74	14.74
509 christiansfeld.....	16.88	0.39	-0.20	-0.20	-0.06	-0.06	0.12	0.12	17.00	17.00
511 gram.....	16.33	0.42	-0.13	-0.13	-0.00	-0.00	0.29	0.29	16.62	16.62
513 gråsten.....	15.97	0.09	-0.17	-0.17	0.02	0.02	-0.06	-0.06	15.91	15.91
515 haderslev.....	16.50	0.10	-0.27	-0.27	0.00	0.00	-0.16	-0.16	16.34	16.34
517 højer.....	15.85	0.67	-0.12	-0.12	-0.04	-0.04	0.51	0.51	16.36	16.36
519 lundtoft.....	16.24	0.53	-0.07	-0.07	-0.03	-0.03	0.43	0.43	16.67	16.67
521 løgumkloster.....	13.38	0.46	-0.09	-0.09	-0.00	-0.00	0.37	0.37	13.75	13.75
523 nordborg.....	13.02	0.09	-0.31	-0.31	0.03	0.03	-0.19	-0.19	12.83	12.83
525 nærre-rangstrup.....	15.35	0.80	-0.02	-0.02	-0.03	-0.03	0.75	0.75	16.10	16.10
527 rødding.....	15.97	0.70	-0.12	-0.12	-0.03	-0.03	0.54	0.54	16.52	16.52
529 rødekro.....	16.13	0.47	-0.12	-0.12	-0.01	-0.01	0.34	0.34	16.47	16.47
531 skaerbaek.....	12.74	0.93	-0.16	-0.16	-0.08	-0.08	0.69	0.69	13.42	13.42
533 sundved.....	16.08	0.39	-0.14	-0.14	0.00	0.00	0.25	0.25	16.34	16.34
535 sydals.....	15.71	0.34	-0.24	-0.24	-0.03	-0.03	0.07	0.07	15.78	15.78
537 sønderborg.....	16.39	-0.22	-0.37	-0.37	0.04	0.04	-0.55	-0.55	15.84	15.84
539 tinglev.....	18.54	0.80	-0.03	-0.03	-0.02	-0.02	0.75	0.75	19.29	19.29
541 tønder.....	16.91	0.23	-0.19	-0.19	0.03	0.03	0.07	0.07	16.98	16.98
543 vojens.....	15.90	0.39	-0.21	-0.21	0.00	0.00	0.20	0.20	16.09	16.09
545 åbenrå.....	16.87	0.03	-0.35	-0.35	0.02	0.02	-0.30	-0.30	16.57	16.57
ialt	15.87	0.25	-0.23	-0.23	0.00	0.00	0.03	0.03	15.90	15.90

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 11.1 Konsekvenser målt i f.t. budgetteret beskatningsgrundlag 1982, kommuner

note : *) nye vægte, kriterier og særlig indkomstskat

**) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.70

***) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85

ribe amt-----
virkningen målt i forhold til beskatningsgrundlag 1982b, de kap 10 og 11 behandlede justeringer-----
virkning på beskatningsniveauet ved følgende :

kommunekode og -navn	bskniv.	kap.10	gurlt med opreg.		ny grundv.-vægt		virkning ialt		nyt bskniv. efter	
	1982b (1).	ialt (2).*)	hudlgns. (3).**	hudlfak. (4).***)	hudlgns. (5).	hudlfak. (6).	hudlgns. (7).	hudlfak. (8).	hudlgns. (9).	hudlfak. (10).
551 billund.....	13.92	0.60	-0.44	-0.44	0.04	0.04	0.20	0.20	14.12	14.12
553 blåbjerg.....	16.44	0.60	-0.21	-0.21	-0.16	-0.16	0.24	0.24	16.67	16.67
555 blåvandshuk.....	17.13	0.55	0.03	0.03	-0.31	-0.31	0.27	0.27	17.40	17.40
557 bramminge.....	16.62	0.41	-0.09	-0.09	-0.01	-0.01	0.31	0.31	16.92	16.92
559 brørup.....	16.06	0.35	-0.09	-0.09	0.00	0.00	0.26	0.26	16.32	16.32
561 esbjerg.....	18.35	-0.08	-0.33	-0.33	0.03	0.03	-0.37	-0.37	17.98	17.98
563 fanø.....	16.41	0.15	0.15	0.15	-0.22	-0.22	0.09	0.09	16.50	16.50
565 grindsted.....	16.02	0.35	-0.19	-0.19	0.02	0.02	0.18	0.18	16.19	16.19
567 helle.....	16.43	0.87	-0.02	-0.02	-0.05	-0.05	0.80	0.80	17.23	17.23
569 holsted.....	16.68	0.68	-0.00	-0.00	-0.03	-0.03	0.65	0.65	17.32	17.32
571 ribe.....	16.90	0.35	-0.09	-0.09	0.00	0.00	0.27	0.27	17.17	17.17
573 varde.....	16.66	0.18	-0.20	-0.20	0.00	0.00	-0.02	-0.02	16.64	16.64
575 vejen.....	17.00	0.20	-0.17	-0.17	0.00	0.00	0.04	0.04	17.04	17.04
577 ølgod.....	13.87	0.59	-0.07	-0.07	0.00	0.00	0.52	0.52	14.39	14.39
ialt	17.12	0.20	-0.21	-0.21	-0.00	-0.00	-0.01	-0.01	17.11	17.11

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 11.1 Konsekvenser målt i f.t. budgetteret beskatningsgrundlag 1982,kommuner

note : *) nye vægte, kriterier og særlig indkomstskat
 **) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.70
 ***) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85

vejle amt

virkningen målt i forhold til beskatningsgrundlag 1982b, de kap 10 og 11 behandlede justeringer										
virkning på beskatningsniveauet ved følgende :										
kommunekode og -navn	bskniv. 1982b	kap.10 ialt	gurli med opreg. hudlgns. hudlfak.		ny grundv.-vægt hudlgns. hudlfak.		virkning ialt hudlgns. hudlfak.		nyt bskniv. efter justeringerne hudlgns. hudlfak.	
	(1).	(2).*)	(3).**)	(4).***)	(5).	(6).	(7).	(8).	(9).	(10).
601 brædstrup.....	16.61	0.62	-0.11	-0.11	-0.02	-0.02	0.49	0.49	17.10	17.10
603 børkop.....	16.68	0.19	-0.03	-0.03	-0.02	-0.02	0.14	0.14	16.82	16.82
605 egtved.....	15.94	0.53	-0.11	-0.11	-0.02	-0.02	0.41	0.41	16.35	16.35
607 fredericia.....	15.81	-0.09	-0.35	-0.35	0.02	0.02	-0.42	-0.42	15.39	15.39
609 gedved.....	15.80	0.34	-0.15	-0.15	-0.02	-0.02	0.17	0.17	15.97	15.97
611 give.....	15.43	1.00	-0.04	-0.04	-0.00	-0.00	0.95	0.95	16.39	16.39
613 hedensted.....	15.39	0.31	-0.19	-0.19	0.00	0.00	0.13	0.13	15.53	15.53
615 horsens.....	18.03	-0.06	-0.22	-0.22	0.03	0.03	-0.24	-0.24	17.79	17.79
617 jelling.....	16.86	0.63	-0.04	-0.04	-0.02	-0.02	0.57	0.57	17.43	17.43
619 juelsminde.....	14.72	0.36	-0.20	-0.20	-0.03	-0.03	0.13	0.13	14.85	14.85
621 kolding.....	15.44	-0.03	-0.25	-0.25	0.02	0.02	-0.27	-0.27	15.18	15.18
623 lunderskov.....	16.91	0.48	-0.15	-0.15	-0.03	-0.03	0.30	0.30	17.21	17.21
625 nørre-snede.....	15.39	0.50	-0.05	-0.05	-0.02	-0.02	0.42	0.42	15.81	15.81
627 tørring-uldum.....	15.40	0.45	-0.01	-0.01	-0.02	-0.02	0.42	0.42	15.82	15.82
629 vandrup.....	16.30	0.18	-0.18	-0.18	-0.01	-0.01	-0.00	-0.00	16.29	16.29
631 vejle.....	16.66	-0.10	-0.26	-0.26	0.04	0.04	-0.32	-0.32	16.34	16.34
ialt	16.22	0.10	-0.22	-0.22	0.01	0.01	-0.10	-0.10	16.12	16.12

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 11.1 Konsekvenser målt i f.t. budgetteret beskatningsgrundlag 1982,kommuner

note : *) nye vægte, kriterier og særlig indkomstskat

**) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.70

***) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85

ringkøbing amt

virkningen målt i forhold til beskatningsgrundlag 1982b, de kap 10 og 11 behandlede justeringer										
virkning på beskatningsniveauet ved følgende :										
kommunekode og -navn	bskniv.	kap.10	gurli med opreg.		ny grundv.-vægt		virkning ialt		nyt bskniv. efter	
	1982b	ialt	hudlgn.	hudlfak.	hudlgn.	hudlfak.	hudlgn.	hudlfak.	hudlgn.	hudlfak.
	(1).	(2).*)	(3).**)	(4).***)	(5).	(6).	(7).	(8).	(9).	(10).
651 aulum-haderup.....	16.30	0.97	0.03	0.03	-0.03	-0.03	0.97	0.97	17.26	17.26
653 brande.....	15.94	0.51	-0.05	-0.05	0.01	0.01	0.47	0.47	16.41	16.41
655 egvad.....	16.85	0.63	-0.14	-0.14	-0.06	-0.06	0.43	0.43	17.28	17.28
657 herning.....	15.95	0.14	-0.29	-0.29	0.03	0.03	-0.13	-0.13	15.83	15.83
659 holmsland.....	11.25	0.05	0.63	0.63	-0.16	-0.16	0.53	0.53	11.77	11.77
661 holstebro.....	15.57	0.05	-0.20	-0.20	0.03	0.03	-0.11	-0.11	15.46	15.46
663 ikast.....	15.30	0.24	-0.16	-0.16	0.01	0.01	0.09	0.09	15.39	15.39
665 lemvig.....	15.65	0.37	-0.10	-0.10	-0.03	-0.03	0.25	0.25	15.90	15.90
667 ringkøbing.....	13.68	0.32	-0.21	-0.21	-0.01	-0.01	0.11	0.11	13.79	13.79
669 skjern.....	15.53	1.00	-0.17	-0.17	-0.02	-0.02	0.81	0.81	16.34	16.34
671 struer.....	15.86	0.13	-0.18	-0.18	0.01	0.01	-0.04	-0.04	15.82	15.82
673 thyborøn-harboøre....	15.74	0.06	-0.25	-0.25	0.05	0.05	-0.14	-0.14	15.61	15.61
675 thyholm.....	15.51	0.58	-0.10	-0.10	-0.06	-0.06	0.42	0.42	15.94	15.94
677 trehøje.....	15.90	0.88	-0.01	-0.01	-0.02	-0.02	0.85	0.85	16.75	16.75
679 ulfborg-vemb.....	14.91	0.40	-0.15	-0.15	-0.08	-0.08	0.17	0.17	15.09	15.09
681 videbaek.....	16.31	0.70	-0.05	-0.05	-0.00	-0.00	0.64	0.64	16.95	16.95
683 vinderup.....	15.84	0.64	-0.02	-0.02	-0.04	-0.04	0.58	0.58	16.42	16.42
685 åskov.....	16.97	1.03	-0.02	-0.02	-0.04	-0.04	0.97	0.97	17.94	17.94
ialt	15.56	0.33	-0.15	-0.15	-0.00	-0.00	0.17	0.17	15.73	15.73

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 11.1 Konsekvenser målt i f.t. budgetteret beskatningsgrundlag 1982,kommuner

note : *) nye vægte, kriterier og særlig indkomstskat
 **) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.70
 ***) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85

århus amt

virkningen målt i forhold til beskatningsgrundlag 1982b, de kap 10 og 11 behandlede justeringer										
virkning på beskatningsniveauet ved følgende :										
kommunekode og -navn	bskniv. 1982b	kap.10 ialt	gurlt med opreg. hudlgns. hudlfak.		ny grundv.-vægt hudlgns. hudlfak.		virkning ialt hudlgns. hudlfak.		nyt bskniv. efter justeringerne hudlgns. hudlfak.	
	(1).	(2).*)	(3).**)	(4).***)	(5).	(6).	(7).	(8).	(9).	(10).
701 ebeltoft.....	15.07	0.46	-0.38	-0.38	-0.21	-0.21	-0.13	-0.13	14.94	14.94
703 galten.....	19.08	0.06	-0.23	-0.23	-0.02	-0.02	-0.18	-0.18	18.90	18.90
705 gjern.....	17.53	0.53	-0.03	-0.03	-0.04	-0.04	0.45	0.45	17.98	17.98
707 grenå.....	16.91	-0.01	-0.28	-0.28	0.00	0.00	-0.29	-0.29	16.62	16.62
709 hadsten.....	16.53	0.18	-0.25	-0.25	-0.02	-0.02	-0.10	-0.10	16.43	16.43
711 hammel.....	17.40	0.30	-0.22	-0.22	-0.02	-0.02	0.06	0.06	17.46	17.46
713 hinnerup.....	18.39	0.04	-0.31	-0.31	0.00	0.00	-0.28	-0.28	18.11	18.11
715 hørning.....	17.44	0.16	-0.34	-0.34	-0.00	-0.00	-0.19	-0.19	17.25	17.25
717 langå.....	16.40	0.18	-0.14	-0.14	-0.00	-0.00	0.04	0.04	16.44	16.44
719 mariager.....	15.53	0.32	-0.02	-0.02	-0.03	-0.03	0.27	0.27	15.80	15.80
721 midt-djurs.....	16.00	0.49	-0.09	-0.09	-0.03	-0.03	0.37	0.37	16.37	16.37
723 nørhald.....	15.93	0.46	-0.12	-0.12	-0.05	-0.05	0.29	0.29	16.23	16.23
725 nørre-djurs.....	16.03	0.70	-0.15	-0.15	-0.14	-0.14	0.41	0.41	16.44	16.44
727 odder.....	16.52	0.21	-0.29	-0.29	-0.07	-0.07	-0.15	-0.15	16.38	16.38
729 purhus.....	16.71	0.34	-0.12	-0.12	-0.02	-0.02	0.20	0.20	16.91	16.91
731 randers.....	18.24	-0.16	-0.27	-0.27	0.03	0.03	-0.40	-0.40	17.84	17.84
733 rosenholm.....	18.12	0.29	-0.18	-0.18	-0.02	-0.02	0.09	0.09	18.21	18.21
735 rougsø.....	16.47	0.57	-0.13	-0.13	-0.08	-0.08	0.37	0.37	16.83	16.83
737 ry.....	16.58	0.28	-0.21	-0.21	-0.02	-0.02	0.05	0.05	16.64	16.64
739 rønde.....	17.17	0.24	-0.19	-0.19	-0.05	-0.05	-0.00	-0.00	17.16	17.16
741 samsø.....	16.06	0.43	-0.20	-0.20	-0.08	-0.08	0.15	0.15	16.21	16.21
743 silkeborg.....	15.07	0.01	-0.23	-0.23	0.02	0.02	-0.20	-0.20	14.87	14.87
745 skanderborg.....	18.05	0.00	-0.31	-0.31	0.01	0.01	-0.29	-0.29	17.75	17.75
747 sønderhald.....	16.27	0.26	-0.18	-0.18	-0.00	-0.00	0.07	0.07	16.34	16.34
749 them.....	14.81	0.70	-0.09	-0.09	-0.04	-0.04	0.58	0.58	15.39	15.39
751 århus.....	20.22	-0.15	-0.33	-0.33	0.03	0.03	-0.46	-0.46	19.77	19.77
ialt	18.39	0.00	-0.28	-0.28	0.00	0.00	-0.27	-0.27	18.13	18.13

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 11.1 Konsekvenser målt i f.t. budgetteret beskatningsgrundlag 1982, kommuner

note : *) nye vægte, kriterier og særlig indkomstskat

**) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.70

***) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85

viborg amt

virkningen målt i forhold til beskatningsgrundlag 1982b, de kap 10 og 11 behandlede justeringer										
virkning på beskatningsniveauet ved følgende :										
kommunekode og -navn	bskniv.	kap.10	gurl med opreg.		ny grundv.-vægt		virkning ialt		nyt bskniv. efter	
	1982b	ialt	hudlgns.	hudlfak.	hudlgns.	hudlfak.	hudlgns.	hudlfak.	hudlgns.	hudlfak.
	(1).	(2).*)	(3).**)	(4).***)	(5).	(6).	(7).	(8).	(9).	(10).
761 bjerringbro.....	17.02	0.27	-0.13	-0.13	0.00	0.00	0.14	0.14	17.16	17.16
763 fjends.....	16.93	0.47	0.09	0.09	-0.02	-0.02	0.54	0.54	17.47	17.47
765 hanstholm.....	17.49	0.31	-0.21	-0.21	-0.00	-0.00	0.09	0.09	17.58	17.58
767 hvorslev.....	14.99	0.40	-0.01	-0.01	-0.02	-0.02	0.36	0.36	15.36	15.36
769 karup.....	15.89	0.11	-0.08	-0.08	0.03	0.03	0.05	0.05	15.94	15.94
771 kjellerup.....	13.82	0.24	-0.07	-0.07	-0.00	-0.00	0.17	0.17	13.99	13.99
773 morsø.....	18.43	0.34	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03	0.28	0.28	18.71	18.71
775 møldrup.....	15.49	0.78	0.05	0.05	-0.03	-0.03	0.79	0.79	16.28	16.28
777 sallingsund.....	15.20	0.13	-0.05	-0.05	-0.02	-0.02	0.06	0.06	15.26	15.26
779 skive.....	16.18	-0.02	-0.15	-0.15	0.03	0.03	-0.15	-0.15	16.03	16.03
781 spøttrup.....	15.17	0.35	-0.06	-0.06	-0.09	-0.09	0.19	0.19	15.37	15.37
783 sundsøre.....	16.33	0.48	-0.00	-0.00	-0.09	-0.09	0.39	0.39	16.72	16.72
785 sydhth.....	17.14	0.50	-0.01	-0.01	-0.06	-0.06	0.43	0.43	17.57	17.57
787 thisted.....	16.97	0.18	-0.12	-0.12	-0.00	-0.00	0.06	0.06	17.03	17.03
789 tjele.....	14.36	0.62	0.02	0.02	-0.06	-0.06	0.58	0.58	14.94	14.94
791 viborg.....	15.01	-0.02	-0.25	-0.25	0.03	0.03	-0.24	-0.24	14.77	14.77
793 ålestrup.....	16.45	0.42	0.09	0.09	-0.02	-0.02	0.49	0.49	16.94	16.94
ialt	16.13	0.22	-0.10	-0.10	-0.00	-0.00	0.11	0.11	16.24	16.24

Tabel 11.1 Konsekvenser målt i f.t. budgetteret beskatningsgrundlag 1982,kommuner

note : *) nye vægte, kriterier og særlig indkomstskat

**) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.70

**) n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85

nordjyllands amt

virkningen målt i forhold til beskatningsgrundlag 1982b, de kap 10 og 11 behandlede justeringer

virkning på beskatningsniveauet ved følgende :

kommunekode og -navn	bskniv.	kap.10	gurli med opreg.		ny grundv.-vægt		virkning ialt		nyt bskniv. efter	
	1982b (1).	ialt (2).*)	hudlgns. (3).**)	hudlfak. (4).***)	hudlgns. (5).	hudlfak. (6).	hudlgns. (7).	hudlfak. (8).	hudlgns. (9).	hudlfak (10).
801 arden.....	17.47	0.65	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00	0.63	0.63	18.11	18.11
803 brovst.....	17.63	0.58	0.06	0.06	-0.00	-0.00	0.63	0.63	18.26	18.26
805 brønderslev.....	17.93	0.16	-0.02	-0.02	-0.00	-0.00	0.14	0.14	18.06	18.06
807 dronninglund.....	19.79	0.53	0.01	0.01	-0.00	-0.00	0.54	0.54	20.33	20.33
809 farso.....	17.03	0.52	0.07	0.07	-0.05	-0.05	0.54	0.54	17.58	17.58
811 fjerritslev.....	16.85	0.58	-0.00	-0.00	-0.03	-0.03	0.54	0.54	17.39	17.39
813 frederikshavn.....	16.41	-0.08	-0.24	-0.24	0.03	0.03	-0.29	-0.29	16.12	16.12
815 hadsund.....	15.39	0.21	-0.09	-0.09	-0.05	-0.05	0.07	0.07	15.46	15.46
817 hals.....	15.54	0.33	-0.08	-0.08	-0.07	-0.07	0.18	0.18	15.71	15.71
819 hirtshals.....	16.96	0.09	-0.24	-0.24	-0.01	-0.01	-0.17	-0.17	16.79	16.79
821 hjørring.....	16.05	0.07	-0.17	-0.17	-0.00	-0.00	-0.12	-0.12	15.94	15.94
823 hobro.....	16.49	0.07	-0.14	-0.14	0.02	0.02	-0.06	-0.06	16.43	16.43
825 laesø.....	20.71	0.79	-0.23	-0.23	-0.08	-0.08	0.49	0.49	21.19	21.19
827 lögstør.....	17.78	0.31	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00	0.30	0.30	18.08	18.08
829 løkken-vrå.....	17.52	0.37	-0.08	-0.08	-0.07	-0.07	0.22	0.22	17.74	17.74
831 nibe.....	17.09	0.58	0.04	0.04	0.00	0.00	0.63	0.63	17.72	17.72
833 nørager.....	18.60	0.64	-0.02	-0.02	-0.06	-0.06	0.56	0.56	19.15	19.15
835 pandrup.....	16.83	0.27	-0.26	-0.26	-0.21	-0.21	-0.20	-0.20	16.64	16.64
837 sejlfloed.....	18.25	0.29	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03	0.24	0.24	18.49	18.49
839 sindal.....	15.26	0.59	0.06	0.06	0.00	0.00	0.65	0.65	15.90	15.90
841 skagen.....	15.61	0.05	-0.28	-0.28	0.01	0.01	-0.22	-0.22	15.38	15.38
843 skørping.....	16.49	0.46	-0.05	-0.05	-0.02	-0.02	0.39	0.39	16.88	16.88
845 støvring.....	17.31	0.42	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00	0.41	0.41	17.72	17.72
847 saeby.....	15.54	0.45	-0.03	-0.03	-0.02	-0.02	0.39	0.39	15.93	15.93
849 åbybro.....	17.34	0.32	-0.07	-0.07	0.00	0.00	0.26	0.26	17.60	17.60
851 ålborg.....	18.12	-0.14	-0.25	-0.25	0.03	0.03	-0.36	-0.36	17.76	17.76
861 års.....	15.91	0.34	-0.02	-0.02	0.01	0.01	0.33	0.33	16.24	16.24
ialt	17.27	0.12	-0.15	-0.15	0.00	0.00	-0.04	-0.04	17.23	17.23

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 11.3 Konsekvenser målt i forhold til
beskatningsgrundlag 1982b, af de i kap 10 og 11
behandlede justeringer af beregningsgrundlag

*)nye vægte,kriterier og særlig indkomstskat
n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudligning

amtskommunal fordeling

virkningen målt i f.t. beskatningsgrundlaget 1982b af justeringerne fra kap 10 og 11												
kommunekode og -navn	virkningen på beskatningsniveauet ved følgende :						nyt beskatningsniveau					
	bskniv kap.10	gurli med opr. grundsk.omreg.					virkning ialt		i f.t.bskgrl82b		redif. bskgrl82b	
	1982b ialt	ludlgns	ludlfak	ludlgns	ludlfak	ludlgns	ludlfak	ludlgns	ludlfak	ludlgns	ludlfak	
	(1).	(2).*)	(3).	(4).	(5).	(6).	(7).	(8).	(9).	(10).	(11).	(12).
013 københavns kommune...	11.11	-0.15	0.15	0.27	-0.18	-0.24	-0.18	-0.12	10.93	10.99	10.84	10.90
014 frederiksberg kommune	9.79	-0.15	-0.14	0.05	-0.19	-0.22	-0.48	-0.32	9.31	9.47	9.21	9.36
015 københavns amtskom...	7.78	-0.02	-0.09	-0.14	0.04	0.03	-0.07	-0.12	7.71	7.65	7.23	7.18
020 frederiksborg amtsk..	7.48	0.09	0.06	0.00	0.27	0.25	0.43	0.35	7.90	7.82	7.08	7.01
025 roskilde amtskommune.	7.80	0.10	0.26	0.27	-0.00	-0.00	0.35	0.36	8.16	8.17	7.63	7.64
030 vestsjælland amtskom	8.73	0.02	-0.30	-0.31	-0.00	-0.00	-0.30	-0.31	8.44	8.43	8.02	8.01
035 storstrøms amtskom...	7.75	0.02	-0.34	-0.32	0.00	0.00	-0.32	-0.30	7.44	7.45	7.10	7.11
040 bornholms amtskommune	8.08	0.05	0.12	0.11	-0.08	-0.09	0.08	0.07	8.16	8.15	7.78	7.77
042 fyns amtskommune.....	7.85	0.01	-0.16	-0.15	-0.05	-0.05	-0.19	-0.19	7.66	7.66	7.32	7.32
050 sønderjyllands amtsk.	7.86	0.06	0.07	0.07	-0.06	-0.06	0.07	0.07	7.93	7.93	7.57	7.57
055 ribe amtskommune.....	7.20	0.02	0.16	0.20	0.02	0.02	0.19	0.24	7.39	7.44	6.98	7.03
060 vejle amtskommune....	7.31	0.00	-0.00	0.04	-0.02	-0.01	-0.02	0.03	7.29	7.34	6.88	6.93
065 ringkøbing amtskom...	6.53	0.03	0.33	0.47	0.10	0.08	0.45	0.57	6.99	7.11	6.52	6.64
070 århus amtskommune....	7.96	0.00	-0.14	-0.12	0.00	0.00	-0.13	-0.11	7.83	7.86	7.48	7.50
076 viborg amtskommune...	9.11	0.05	0.29	0.15	-0.11	-0.13	0.23	0.06	9.34	9.18	9.12	8.96
080 nordjyllands amtskom.	7.13	0.01	0.13	0.20	0.03	0.03	0.17	0.24	7.30	7.37	6.86	6.93
ialt	8.13	-0.00	0.00	0.02	-0.00	-0.01	0.00	0.00	8.13	8.14	7.71	7.72

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 11.4 Konsekvenser målt i forhold til
beskatningsgrundlag 1982b, af de i kap 10 og 11
behandlede justeringer af beregningsgrundlag

*)nye vægte,kriterier og særlig indkomstskat
n1=0.80 n2=0.80 , ingen hovedstadsudligning

amtskommunal fordeling												
virkningen målt i f.t. beskatningsgrundlaget 1982b af justeringerne fra kap 10 og 11												
kommunekode og -navn	virkningen på beskatningsniveauet ved følgende :						nyt beskatningsniveau					
	bskniv	kap.10	gurl	med opr.	grundsk.omreg.		virkning ialt	i f.t.bskgrl82b	redif. bskgrl82b			
	1982b	ialt	ludlgns	ludlfak	ludlgns	ludlfak	ludlgns	ludlfak	ludlgns	ludlfak	ludlgns	ludlfak
	(1).	(2).*)	(3).	(4).	(5).	(6).	(7).	(8).	(9).	(10).	(11).	(12).
013 københavns kommune...	11.11	-0.15	0.04	0.20	-0.24	-0.32	-0.35	-0.27	10.76	10.84	10.66	10.75
014 frederiksberg kommune	9.79	-0.15	-0.05	0.21	-0.26	-0.30	-0.45	-0.25	9.33	9.54	9.24	9.44
015 københavns amtskom...	7.78	-0.02	0.28	0.22	0.05	0.05	0.31	0.24	8.09	8.02	7.59	7.53
020 frederiksborg amtsk..	7.48	0.09	0.38	0.30	0.37	0.34	0.84	0.73	8.31	8.21	7.45	7.35
025 roskilde amtskommune.	7.80	0.10	0.50	0.51	-0.00	-0.00	0.59	0.61	8.39	8.41	7.85	7.87
030 vestsjælland amtskom	8.73	0.02	-0.35	-0.37	-0.01	-0.01	-0.35	-0.36	8.39	8.37	7.97	7.95
035 storstrøms amtskom...	7.75	0.02	-0.47	-0.46	0.00	0.00	-0.45	-0.44	7.30	7.32	6.97	6.98
040 bornholms amtskommune	8.08	0.05	-0.22	-0.23	-0.11	-0.12	-0.28	-0.30	7.80	7.79	7.43	7.42
042 fyns amtskommune.....	7.85	0.01	-0.33	-0.33	-0.07	-0.07	-0.38	-0.38	7.47	7.47	7.13	7.14
050 sønderjyllands amtsk.	7.86	0.06	-0.10	-0.10	-0.08	-0.08	-0.11	-0.11	7.75	7.74	7.39	7.39
055 ribe amtskommune.....	7.20	0.02	0.01	0.08	0.03	0.03	0.06	0.12	7.26	7.32	6.85	6.91
060 vejle amtskommune....	7.31	0.00	-0.15	-0.09	-0.02	-0.02	-0.17	-0.11	7.14	7.20	6.74	6.80
065 ringkøbing amtskom...	6.53	0.03	0.18	0.37	0.14	0.11	0.35	0.51	6.88	7.04	6.42	6.57
070 århus amtskommune....	7.96	0.00	-0.23	-0.19	0.00	0.00	-0.21	-0.18	7.75	7.79	7.40	7.43
076 viborg amtskommune...	9.11	0.05	-0.00	-0.20	-0.15	-0.18	-0.11	-0.33	9.00	8.78	8.79	8.57
080 nordjyllands amtskom.	7.13	0.01	-0.08	0.02	0.04	0.04	-0.03	0.06	7.10	7.19	6.67	6.76
ialt	8.13	-0.00	0.00	0.03	0.00	-0.02	0.00	0.01	8.13	8.15	7.71	7.72

12. Konsekvenserne af en ændret finansiering på det sociale område.

12.1. Indledning.

Som det fremgår i kapitel 4, er der fortsat betydelige (amts)kommunale opgaver, hvortil staten yder refusion. Et eksempel herpå er det sociale område. Finansieringen af de sociale opgaver er blevet belyst i betænkningen "Rapport om finansiering" (bet. nr. 940, 1981), afgivet af arbejdsgruppen til undersøgelse af finansieringsforholdene i den sociale sektor og tilgrænsende områder.

I betænkningen, som gennemgås i det følgende, fremkommer arbejdsgruppen med 3 hovedskitser til omlægning af refusionerne på det sociale område. Da disse vil betyde endog meget væsentlige omlægninger af bl.a. de finansielle byrder mellem stat og (amts-)kommuner, har arbejdsgruppen forudsat, at der først tages endelig stilling til hovedskitserne, når finansieringsudvalget har vurderet de kommunaløkonomiske aspekter af disse.

Også amtsrådsforeningen har fremlagt et forslag til ændret finansiering på det sociale område. Dette forslag konsekvensberegnes ligeledes i det følgende.

En sådan beregning rejser imidlertid nogle principielle problemer. Grunden til, at arbejdsgruppen foreslår en omlægning af det finansielle system er en antagelse om, at det gældende system i væsentligt omfang fører til uhensigtsmæssige dispositioner, respektive ikke tilskynder kommuner og amtskommuner til at handle hensigtsmæssigt i finansiell og ydelsesmæssig henseende. En række ændringer af refusionssatser og takster skulle derimod efter arbejdsgruppens opfattelse kunne lede kommunerne til en anden og mere hensigts-

mæssig adfærd i disse henseender. De kommunaløkonomiske konsekvenser af omlægningen kan således, hvis man accepterer arbejdsgruppens præmisser, ikke beregnes, uden at de kommunale reaktioner indregnes.

Da der, som nævnt ovenfor i kapitel 6, ikke findes danske undersøgelser over reaktioner på tilskud og da arbejdsgruppen ikke selv har foretaget beregninger heraf eller på anden måde har søgt at kvantificere reaktionerne, har man valgt at foretage de byrdefordelingsmæssige beregninger under forudsætning af status quo, dvs., at ændringerne i de finansielle regler ingen indflydelse har på kommunernes dispositioner.

Udvalget skal derfor indledningsvist påpege, at hvis man deler arbejdsgruppens opfattelse: at de foreslåede finansieringsændringer vil blive opfyldt af mærkbart ændrede kommunale dispositioner, må de forskydninger, der beregnes i det følgende, anses for at være de maksimale ændringer.

I de efterfølgende afsnit belyses med dette forbehold de direkte konsekvenser af en gennemførelse af de nævnte skitser, idet der er taget udgangspunkt i den i kapitel 11 beskrevne udgangsmodel.

Udvalget skal i øvrigt *igen understrege*, at de viste beregningsresultater *ikke kan forventes at give et præcist billede af konsekvenserne for enkelte kommuner* af at gennemføre det ene eller det andet forslag. Beregningerne tegner først og fremmest et *mønster* og nogle *størrelsesordener*, som kan danne grundlag for en vurdering af de byrdefordelingsmæssige virkninger i store træk.

12.2. Forslagene til ændret finansiering på det sociale område.

12.2.1. Den sociale finansieringsarbejdsgruppes (arbejdsgruppens) overvejelser og forslag i hovedtræk.

Arbejdsgruppen havde bl.a. til opgave at vurdere den gældende finansieringsordning og stille forslag om indretning af finansierings-systemer, der "fremmer samordning mellem sammenhængende funktioner", "tilskynder til en hensigtsmæssig adfærd, herunder fremmer en effektiv udnyttelse af ressourcerne" og "fremmer forsøgsordninger".

Uanset de forenklinger af det sociale finansieringssystem, der er gennemført i 1970'erne, fandt arbejdsgruppen, at der fortsat er tilfælde, hvor de finansielle vilkår for en (amts)kommune ikke afspejler de samfundsmæssige fordele og ulemper ved forskellige løsninger. Der pegedes her særligt på forholdet mellem

- kommunale og amtskommunale service-ydelser,
- førtidspensioner, kontanthjælp og kommunale/amtskommunale serviceydelser og
- sygehusvæsen, sygesikring og kommunale/amtskommunale serviceydelser.

Efter gruppens opfattelse måtte en stilling-tagen til forskellige finansieringsordninger i det væsentlige bero på en afvejning af følgen-de hensyn:

Ansvarshensynet, dvs. at den instans, der efter lovgivningen har ansvaret for en ydelse, også bærer udgiften.

Neutralitetshensynet, dvs. at udgiftsandelen er ens for den disponerende myndighed for forskellige foranstaltninger inden for bredere forvaltningsområder, således at prisen - set fra denne synsvinkel - afspejler de faktiske omkostninger.

Samordningshensynet, dvs. at en (amts)-kommune deltager finansielt i konsekven-serne af sine beslutninger, også når disse konsekvenser giver sig udslag i mer- eller mindreudgifter ved en funktion, som en anden myndighed har ansvaret for.

Neutralitets- og samordningshensynene vurde-redes dog som så nært forbundne, at de i be-

tænkningens konkrete overvejelser betragte-des som ét hensyn.

Arbejdsgruppen opstillede en model svarende til det rene ansvarshensyn, ifølge hvilken alle udgifter 100 pct. skulle finansieres af den myn-dighed, der træffer beslutning om de pågæl-dende ydelser.

Tilsvarende opstilledes en model, der alene byggede på neutralitetshensynet, og som inde-bar, at der på alle områder skete en deling af udgiften mellem amtskommuner og kom-muner.

Ingen af disse principskitser vurderedes dog som tilfredsstillende.

I stedet opstilledes tre modeller, som alle søgte at tilgodese begge hensyn, blot i varierende omfang.

I tabel 12.1 illustreres dels den nuværende finansieringsordning for de pågældende om-råder, dels de tre hovedskitser.

Skitse 1 søger at etablere en forbedret samord-ning uden at ændre afgørende på ansvarsfor-holdene eller byrdefordelingen. Den etablerer en direkte finansiell samordning mellem kon-tanthjælp, sygedagpenge og fremtidig førtid-spension og mellem ældreforanstaltninger og sygehusudgifter.

Skitse 2 tilgodeser især ansvarshensynet, idet kommunerne skal betale fuld takst for amts-kommunale serviceydelser og afholde den fulde udgift til driften af deres egne instituti-oner. Samtidigt søges der opnået finansiell neutralitet mellem kontanthjælp, sygedagpen-ge og fremtidig førtidspension.

Skitse 3 lægger en vis vægt på ansvarshensy-net, for så vidt som den driftsans varlige in-stans i alle tilfælde bærer mindst 50 pct. af ud-giften, men den tilgodeser først og fremmest neutralitets- og samordningshensynet. Dette indebærer, at amtskommunerne på en række områder inddrages i finansieringen, typisk ved at overtage den nuværende statslige refusions-forpligtelse. Desuden tænkes kommunerne at betale en takst for borgernes benyttelse af sygehusene og at overtage 25 pct. af de frem-tidige førtidspensionsudgifter.

Som nævnt forudsatte arbejdsgruppen, at der

først tages endelig stilling til modellerne, når disses kommunaløkonomiske konsekvenser er vurderet i finansieringsudvalget. En sådan vurdering foretages i nedenstående afsnit.

12.2.2. Amdtsrådsforeningens forslag til ændret finansiering.

Amdtsrådsforeningen i Danmark er på baggrund af arbejdsgruppens betænkning fremkommet med yderligere en model. Finansieringsudvalget er som nævnt anmodet om at konsekvensberegne denne.

Amdtsrådsforeningens model er beskrevet i bilag II. Den medfører primært en samordning af ældreforanstaltningerne vedrørende plejehjem og beskyttede boliger. Således skal alle

udgifter på dette område deles ligeligt mellem amtskommuner og kommuner. Endvidere foreslås der en samordning mellem døgninstitutioner for børn og døgnpleje.

Hverken finansieringen af de øvrige (amts)kommunale serviceydelser eller finansieringen af kontanthjælp tænkes ændret, ligesom sygehusfinansieringen som hidtil skal være 100 pct. amtskommunal. For så vidt gælder de psykiatriske plejehjem, der er integreret i sygehusvæsenet, foreslår amtsrådsforeningen, at kommunerne skal finansiere 50 pct. af udgifterne til disse. Beregningen heraf er fordelt på kommuner ud fra oplysninger fra institut for psykiatrisk demografi om sengedage på disse plejehjem opgjort efter hjemstavnskom-

Tabel 12.1. Summarisk oversigt over de nuværende finansieringsregler og over de 3 hovedskitser.

Bistandslove og off. su-ordn. Serviceydelser			Kontant- hjælp	Sygedag- penge*	Fremtidig førtids- pension	Syge huse
Amts- kommuner	Kommuner					
----- pct. -----						
<i>De nuværende finansieringsregler.</i>						
S	0	50	50	75	100	0
A	50	0	0	0	0	100
K	50	50	50	25	0	0
<i>Skitse 1 (øget samordning inden for nuværende samlede udgiftsfordeling).</i>						
S	0	50	75	75	75	15
A	50	0	0	0	0	70
K	50	50	25	25	25	15
<i>Skitse 2 (tilnærmelse især til ansvarshensynet).</i>						
S	0	0	50	50	50	0
B**	-50	-	-	-	-	-15-20
A	50	0	0	0	0	85-80
K	100	100	50	50	50	30-40
<i>Skitse 3 (tilnærmelse især til samordningshensynet).</i>						
S	0	0	25	50	50	0
A	50	50	25	25	25	75
K	50	50	50	25	25	25

* Uden for arbejdsgiverperioden.

** Bloktilskudspulje, som på grundlag af de kommunale takstindbetalinger (1) betaler halvdelen af taksten videre til amtskommunerne til delvis dækning af udgifterne på området, (2) tilbagefører restprovenuet til kommuner som generelle tilskud (derfor markeringerne - 50 m.v.).

mune. Antallet af sengedage for Københavns og Frederiksberg kommuner er dog skønsmæssigt opgjort til henholdsvis 310.000 og 55.000. Prisen pr. sengedag er derefter beregnet ud fra oplysninger fra amtsråds foreningen, og opregnet til 1982-prisniveau udgør den ca. kr. 535,00.

Herudover skal kommunerne deltage med 50 pct. i finansieringen af de fremtidige førtidspensioner og skal endvidere bidrage med 50 i stedet for 25 pct. af udgiften til sygedagpenge. Den foreslåede finansiering fremgår af nedenstående tabel.

12.3. De økonomiske konsekvenser af en gennemførelse af de tre hovedskitser, samt ARF's model.

12.3.1. De direkte udgiftsændringer.

I en første fase af undersøgelsen af de umiddelbare økonomiske konsekvenser af de skitserede refusionsomlægninger er det nødvendigt at opgøre de direkte udgiftsændringer på (amts)kommunalt niveau, d.v.s. uden ændringer i tilskud.

Da der er en åbenbar sammenhæng mellem enkeltdele af de foreslåede ændringer inden for hver af skitserne, og da man kunne forestille sig visse af disse ændringer gennemført uafhængigt af de øvrige, har udvalget opdelt ændringerne i følgende 5 blokke:

Blok 1. Sygehusudgifter.

Blok 2.1. Amtskommunale og kommunale serviceydelser for ældre.

Blok 2.2. Amtskommunale og kommunale serviceydelser iøvrigt.

Blok 3. Kontanthjælp og sygedagpenge.

Blok 4. Fremtidige førtidspensioner.

Ved denne opdeling vil det således bl.a. være muligt at konstatere, hvilke omlægninger

Tabel 12.2. Oversigt over de af amtsrådsforeningen foreslåede finansieringsregler, samt de hidtil gældende regler.

Ydelser	Amtskomm. serviceydelser		Kommunale serviceydelser		Kontanthjælp	Sygedagpenge	Fremtidig førtidspens.	Sygehuse
	Ældre (bolig)	Andet	Ældre (bolig)	Andet				
Nuv. regler								
S	–	–	50	50	50	75	100	–
A	50	50	–	–	–	–	–	100
K	50	50	50	50	50	25	–	–
ARF's model								
S	–	–	–	50	50	50	50	–
A	50	50	50	– (50)*	–	–	–	100**
K	50	50	50	50(50)*	50	50	50	–

*) Finansiering af døgnpleje.

**) Kommunal betaling af 50 pct. af udgifterne til psykiatriske plejehjem, som i beregningerne er henført til amtskommunale serviceydelser for ældre.

inden for hver skitse, der giver anledning til de største udgiftsændringer.

Omlægningen af sygehusudgifterne er efter drøftelser med socialstyrelsen tolket således, at takstbetaling skal beregnes for alle senge-dage, der hidrører fra 65-årige og derover. Endvidere fastsættes taksten på baggrund af udgifterne til plejehjem pr. klient pr. døgn. Udvalget er enig i, at udgifterne til de sundhedsordninger, hvortil der er knyttet statsrefusion/tilskud bør medtages i en finansieringsomlægning af denne art. De er derfor henført til blok 2.

For så vidt gælder statsrefusion af udgifterne til amtskommunale serviceydelser, der især berører amtskommunale somatiske plejehjem (§ 79), er det *beregningsteknisk* forudsat, at denne refusion bortfalder og erstattes af amtskommunale bidrag i alle de fire behandlede forslag, således at der er en ensartet finansie-

ring af alle de omfattede ydelser. Denne ændring er således medtaget i samtlige skitser under blok 2.1. Udvalget er dog opmærksom på, at denne ændring ikke er fuldt i overensstemmelse med skitse 1, men at størrelsesordenen er relativt beskeden og derfor ikke påvirker konklusionerne. Af opgørelsesmæssige grunde har det desuden været nødvendigt at rubricere også evt. § 79 plejehjem i Københavns og Frederiksberg kommune som hørende til de kommunale (og ikke amtskommunale) serviceydelser, d.v.s. at der ikke af sidstnævnte grund sker en ændring af statsrefusionen af disse kommuners udgifter.

Endvidere har man ikke medtaget en ændring af sygesikringsudgifternes finansiering, idet den sociale arbejdsgruppe skønnede, at der var behov for yderligere undersøgelser på dette område forud for et forslag om en ændret finansiering.

Tabel 12.3. Direkte udgiftsændringer som følge af de 4 finansieringsmodeller. Opgjort ud fra 1982-budgetter i mill. kr.

	Blok 1 Sygehus- udgifter	Blok 2.1 (Amts)komm. foranstalt- ninger for ældre	Blok 2.2 (Amts)komm. service- ydelser iøvrigt	Blok 3 Kontant- hjælp og sygedag- penge	Blok 4 Fremtidig førtids- pension	Blok 1-4 I alt
mill. kr						
<i>Skitse 1</i>						
K	1.367,6	0	0	-1.089,3	2.465,5	2.743,8
A	-2.735,2	298,6	0	0	0	-2.436,6
S	1.367,6	-298,6	0	1.089,3	-2.465,5	-307,2
<i>Skitse 2</i>						
K	2.735,2	8.030,0	4.130,5	743,2	4.973,2	20.618,1
A	-2.735,2	298,6	0	0	0	-2.436,6
S	0	-8.334,6	-4.130,5	-743,2	-4.973,2	-18.181,5
<i>Skitse 3</i>						
K	2.735,2	0	0	0	2.465,5	5.200,7
A	-2.735,2	7.231,2	3.353,1	1.832,5	2.507,7	12.189,3
S	0	-7.231,2	-3.353,1	-1.832,5	-4.973,2	-17.390,0
<i>ARF's model</i>						
K	0	168,4	0	743,2	4.973,2	5.884,8
A	0	4.234,3	203,1	0	0	4.447,4
S	0	-4.402,7	-203,1	-743,2	-4.973,2	-10.332,2

For så vidt gælder en ændret finansiering af de fremtidige førtidspensioner har udvalget foretaget beregningerne af den fulde konsekvens ved en sådan omlægning, idet udvalget har taget udgangspunkt i de budgetterede førtidspensioner for 1982, jfr. bilag II. Det må imidlertid reelt ventes, at konsekvenserne af forslagene vedrørende Blok 4 vil være helt ubetydelige i de første år. De meget store forskydninger, der er resultatet af udvalgets beregninger, vil således opstå gradvist over en årrække på 10-15 år.

Af bilag II fremgår det, hvorledes udvalget har opgjort de direkte (amts)kommunale udgiftsændringer som følge af de 4 modeller. I oversigtsform fremgår disse ændringer fordelt blokvis i skitserne af tabel 12.3, idet der iøvrigt henvises til bilag II.

Som det fremgår af tabellen, skal der - for at omlægningerne bliver stats finansielt neutrale - ske en meget betydelig justering af de eksisterende statstilskud. Således skal det amtskommunale tilskud øges fra 12.571,6 mill.kr. i 1982 til 24.760,9 mill.kr. ved en fuld gennemførelse af skitse 3. En endnu større forøgelse af det kommunale tilskud skal foretages i medfør af skitse 2, idet puljen i 1982, 11.881,3 mill.kr., skal forhøjes til 32.499,4 mill.kr. Udvalget har fundet, at enkelte af blokkene er så tæt sammenhørende, at det er hensigtsmæssigt at slå følgende sammen, således at der dannes tre blokke:

Blok A = Blok 1+2.1, Foranstaltninger for ældre.

Blok B = Blok 2.2, Foranstaltninger for børn og unge m.v.

Blok C = Blok 3 + 4, Overførsler.

De efterfølgende konsekvensberegninger med tilhørende vurderinger er derfor foretaget på disse 3 blokke.

12.3.2. Ændrede kriterier.

Karakteren og størrelsen af de foreslåede finansieringsomlægninger nødvendiggør en overvejelse af, om de eksisterende kriterier er tilstrækkelige. Umiddelbart må det konstateres, at en (amts)kommunal medfinansiering af førtidspensionerne implicerer, at der findes et

kriterie, der samvarierer med disse udgifter. Da godt 70 pct. af alle førtidspensionister befinder sig i aldersgruppen 50-66 år, vil det være naturligt, at benytte denne gruppe som kriterie.

Da der i visse af skitserne skal ske en amtskommunal finansiering af kommunale opgaver, bør en række af de kommunale kriterier også indgå i den amtskommunale udgiftsbehovsudligning. Det drejer sig yderligere om kriterierne 0-6-årige, 7-17-årige, 65-74-årige og 75 + årige.

Endelig bør det amtskommunale sociale kriterium udvides til også at omfatte boligkriteriet i det omfang, der sker en medfinansiering af kommunale udgifter til kontanthjælp og døgninstitutioner for børn og unge. En beskrivelse af hvilke kriterier og vægte der benyttes i de forskellige modeller og blokke, jfr. i øvrigt næste afsnit, findes i bilag II.

12.3.3. Ændringer i kriterievægte.

Når der således sker store ændringer i sammensætningen af de (amts)kommunale udgifter, må der i overensstemmelse med de gældende principper (jfr. betænkning 855, p. 24), ske en ajourføring af kriterievægtene ved udgiftsbehovsudligningerne ud fra den betragtning, at en række af de (amts)kommunale udgiftsændringer ved en omlægning kan henføres til enkelte af disse kriterier. Disse beregninger er i lighed med de øvrige foretaget på 1982-budget og resultaterne heraf fremgår af bilag II.

12.3.4. Den valgte udligningsmodel.

Herefter er det muligt ud fra de nye kriterievægte og ændrede statstilskud at beregne de ændrede tilskud til (amts)kommunerne.

Beregningerne er udført med udgangspunkt i den model (Gurli), udvalget har skitseret i kapitel 11. Sammenligningen er ikke sket med udgangspunkt i de gældende regler. Grunden hertil er, at en indpasning i det eksisterende system med al sandsynlighed vil give større problemer end i den foreslåede model.

Heri ligger bl.a., at der for den anvendte tilskuds- og udligningsmodel som udgangspunkt er fastsat følgende udligningsniveauer:

Kommuner:

Hovedstadskommuner:

udgiftsbehov (n_3) = 0,6

beskatningsgrundlag (n_4) = 0,85

Øvrige kommuner:

udgiftsbehov (n_1) = 0,3

beskatningsgrundlag (n_2) = 0,5

Amtskommuner:

udgiftsbehov (n_1) = 0,7

beskatningsgrundlag (n_2) = 0,7

Endvidere er der benyttet faktisk beskatningsniveau i den kommunale hovedstadsudligning og i den amtskommunale udligning.

12.3.5. Nettoeffekten af omlægningerne med uændret udligningssystem.

Ved at sammenholde de direkte udgiftsændringer med de dertil hørende ændringer i tilskud til (amts)kommuner beregnet med nyt statstilskud og ajourførte kriterier og vægte kan man herefter udlede nettoeffekten af de sociale omlægninger. Nettoeffekten målt i kr. kan herefter sættes over for (amts)kommunernes beskatningsgrundlag, hvorefter ændringer i beskatningsniveau findes.

Udvalget har først søgt at illustrere de byrdefordelmæssige konsekvenser af indførelsen af de fire skitser, forudsat at der efter indførelsen af Gurli kun sker de ændringer i udligningssystemet, som umiddelbart følger af gældende praksis, d.v.s. justering af kriterievægtene m.v. i udgiftsbehovsudligningen, jfr. afsnittene 12.3.2-3.

I bilag II er vist, hvorledes en fuld gennemførelse af samtlige modeller vil give sig udslag på beskatningsniveauerne i kommuner, amtskommuner og begge under ét, samt hvor store udgiftsændringerne er målt i kr.

For at sammenligne den samlede effekt af omlægningerne med situationen forud herfor, kan man betragte ændringerne i spredningen på beskatningsniveauerne, idet man herved undersøger, om (amts)kommunernes beskatning samler sig mere eller mindre omkring landsgennemsnittet, eller med andre ord om forskellene i beskatningsniveauet er blevet udvidet eller indsnævret.

I nedenstående tabeller er angivet 2 spredningsmål, jfr. bilag II, ved en gennemførelse af skitserne, idet der i udgangssituationen er sket en opsplitning af beskatningsniveauet for Københavns og Frederiksberg kommune i forholdet 60-40, der forudsættes at udgøre den kommunale, henholdsvis amtskommunale andel af beskatningsniveauet. Det bemærkes, at det først angivne spredningsmål stort set svarer til det i "Kommunale Udgiftsbehov" anvendte, d.v.s. et mål, hvor (amts)kommuner med det største beskatningsgrundlag vejer mest, mens det andet mål er den statistiske standardafvigelse. Da den endelige konsekvens for Københavns og Frederiksberg kommuner også omfatter deres amtskommunale forskydninger, kan store "kommunale" forskydninger for disse to kommuner forøge spredningsmålet på misvisende måde. Derfor vises også den såkaldte standardafvigelse som er et uvej et mål for ændringer i spredningen.

Tabel 12.4a. Indeks over spredning i beskatningsniveauer. Kommuner.
Indeks: Budgetteret beskatningsniveau 1982 = 100.

		Spredningsmål/standardafvigelse på beskatningsniveauet	
		Spredningsmål (1)	Standardafvigelse (2)
	1982b	100	100
	Efter GURLI	92	98
Blok A:	Skitse 1	97	99
	Skitse 2	133	134
	Skitse 3	107	101
	ARF	91	98
Blok A + B:	Skitse 1	97	99
	Skitse 2	149	138
	Skitse 3	107	101
	ARF	91	98
Blok A + B + C:	Skitse 1	99	103
	Skitse 2	181	165
	Skitse 3	116	109
	ARF	113	115

Tabel 12.4b. Indeks over spredning i beskatningsniveauer. Amtskommuner.
Indeks: Budgetteret beskatningsniveau 1982 = 100.

		Spredningsmål/standardafvigelse på beskatningsniveauet	
		Spredningsmål (1)	Standardafvigelse (2)
	1982b	100	100
	Efter GURLI	92	98
Blok A:	Skitse 1	46	50
	Skitse 2	46	50
	Skitse 3	69	65
	ARF	80	76
Blok A + B:	Skitse 1	46	50
	Skitse 2	46	50
	Skitse 3	73	71
	ARF	81	77
Blok A + B + C:	Skitse 1	46	50
	Skitse 2	46	50
	Skitse 3	110	100
	ARF	81	77

Tabel 12.4c Indeks over spredning i beskatningsniveauer. Kommuner og amtskommuner.
Indeks: Budgetteret beskatningsniveau 1982 = 100.

		Spredningsmål/standardafvigelse på beskatningsniveauet	
		Spredningsmål (1)	Standardafvigelse (2)
	1982b	100	100
	Efter GURLI	89	94
<i>Blok A:</i>	Skitse 1	82	96
	Skitse 2	105	124
	Skitse 3	97	101
	ARF	84	95
<i>Blok A + B:</i>	Skitse 1	82	96
	Skitse 2	118	129
	Skitse 3	100	103
	ARF	84	95
<i>Blok A+B + C:</i>	Skitse 1	81	98
	Skitse 2	140	152
	Skitse 3	127	121
	ARF	107	116

Som det ses af tabellerne vil en række af modeller give store forøgelser i spredningen, og for skitse 2's vedkommende en stigning på op mod 80 pct. Med bl.a. udgangspunkt i disse spredningsmål vil effekten af en gennemførelse af de enkelte modeller blive summarisk beskrevet i det følgende, idet der i øvrigt henvises til bilag II, hvor samtlige konsekvenser af en fuld gennemførelse af skitserne er vist.

12.4. Gennemgang af de økonomiske konsekvenser med uændret udligningssystem.

A. Skitse 1.

a. *Kommunerne* skal ifølge skitsen betale til ældre på sygehuse og 25 pct. af de fremtidige førtidspensioner, mens andelen af kontanthjælp reduceres fra 50 til 25 pct.

Forslagets virkninger er ikke regionalt markant forskellige, omend mønsteret er problematisk. Der er ca. *Vi* points tab til kommunerne i Bornholm og Viborg amter. Der er tilsvarende gevinster til kommunerne i Københavns og Frederiksborg amter.

Der er i enkelte kommuner *gevinster* på op imod et point for f.eks. Gentofte, Lyngby-Tårnbæk og Søllerød. Der er derimod store *tab* for kommuner i Bornholms amt, for mange kommuner i Viborg og Nordjyllands amt - alle kommuner, der opnår tab ved Gurli m.v. Hertil kommer tab **Tor Sydlangeland**, **Ærøskøbing** og **Samsø**. I nedenstående tabel er kommuner med de største ændringer i beskatningsni-

veauet i forhold til beskatningsniveauet efter indførelsen af GURLI angivet.

Tabel 12.5. Største ændringer i beskatningsniveauet ved skitse 1: Blok A+B+C. Kommuner.

	Ændringer i beskatningsniveauet
København	0,67 (-1,45 inkl. amts-kommunal andel)
Gentofte	-0,76
Albertslund	-0,71
Lyngby-Tårnbæk	-0,68
Søllerød	-0,99
Værløse	-0,73
Karlebo	-0,69
Åkirkeby	0,80
Sydlangeland	0,74
Ærøskøbing	0,72
Skærbæk	0,91
Nørre-Snede	0,84
Ulfborg-Vemb	0,68
Samsø	1,19
Fjends	1,03
Morsø	0,92
Møldrup	0,79
Spøttrup	0,68
Sundsøre	0,92
Ålestrup	0,91
Brønderslev	1,05
Dronninglund	0,75
Farsø	0,79
Fjerritslev	0,75
Løgstør	0,96
Løkken-Vrå	0,74
Nibe	0,82
Nørager	1,31
Sindal	0,69

b. *Amtskommunerne* skal ifølge skitsen aflastes for en del af hospitalsudgifterne for ældre, men statstilskuddet til amtskommunerne beskæres tilsvarende. I denne skitse er der ikke større forskydninger i beskatningsniveauerne. Amtskommunerne i hovedstadsområdet har merudgifter op til ca. Vi points.

c. *København og Frederiksberg kommuner.* Gevinster på henholdsvis 1,5 og 1,1 points, i det væsentlige fordi de nu får refusion for hospitalsliggende ældre og p.g.a. mindre udgift til kontanthjælp.

d. *Konklusion:* Forskydningerne er begrænsede og spredningen på de kommunale beskatningsniveauer er næsten uændret. Det synes alligevel at være et problem, at der bliver betydelige merudgifter til kommunerne i Viborg og Nordjyllands amter og til ø-kommunerne.

B. Skitse 2.

a. *Kommunerne* skal her betale for ældre på sygehuse, mister refusion på bistandslovens institutionsområder, og skal betale 50 pct. både til sygedagpenge og førtidspensioner. Regionalt set er der store lettelser for kommunerne i hovedstadsområdet og store merudgifter for kommunerne i Viborg, Nordjylland og Bornholms amt, som det også fremgår af nedenstående tabel over de største ændringer.

Tabel 12.6. Største ændringer i beskatningsniveauet ved skitse 2: Blok A+B + C. Kommuner.

Ændringer i beskatningsniveauet

København	3,24 (1,12 inkl. amts-kommunal andel)
Dragør	-2,96
Gentofte	-3,67
Lyngby-Tårnbæk	-3,28
Søllerød	-4,90
Vallensbæk	-3,24
Værløse	-3,15
Allerød	-2,73
Birkerød	-3,56
Hørsholm	-4,55
Stenløse	-3,75
Hasle	2,91
Åkirkeby	3,79
Gudme	3,55
Tranekær	4,45
Nordborg	-3,11
Jelling	4,42
Nørre-Snede	2,79
Holmsland	-4,16
Thyborøn-Harboøre	-2,79
Samsø	3,40
Møldrup	3,19
Sydthy	2,70
Ålestrup	3,46
Dronninglund	3,72
Farsø	2,96
Løgstør	3,71
Nørager	5,04

Det ses således, at de mest velstillede kommuner i hovedstadsområdet får gevinster på ca. 3 points, og et antal landkommuner får tab af samme størrelse.

b. *Amtskommunernes økonomi* berøres af en vis betaling for ældre på sygehus. Skitsens resultat svarer i stor udstrækning til skitse 1.

c. *Københavns og Frederiksberg kommuner* får henholdsvis et tab på 1,1 points og en gevinst på 1,9 points.

d. *Konklusion:* Skitsen fører til en drastisk forøgelse af spredningen i den kommunale beskatning, med meget store fordele til de rigeste hovedstadskommuner og endnu større tab for de fattigste landkommuner.

C. Skitse 3.

a. *Kommunerne* skal i denne skitse ligeledes betale til sygehuse for ældre, 25 pct. af førtidspension og 50 pct. af sygedagpenge.

Der er regionalt set fordele for kommunerne i hovedstadsområdet og tab for de øvrige, især i Viborg, Nordjylland og Bornholms amt. Mønsteret ligner således skitse 1, men fordelene til de bedre stillede hovedstadskommuner er større, og de landkommuner i Viborg og Nordjylland, der led tab i skitse 1, lider større tab, enkelte på over 1 points her.

Mønsteret i ændringerne er illustreret med nedenstående tabel.

Tabel 12.7. Største ændringer i beskatningsniveauet ved skitse 3: Blok A+B+C. Kommuner.

	Ændringer i beskatningsniveauet
København	1,69 (1,33 inkl. amtskommunal andel)
Dragør	-1,06
Gentofte	-1,32
Glostrup	-0,88
Ledøje-Smørum	-0,85
Lyngby-Tårnbæk	-1,27
Søllerød	-1,46
Vallensbæk	-1,04
Værløse	-1,23
Allerød	-0,92
Birkerød	-1,03
Farum	-0,89
Hørsholm	-1,20
Stenløse	-0,91
Holmegård	-1,00
Årlev	-0,95
Nordborg	-0,92
Billund	-0,95
Nørre-Snede	0,92
Holmsland	-1,29
Samsø	2,45
Morsø	0,97
Sundsøre	0,93
Brønderslev	1,39
Løgstør	1,15
Nørager	1,48

b. *Amtskommunerne* får efter skitsen væsentlige merudgifter kompenseret ved højere stats-tilskud. Ganske vist bliver der en vis betaling for ældre sygehuspatienter, men samtidig overtager amtskommunerne statens refusion på institutionsområdet, og må bidrage til statsrefusionen med 25 pct. på bistandslov, sygedagpenge og førtidspension.

Der bliver større gevinster på Vi - 1 point til hovedstadsområdets amtskommuner og lignende tab for Bornholms, Viborg og Århus amtskommuner.

c. Københavns og Frederiksberg kommuner får henholdsvis tab på 1,3 og gevinst på 1,9 points.

d. *Konklusion:* Forslaget giver en større spredning i de kommunale og amtskommunale skatter, i denne henseende er problemerne dog ikke så store som for skitse 2, dog ligner mønsteret i forskydningerne denne skitse.

D. *Amtsrådsforeningens forslag.*

a. *Kommunerne* skal efter dette forslag betale 50 pct. af fremtidige førtidspensioner og 50 i stedet for 25 pct. af sygedagpenge, samt betale 50 pct. af udgifterne til psykiatriske plejehjem.

Regionalt set giver dette større *fordele* end skitse 1 og 3 i hovedstadsområdet og *tab*, som er større end efter skitse 1 og 3 i resten af landet, især for kommunerne i Bornholm, Viborg og Nordjyllands amter. Dette viser bl.a., at kommunale bidrag til førtidspension (fuldt gennemført) og dagpenge virker kraftigere på byrdefordelingen end bidrag til ældre på sygehuse.

Mønsteret ligner skitse 1 og 3, men med endnu større forskydninger til fordel for hovedstadsområdet og med tab for ø-kommunerne og kommunerne i det nordlige Jylland, jfr. følgende tabel over de største ændringer.

Tabel 12.8. Største ændringer i beskatningsniveauet ved ARF's model: Blok A+B+C. Kommuner.

	Ændringer i beskatningsniveauet
Dragør.	-1,31
Gentofte.	-1,69
Lyngby-Tårnbæk	-1,44
Søllerød.	-1,77
Værløse.	-1,27
Birkørød	-1,41
Hørsholm.	-1,73
Allinge-Gudhjem.	1,30
Åkirkeby.	1,43
Løgumkloster.	1,40
Skærbæk.	1,54
Nørre-Snede.	1,31
Aulum-Haderup.	1,29
Randers.	1,61
Rougsø.	1,39
Møldrup.	1,59
Sundsøre.	1,37
Ålestrup.	1,51
Arden.	1,36
Farsø.	1,34
Løgstør.	1,92
Nørager.	2,47
Års.	1,26

b. *Amtskommunerne.* Forslaget, der medfører amtskommunal overtagelse af refusionen for ældreboliger og døgnpleje for børn og unge, giver fordele til amtskommunerne i hovedstadsområdet, og tab til resten af landet.

c. *Københavns og Frederiksberg kommune* får gevinster på henholdsvis 0,5 og 1,2 points.

d. *Konklusioner:* Gennemførelsen af denne skitse ville give en mindre forøgelse af spredningen i de kommunale beskatningsniveauer, som dog ikke er så stor som i skitse 3.

E. *Sammenfatning.*

De fire skitser har visse fælles træk. Tre opererer med indførelse af kommunal betaling for ældres hospitalsophold, tre lader amtskommunerne overtage statens refusion til ældreom-

sorg. Tre skitser reducerer statens andel i sygedagpenge, og alle indfører de kommunale bidrag til de fremtidige førtidspensioner.

Skitse 1's forskydninger er de mindst vidtgående. Allerede her tegnes dog problemet, som viser sig mere tydeligt i de andre skitser, nemlig merudgifter for vanskeligt stillede højt beskattede nordjyske kommuner og ø-kommuner. Dette er en gruppe af kommuner, som det er vanskeligt at støtte gennem justeringer i de generelle udligningssystemer.

Skitse 2's virkninger er på grund af de meget større finansieringsomlægninger umiddelbart klart uacceptable, idet spredningen i beskatningsniveauet stiger med ca. 80 pct. Skitsen kan derfor næppe gennemføres i sin helhed. Skitse 3 medfører de største forskydninger på det amtskommunale område, især Bornholms og Århus amtskommune lider store tab. Herudover er der forskydninger af samme art som i - men kraftigere end - skitse 1. Skitsens gennemførelse vil derfor også byde på betydelige vanskeligheder.

Amtsrådsforeningens skitse indeholder to store blokke. Amtskommunerne overtager statens refusioner på de ældres boligområde, og kommunerne skal betale 50 pct. til fremtidig førtidspension. Skitsens kommunale virkninger er endnu mere uacceptable end skitse 1 og 3. Endvidere overføres der store midler til hovedstadsområdets amtskommuner.

Det fremgår også generelt af skitserne, at det er indførelsen af en ændret finansiering af de fremtidige førtidspensioner, der er særligt medvirkende til en forhøjelse af spredningen i beskatningsniveauerne. Imidlertid skal det, jfr. afsnit 12.3.1, fremhæves, at virkningen heraf i givet fald indtræder over en årrække, således at de viste forskydninger først vil være en realitet, når den ændrede finansiering er slået fuldt igennem.

Udvalget har i det følgende overvejet, om de forskellige skitser lader sig indføre gradvist.

12.5. Delvis gennemførelse af skitserne, med uændret udligningssystem.

Som nævnt i afsnit 12.3.1 er beregninger indenfor samtlige skitser opdelt i følgende blokke:

- Blok A:* Sygehusudgifter
Amtskommunale og kommunale serviceydelser for ældre.
- Blok B:* Amtskommunale og kommunale serviceydelser iøvrigt.
- Blok C:* Kontanthjælp og sygedagpenge.
Fremtidige førtidspensioner.

I de følgende afsnit vil virkningerne af indførelsen af blokkene successivt blive kort belyst, idet det skal understreges, at der ikke i udvalget er foretaget en vurdering af, om sådanne løsninger eventuelt vil være socialpolitisk hensigtsmæssige.

A. Skitse 1.

Som det allerede fremgik af tabellerne 12.4 a-c, bliver den samlede spredning i de kommunale beskatningsniveauer forøget lidt men ikke meget.

Denne forøgelse finder sted allerede ved indførelsen af blok A, holdes uændret ved blok B, men indføres også blok C sammen med de to andre, fås en ca. 10 pct. stigning i spredningen i beskatningsniveauerne i forhold til situationen efter GURLI

Betragtes imidlertid den samlede spredning i den amts- og kommunale beskatning, fås et fald i forhold til udgangssituationen med GURLI med indførelse af samtlige blokke, dog mindst ved blok C.

Af hensyn til blok C's langsigtede virkninger for den kommunale beskatning finder udvalget dog, at overvejselsen om indførelsen af skitsen må ske alene med blok A + B, jfr. bemærkningerne i afsnit 12.3.5.

Dette betyder, at de fleste kommuner kun berøres meget lidt, de mest berørte ca. 15 kommuner får forskydninger på typisk ca. 0,3-0,4 points, jfr. nedenstående tabel over de største ændringer.

Tabel 12.9. Største ændringer i beskatningsniveauet ved skitse 1: Blok A+B. Kommuner.

	Ændringer i beskatningsniveauet
København	0,77 (-1,35 inkl. amts-kommunal andel)
Dragør	-0,26
Gentofte	-0,30
Lyngby-Tårnby	-0,32
Søllerød	-0,34
Værløse	-0,23
Nykøbing-Rørvig	0,25
Holmegård	-0,29
Sydfalster	-0,26
Neksø	-0,30
Langeskov	-0,32
Marstal	-0,26
Munkebo	-0,36
Årlev	-0,32
Lundtoft	-0,30
Nordborg	-0,30
Billund	-0,31
Holmsland	-0,41
Thyborøn-Harboøre	-0,30
Thyholm	-0,42
Galten	-0,27
Samsø	1,13
Brønderslev	0,35
Støvring	-0,28

Der er skatteforhøjelser på ca. Vi point for hovedstadsområdet amtskommuner. Københavns kommune får samlet en lettelse på 1,4 og Frederiksberg på 0,8 points.

B. Skitse 2.

Allerede med indførelsen af blok A, er spredningen i den kommunale beskatning forøget med godt 30 pct. Betragter man spredningen i de amtskommunale og kommunale skatter under ét, fås et noget mere acceptabelt billede, idet spredningen da vokser noget mindre.

I begge tilfælde synes skitsen dog heller ikke ved en delvis gennemførelse at kunne håndteres byrdefordelingsmæssigt uden yderligere ændringer i udligningssystemet.

C. Skitse 3.

For denne skitse vil indførelsen af blok A forhøje spredningen i den kommunale beskatning lidt. Blok B giver ingen ændring, men blok C forøger den lidt mere.

Set sammen med de amtskommunale skatter vokser spredningen imidlertid allerede med blok A næsten lige så meget som i skitse 2. Skitse 3 synes således heller ikke delvist at lade sig gennemføre uden ændringer i udligningssystemet.

D. Amtsrådsforeningens forslag.

For kommunerne vil blok A + B kunne gennemføres uden at spredningen forøges, mens blok C på lang sigt forøger spredningen med ca. 25 pct. i forhold til efter Gurli.

Tages de amtskommunale forskydninger med, vil det samlede resultat ikke forbedres markant.

Amtsrådsforeningens model vil næppe heller lade sig gennemføre fuldt ud, medmindre udligningssystemet ændres, men synes ikke at medføre større forskydninger, når kun blok B medtages.

Dette illustreres også af følgende oversigt over de største forskydninger i beskatningsniveauet.

Tabel 12.10. Største ændringer i beskatningsniveauet ved ARF's model: Blok A+B. Kommuner.

	Ændringer i beskatningsniveauet	
København	0,21	(-0,91 inkl. amtskommunal andel)
Frederiksberg	0,16	(-0,07 inkl. amtskommunal andel)
Møn	-0,08	
Nysted	-0,08	
Sakskøbing	-0,07	
Stubbekøbing	-0,07	
Allinge-Gudhjem	-0,07	
Rønne	-0,07	
Åkirkeby	-0,07	
Egebjerg	-0,07	
Marstal	-0,08	
Sydlangeland	0,12	
Gråsten	-0,07	
Rødding	-0,07	
Blåbjerg	-0,07	
Ølgod	-0,07	
Juelsminde	0,30	
Skjern	-0,07	
Thyholm	-0,07	
Ebeltoft	0,11	
Gjern	0,23	
Nørhald	0,23	
Nørre-Djurs	0,15	
Randers	0,11	
Rønde	0,14	
Samsø	0,13	
Sønderhald	0,16	
Arden	0,08	
Fjerritslev	-0,07	
Hadsund	0,25	
Løkken-Vrå	-0,08	

Modellen giver nogle *amtskommunale* forskydninger, idet hovedstadsområdet får mindre lettelser, mens Bornholms og Viborg amtskommuner får tab på ca. 0,8 pct., jfr. tabel 12.12b.

E. Sammenfatning.

Det er således vist, at skitse 1 og amtsrådsforeningens model kan gennemføres med det gældende udligningssystem til og med blok B uden de store byrdemæssige konsekvenser for (amts)kommunerne. Virkningen på længere sigt af en indførelse af blok C i disse to skitser, og af de øvrige skitser er imidlertid så kraftige, og med et så problematisk mønster, at udvalget ikke uden videre kan anbefale deres gennemførelse. Dette måtte forudsætte, at det i løbet af de kommende år vil vise sig muligt at moderere disse virkninger ved ændringer i udligningssystemet. Udvalgets konklusioner om blok C vedrører således de meget langsigtede virkninger. Om disse betænkeligheder kan tillægges vægt, afhænger dog af, om det anses for muligt i fremtiden at finde bedre sociale kriterier, der vil kunne opfange disse virkninger.

12.6. Ændrede kriterievægte og udligningsniveauer.

Som nævnt ovenfor vil en mulighed for at gennemføre de foreslåede skitser være at justere kriterievægte og udligningsniveauer i Gurli. For så vidt gælder kriterievægte er de i det væsentlige fastlagte ud fra de kommunale budgetter, for dermed at udtrykke kommunens udgiftsbehov. Dette gælder med to undtagelser, de numeriske befolkningsforskydninger i hovedstadsudligningen som udvalget foreslår afskaffet eller reduceret, og de *sociale kriteriers vægte*. Disse er fastlagt med anvendelse af et vist skønsmæssigt element, og lader sig inden for visse grænser ændre ud fra byrdefordelmæssige hensyn.

Det er også i kap. 10 påvist, at det ikke med de eksisterende statistikkilder har været muligt at finde nye kriterier, der samvarierer med de sociale udgifter. Dog viste det sig, at erhvervsfrekvensen for 15-74 årige kvinder i nogen grad samvarierede med plejehjemsudgifterne og udgifterne til daginstitutioner, idet det blev understreget, at beskæftigelsesstatistikken endnu er noget usikker. Udvalget har dog ment, at man ved de foreslåede store ændringer i de sociale udgifter burde forsøge at anvende dette kriterie. Indpasses dette i det

socialle kriterie med vægten 3 pct. for kommunerne, viser det sig dog, at det giver tab f.eks. for kommuner som Københavns og Albertslund kommune samt især landkommuner med svagt beskatningsgrundlag. Dette forskydningsmønster er ikke velegnet til at imødegå de forskydninger, der følger af de i denne betænkning drøftede ændringer.

Den eneste mulighed er herefter inden for kriterieområdet at ændre de sociale kriteriers vægte.

Med hensyn til udligningsniveauerne er der ikke i den kommunale hovedstadsudligning mulighed for at forhøje niveauet for skatteudligningen, idet udligningsniveauet er sat til det højeste mulige, jfr. kap. 11. Der vil således kun være mulighed for at justere udligningsniveauerne i den kommunale landsudligning og for udgiftsbehovsudligningen for hovedstadskommuner samt i den amtskommunale udligning. I det følgende vil udvalget derfor belyse virkningen på modellerne af en eventuel forhøjelse af det sociale kriterium og udligningsniveauet i den (amts)kommunale landsudligning.

A. Skitse 1.

I afsnit 12.5 blev det vist, at skitse 1 kunne gennemføres uden de store byrdefordelingsmæssige konsekvenser til og med blok B. Ønskes også blok C (overførslerne) medtaget, vil det på langt sigt føre til merbelastninger for landkommunerne. Udvalget har for at imødegå dette hævet udligningsniveauet for den kommunale landsudligning på beskatningssiden fra 50 pct. til 55 pct., idet dette giver den mindste spredning svarende til ca. 10 pct. stigning i forhold til situationen efter Gurli. Denne stigning neutraliseres imidlertid, når man medtager faldet i den amtskommunale spredning.

I nedenstående tabel er vist de største ændringer i beskatningsniveauet for kommunerne ved den foreslåede løsning, jfr. tabel 12.12a (vist i appendiks til kapitel 12).

Tabel 12.11. Største ændringer i beskatningsniveauet ved skitse 1: incl. blok C. Kommuner.

	Ændringer i beskatningsniveauet
København	0,88 (-1,24 inkl. amtskommunal andel)
Dragør	-0,45
Gentofte	-0,56
Albertslund	-0,47
Lyngby-Tårnbæk	-0,48
Søllerød	-0,82
Værløse	-0,54
Farum	-0,45
Karlebo	-0,47
Nykøbing Rørvig	0,70
Svinninge	-0,52
Holmegård	-0,66
Præstø	0,48
Rønnede	-0,46
Munkebo	-0,54
Syddangeland	0,45
Årslev	-0,62
Nordborg	-0,47
Skærbæk	0,62
Vojens	-0,46
Børkop	-0,49
Gedved	-0,51
Hedensted	-0,47
Galten	-0,74
Hammel	-0,53
Samsø	0,88
Fjends	0,49
Morsø	0,51
Sundsøre	0,49
Brønderslev	0,69
Løgstør	0,49
Nibe	0,46
Nørager	0,78

Modellens gennemførelse vil give amtskommunale fordele for Københavns og Frederiksberg kommuner og mindre forskydninger - især tab - i resten af landet, jfr. tabel 12.12.b (vist i appendiks til kapitel 12).

B. Skitse 2.

Som det fremgår af den første beskrivelse af skitse 2's virkninger, er det denne skitse, der giver den største stigning i spredningen, nemlig ca. 80 pct.

Udvalget har søgt at imødegå de forskydninger, der ville følge af en indførelse af Blok A og B alene.

Modellen giver, som nævnt især merbelastninger for socialt trængte kommuner i hovedstadsområdet og for de fattigste landkommuner. Det er forsøgt, ved en kombination af en forhøjelse af vægten for det sociale kriterie (som hjælper de ramte hovedstadskommuner, men belaster landkommunerne) og en forhøjelse af udligningsniveauet for landsudligningen på skattesiden (som hjælper landkommunerne, men belaster hovedstadskommunerne), om dette kunne imødegås. Sammenhængene er imidlertid sådanne, at landsudligningen måtte hæves til langt over, hvad udvalget finder forvarligt, og at de sociale kriterier måtte tildeles næsten hele vægten for udgiftsbehovene, for at få blot nogenlunde balance. Virkningerne på de øvrige kommuner bliver hermed uoverskuelig.

Der findes således ikke nogen løsning i disse instrumenter.

Dette betyder, at en gennemførelse af skitse 2, der byrdefordelingsmæssigt neutraliserer disse virkninger ikke - eller i hvert fald ikke på det kortere sigt - kan baseres på det eksisterende udligningssystem.

Hvis det alligevel måtte ønskes at gennemføre enten hele skitse 2 eller dele heraf, kunne en mulighed være at anvende den metode for behovsmåling, der blev anvendt ved udligningsordningen for de yderligere beløb, kommunerne ifølge lov om ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger (lov nr. 288 af 9. juni 1982) skal afsætte på budgettet for 1983.

Man fandt ikke noget objektivt konstaterbart kriterie og anvendte derfor kommunens behov, som det kom til udtryk i deres *eget forbrug af disse midler året før*.

Ved en afskaffelse af refusionerne ville først og fremmest blive opnået, at refusionsordningernes mulige udgiftsstimulerende virkning

straks ophører, og at de byrdefordelingsmæssige konsekvenser heraf fastfryses, således at der vindes tid til over årene gradvist at tilpasse de nye statstilskud til de med tiden veksellende mønstre for udgiftsbehov.

En eventuel gennemførelse af dette system må forudsætte, at der i løbet af en kortere årrække findes nye udgiftsbehovskriterier der kan neutralisere de skævheder, der med tiden ville opstå, og det må fremhæves, at der i dag ikke kendes sådanne kriterier.

Med anvendelsen af refusionsblokke ville der også opstå forskydninger for den enkelte kommune, hvis dens bruttoudgifter på disse områder sættes i vejret eller reduceres, og særlige overgangsbetimmelser kan vise sig nødvendige.

Denne metode indebærer på dette område, at man skulle anvende de refusioner, kommunerne rent faktisk har opnået i det sidste kalenderår, som alternativ til de til rådighed stående kriterier.

Ved gennemførelsen af skitse 2 afskaffes refusioner på en række områder. De bortfaldne refusioners faktiske værdi i løbet af det sidste år kunne tælles op for hver kommune, og herefter udgøre en *refusions-blok* som uændret, men pris- og lønreguleret, skulle udbetales til pågældende kommune de næste tre år.

Helt konkret ville ordningen for skitse 2 herefter bestå i et tilskud - en refusionsblok - fra staten på 18.181,5 mill. kr. (jfr. tabel 12.3.), hvoraf de 743,2 mill. kr. fordeles til kommunerne i forhold til den merudgift, de ville have haft i 1982 ved forhøjelsen af refusionen af sygedagpenge. De 4.130,5 mill. kr. fordeles efter tabet af refusion på serviceydelser bortset fra ældre. Og de 8.334,6 mill. kr. efter de udgifter, de ville have haft for foranstaltninger for ældre i 1982. 4.973,2 mill. kr. fordeles til kommunerne efter den andel af førtidspensionen, de ville have betalt i 1982, hvilket som tidligere nævnt er noget overvurderet de første år, idet der er tale om virkningerne på længere sigt.

Herudover må amtskommunerne afgive en blok på 2.735,2 mill. kr. svarende til hver amtskommunes indtægt, hvis der havde væ-

ret takster for sygehusindlæggelser for ældre i 1982, og et tilsvarende beløb gives til de kommuner, der ville have haft udgiften. Endelig får amtskommunerne en blok på 298,6 mill. kr. til de amtskommuner, der ville have haft udgifter i 1982 ved amtskommunale foranstaltninger for ældre.

C. Skitse 3.

Denne skitse kan hverken gennemføres helt eller delvist med den gældende byrdefordelingsordning uden at medføre belastninger for de socialt tunge kommuner i hovedstadsområdet og landkommunerne i Nordjylland og på Bornholm.

Forhøjes det sociale kriteriums vægt, belastes de fattige landkommuner yderligere, og forhøjes niveauet for indkomstudligningen, belastes hovedstadskommunerne.

Problemerne er således betydelige for skitse 3, hvilket dog i nogen udstrækning skyldes overvurdering af de fremtidige førtidspensioner på kort sigt.

Udvalget skal derfor konkludere, at også ved gennemførelsen af denne model kunne en mulighed være anvendelse af refusionsblokke og skal gentage, at denne metode kun er anvendelig for en kort årrække og snarest må erstattes af traditionelle kriterier, således at nye forskydninger i udgiftsbehov kan opfanges, jfr. bemærkningerne til skitse 2.

D. Amtsrådsforeningens model.

Amtsrådsforeningens model vil kunne gennemføres umiddelbart til og med blok B (som vist i appendiks til kapitel 12), idet den sidstnævnte giver noget mindre stigning i spredningen på beskatningsniveauet.

Udvalget har ligeledes søgt at neutralisere langsigtede virkninger af blok C i denne model. Det bedste resultat fås ved udelukkende at hæve udligningsniveauet (n_2) til 65 pct. og resultatet heraf er kun en ubetydelig forbedring af spredningen, der stadig stiger med ca. 15 pct. Udvalget kan derfor ikke anbefale, at blok C medtages, medmindre der i de kommende år eventuelt anvendes refusionsblokke som ovenfor nævnt.

12.7 Sammenfatning og konklusion.

Udvalget har således peget på, hvorledes de foreslåede finansieringsændringer kan gennemføres helt eller delvis, uden at de vil have uacceptabel byrdefordelmæssige konsekvenser.

Således vil det være muligt at gennemføre hele skitse 1, når udligningsniveauet på beskatningssiden sættes op i den kommunale landsudligning.

Skitse 2 vil ikke kunne gennemføres hverken helt eller delvist via justering af udligningsniveauer og de sociale kriteriers vægte. Såfremt skitsen alligevel måtte ønskes gennemført, kunne en mulighed være, at der sker en fastfrysning af den gældende byrdefordeling ved indførelsen af såkaldte refusionsblokke af samme størrelsesorden som de ændrede (beregne) refusioner og takster i det sidst afsluttede regnskabsår. Refusionsblokkene må PL-reguleres i lighed med det eksisterende bloktilskud. Udvalget *understreger* imidlertid, at en sådan ordning vil give forskydninger for den enkelte kommune, hvis dens bruttoudgifter ændres i de følgende år. En eventuel gennemførelse af ordningen må derfor forudsætte, at den inden for en kortere årrække må afløses af en mere fleksibel udligningsmodel, idet metoden ikke vil afspejle de ændringer i udgiftsbehov, som sker med tiden. De nye kriterier, der kræves hertil, kendes ikke i dag. Udvalget har ved sine beregninger forudsat, at ændringer i refusionerne vedrørende fremtidige førtidspensioner er fuldt gennemførte. Også her gælder det, at ændringerne på kort sigt vil have beskedne virkninger, men at en gennemførelse af ændringerne måtte forudsætte, at der i løbet af de kommende år findes nye kriterier, der kan opsamle disse virkninger - kriterier, som altså ikke kendes i dag. For skitse 3 gælder, omend i reduceret omfang, det samme som for skitse 2. En gennemførelse måtte i givet fald overvejes kompenseret f.eks. ved brug af refusionsblokke. Amtsrådsforeningens model vil kunne gennemføres, hvis den ikke omfatter ændringer vedrørende overførsler - især virkninger over en længere årrække vedrørende fremtidig førtidspension vil volde problemer.

Udvalget skal dog pege på, at de fundne resultater ikke udelukker, at man ved en kombination af elementerne fra de forskellige modeller kan mindske og måske eliminere nogle af de mere problematiske byrdefordelmæssige aspekter ved skitse 2 og 3. Hvis det vurderes, at fremtiden vil bringe nye kriterier, som kan opfange sociale behov, vil det være en løsning at gennemføre de enkelte elementer gradvist sammen med f.eks. refusionsblokke. Ad disse veje er der således perspektiver for nye byrdefordelmæssigt acceptable løsninger.

Afslutningsvis vises de byrdemæssige konsekvenser af skitse 1 og amtsrådsforeningens model, der som nævnt har givet de mindste forskydninger. Tabellerne viser ændringerne i og nyt beskatningsniveau for kommuner, amtskommuner og kommuner og amtskommuner under ét.

APPENDIKS TIL KAPITEL 12.

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12A

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

**) skitsel : $n_1=0.30$ $n_2=0.55$ $n_3=0.60$ $n_4=0.85$, inkl. blokC ,hudlfak

***) arf.s : $n_1=0.30$ $n_2=0.50$ $n_3=0.60$ $n_4=0.85$, inkl. blokB ,hudlfak

kbh og frb kommuner

virksomheden ved indførelsen af skitsel og arf.s model

kommunekode og -navn	beskat-	effekten på beskatningsniv.:			nyt korregeret	
	niveau 1982b (1).	efter gurli (2).	skitsel **) (3).	arf.s ***) (4).	skitsel **) (5).	arf.s ***) (6).
101 københavn.....	16.66	-0.16	0.88	0.21	17.39	16.72
147 frederiksberg.....	14.68	0.14	0.04	0.16	14.87	14.98
ialt	16.32	-0.11	0.74	0.20	16.95	16.42

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12A

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

**) skitse1 : n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, inkl. blokC ,hudlfak

**) arf.s : n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, inkl. blokB ,hudlfak

københavns amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korregeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitse1 **) (3).	arf.s ***) (4).	skitse1 **) (5).	arf.s ***) (6).
151 ballerup.....	17.37	-0.56	-0.30	0.06	16.51	16.87
153 brøndby.....	15.16	-0.35	-0.35	0.00	14.46	14.81
155 dragør.....	17.27	0.58	-0.45	-0.02	17.40	17.83
157 gentofte.....	15.28	0.76	-0.56	-0.04	15.48	16.00
159 gladsaxe.....	17.98	0.02	-0.17	0.02	17.83	18.02
161 glostrup.....	16.65	0.09	-0.31	0.00	16.43	16.74
163 herlev.....	16.15	0.09	-0.34	-0.01	15.90	16.23
165 albertslund.....	21.68	-1.29	-0.47	0.02	19.93	20.42
167 hvidovre.....	17.92	-0.40	-0.01	0.02	17.51	17.55
169 høje-tåstrup.....	17.39	0.13	-0.12	-0.00	17.41	17.53
171 ledøje-smørum.....	16.44	0.79	-0.21	-0.00	17.01	17.22
173 lyngby-tårbaek.....	15.37	0.34	-0.48	-0.03	15.24	15.69
175 rødovre.....	18.50	0.04	-0.24	0.00	18.30	18.54
181 søllerød.....	15.48	0.59	-0.82	-0.02	15.25	16.06
183 ishøj.....	19.24	0.26	-0.22	0.01	19.28	19.52
185 tårnby.....	15.34	-0.14	0.06	0.03	15.26	15.23
187 vallensbaek.....	16.02	1.11	-0.23	-0.03	16.90	17.10
189 vaerløse.....	17.21	0.23	-0.54	-0.03	16.90	17.41
ialt	16.80	0.10	-0.34	-0.00	16.56	16.90

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12A

alternative beregninger med skitse og arf.s model

**) skitse : n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokC ,hudlfak

**) arf.s : n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokB ,hudlfak

frederiksborg amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret beskatningsniv.	
		efter gurl (2).	skitse (**) (3).	arf.s (***) (4).	skitse (**) (5).	arf.s (***) (6).
201 allerød.....	17.11	0.27	-0.28	-0.03	17.11	17.36
205 birkerød.....	15.29	0.08	-0.35	-0.05	15.01	15.31
207 farum.....	17.76	0.30	-0.45	-0.04	17.61	18.03
208 fredensborg-humlebaek	16.21	0.63	-0.09	-0.04	16.74	16.79
209 frederikssund.....	17.67	0.39	-0.10	-0.05	17.96	18.01
211 frederiksvaerk.....	18.25	-0.31	0.17	-0.05	18.10	17.88
213 graested-gilleleje...	15.54	0.65	0.04	-0.04	16.23	16.15
215 helsinge.....	15.05	0.24	-0.27	-0.04	15.01	15.24
217 helsingør.....	18.06	-0.33	0.05	-0.06	17.78	17.68
219 hillerød.....	17.01	0.29	-0.08	-0.05	17.22	17.25
221 hundested.....	15.69	0.64	0.19	-0.06	16.51	16.27
223 hørsholm.....	13.21	0.33	-0.43	-0.06	13.11	13.48
225 jaegerspris.....	16.39	0.01	0.05	-0.05	16.45	16.35
227 karlebo.....	19.00	1.24	-0.47	-0.03	19.77	20.22
229 skibby.....	16.92	0.67	0.14	-0.01	17.73	17.58
231 skaevinge.....	16.22	0.97	-0.14	-0.05	17.06	17.15
233 slangerup.....	16.60	0.13	-0.07	-0.03	16.66	16.69
235 stenløse.....	15.48	0.69	-0.17	-0.03	15.99	16.14
237 ølstykke.....	17.44	0.34	-0.14	-0.02	17.64	17.77
ialt	16.67	0.26	-0.15	-0.05	16.77	16.88

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12A

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

**) skitse1 : n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokC ,hudlfak

***) arf.s : n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokB ,hudlfak

roskilde amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret beskatningsniv.	
		efter	skitse1	arf.s	skitse1	arf.s
		gurli	**) (3).	***) (4).	**) (5).	***) (6).
251 bramsnaes.....	13.60	1.37	-0.14	-0.02	14.83	14.95
253 greve.....	15.54	0.76	-0.23	-0.03	16.06	16.27
255 gundsø.....	16.03	0.65	-0.19	-0.03	16.49	16.65
257 hvalsø.....	17.89	0.59	-0.00	-0.02	18.47	18.46
259 køge.....	17.16	-0.49	0.26	-0.05	16.94	16.63
261 lejre.....	13.73	1.09	-0.22	-0.05	14.59	14.77
263 ramsø.....	14.14	1.21	0.06	-0.04	15.41	15.31
265 roskilde.....	18.71	-0.34	0.13	-0.06	18.50	18.32
267 skovbo.....	16.10	1.21	0.08	-0.04	17.39	17.27
269 solrød.....	16.46	0.60	0.01	-0.03	17.06	17.02
271 vallø.....	14.68	0.82	-0.17	-0.06	15.33	15.44
ialt	16.57	0.34	0.00	-0.04	16.91	16.87

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12A

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

**) skitse1 : n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokC ,hudlfak

**) arf.s : n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokB ,hudlfak

vestsjaelland amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korregeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitse1 **) (3).	arf.s ***) (4).	skitse1 **) (5).	arf.s ***) (6).
301 bjergsted.....	16.16	-0.00	-0.28	-0.06	15.87	16.09
303 dianalund.....	12.26	-0.21	0.43	-0.04	12.48	12.01
305 dragsholm.....	17.71	-0.26	-0.06	-0.06	17.38	17.38
307 fuglebjerg.....	14.15	-0.02	-0.11	-0.03	14.02	14.10
309 gørlev.....	14.67	-0.27	0.04	-0.07	14.44	14.34
311 hashøj.....	14.65	0.17	-0.33	-0.06	14.49	14.76
313 haslev.....	18.20	-0.24	-0.22	-0.07	17.74	17.90
315 holbaek.....	17.60	-0.44	-0.26	-0.06	16.90	17.11
317 hvidebaek.....	16.61	-0.00	-0.32	-0.06	16.28	16.53
319 hæng.....	13.25	0.04	-0.13	0.02	13.16	13.31
321 jernløse.....	16.56	-0.00	-0.21	-0.06	16.34	16.49
323 kalundborg.....	17.12	-0.32	-0.15	-0.07	16.66	16.74
325 korsør.....	16.39	-0.43	-0.05	-0.06	15.92	15.91
327 nykøbing-rørvig.....	19.58	0.02	0.70	-0.06	20.30	19.54
329 ringsted.....	15.19	-0.25	-0.34	-0.05	14.59	14.88
331 skaelskør.....	16.25	-0.20	0.02	-0.07	16.07	15.97
333 slagelse.....	15.29	-0.36	0.08	-0.05	15.01	14.88
335 sorø.....	15.27	-0.12	-0.08	-0.04	15.07	15.11
337 stenlille.....	15.72	0.07	-0.25	-0.07	15.54	15.73
339 svinninge.....	18.62	-0.15	-0.52	-0.07	17.94	18.40
341 tornved.....	17.45	-0.17	-0.25	-0.07	17.04	17.22
343 trundholm.....	14.95	0.10	0.20	-0.06	15.25	14.99
345 tølløse.....	16.96	-0.10	-0.28	-0.06	16.57	16.79
ialt	16.22	-0.22	-0.11	-0.06	15.89	15.94

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12A

alternative beregninger med skitset og arf.s model

**) skitset : n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokC ,hudlfak

**) arf.s : n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokB ,hudlfak

storstrøms amt

----- virkningen ved indførelsen af skitset og arf.s model -----						
kommunekode og -navn	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korregeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitset **) (3).	arf.s **) (4).	skitset **) (5).	arf.s **) (6).
351 fakse.....	17.11	-0.19	0.25	-0.07	17.18	16.85
353 fladså.....	15.02	0.19	-0.34	-0.06	14.87	15.15
355 holeby.....	14.95	-0.05	-0.15	-0.06	14.76	14.84
357 holmegård.....	16.99	-0.12	-0.66	-0.06	16.21	16.81
359 højreby.....	17.81	0.07	0.00	-0.07	17.89	17.81
361 langebaek.....	15.15	0.00	0.14	-0.07	15.29	15.09
363 maribo.....	17.87	-0.23	0.30	-0.07	17.94	17.57
365 møn.....	16.57	-0.02	0.03	-0.08	16.59	16.48
367 nakskov.....	19.03	-0.42	0.12	-0.06	18.73	18.55
369 nykøbing-falster....	17.62	-0.29	0.43	-0.06	17.75	17.26
371 nysted.....	18.21	0.23	-0.06	-0.08	18.38	18.36
373 næstved.....	15.57	-0.41	-0.20	-0.07	14.96	15.09
375 nørre-alslev.....	14.01	0.02	0.33	-0.05	14.36	13.98
377 præstø.....	16.69	-0.09	0.48	-0.07	17.08	16.53
379 ravnshøj.....	18.60	0.25	-0.10	-0.07	18.75	18.78
381 rudbjerg.....	18.30	0.00	0.17	-0.07	18.48	18.24
383 rødby.....	18.46	-0.02	-0.37	-0.06	18.07	18.38
385 rønnede.....	15.54	0.17	-0.46	-0.07	15.25	15.64
387 sakskøbing.....	14.87	0.00	0.32	-0.07	15.20	14.80
389 stevns.....	14.61	-0.09	-0.01	-0.07	14.50	14.45
391 stubbekøbing.....	15.73	-0.07	-0.00	-0.07	15.66	15.59
393 suså.....	16.31	-0.05	-0.12	-0.07	16.14	16.19
395 sydfalster.....	15.11	0.16	-0.38	-0.07	14.89	15.21
397 vordingborg.....	15.93	-0.26	-0.05	-0.06	15.62	15.61
ialt	16.47	-0.16	0.01	-0.07	16.33	16.25

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12A

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

**) skitse1 : n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokC ,hudlfak

***) arf.s : n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokB ,hudlfak

bornholms amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskat-	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret	
	nings-	-----			beskatningsniv.	
	niveau	efter	skitse1	arf.s	skitse1	arf.s
	1982b	gurli	**)	***)	**)	***)
	(1).	(2).	(3).	(4).	(5).	(6).
401 allinge-gudhjem.....	16.57	0.43	0.22	-0.07	17.21	16.92
403 hasle.....	16.74	0.37	-0.03	-0.07	17.08	17.04
405 neksø.....	15.72	0.00	0.39	-0.04	16.10	15.68
407 rønne.....	16.00	-0.18	0.22	-0.07	16.03	15.74
409 åkirkeby.....	17.47	0.34	0.37	-0.07	18.18	17.74
ialt	16.32	0.10	0.24	-0.07	16.66	16.35

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12A

alternative beregninger med skitse og arf.s model

**) skitse : n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokC ,hudlfak

***) arf.s : n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokB ,hudlfak

fyns amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korregeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitse **) (3).	arf.s ***) (4).	skitse **) (5).	arf.s ***) (6).
421 assens.....	16.73	0.09	0.00	-0.00	16.83	16.82
423 bogense.....	16.65	0.20	0.21	-0.07	17.06	16.78
425 broby.....	15.33	0.12	0.18	0.00	15.62	15.45
427 egebjerg.....	15.70	0.16	-0.11	-0.07	15.75	15.79
429 ejby.....	15.94	0.27	-0.07	0.00	16.15	16.22
431 fåborg.....	15.77	-0.21	0.10	-0.02	15.66	15.54
433 glamsbjerg.....	15.26	0.12	0.10	-0.02	15.48	15.36
435 gudme.....	15.59	-0.00	-0.05	0.01	15.53	15.60
437 hårby.....	13.90	0.06	0.07	-0.02	14.03	13.94
439 kerteminde.....	14.82	-0.24	-0.35	-0.05	14.24	14.53
441 langeskov.....	16.98	-0.07	-0.26	-0.05	16.65	16.86
443 marstal.....	16.35	-0.18	0.19	-0.08	16.37	16.09
445 middelfart.....	15.13	-0.22	0.09	-0.01	15.01	14.90
447 munkebo.....	17.41	-0.58	-0.54	-0.06	16.30	16.78
449 nyborg.....	16.88	-0.28	-0.15	-0.03	16.45	16.57
451 nørre-åby.....	15.07	0.02	-0.03	-0.07	15.06	15.02
461 odense.....	17.35	-0.31	-0.06	-0.04	16.98	17.00
471 otterup.....	16.44	-0.03	-0.37	-0.07	16.04	16.35
473 ringe.....	17.34	-0.01	0.17	-0.02	17.49	17.31
475 rudkøbing.....	16.62	-0.09	-0.06	-0.00	16.47	16.53
477 ryslunge.....	18.23	0.14	0.03	-0.00	18.41	18.37
479 svendborg.....	15.23	-0.21	0.07	-0.02	15.10	15.01
481 sydlangeland.....	14.26	0.06	0.45	0.12	14.77	14.44
483 søndersø.....	16.57	0.26	-0.28	-0.00	16.56	16.83
485 tommerup.....	15.15	-0.02	-0.19	-0.07	14.95	15.06
487 tranekaer.....	15.13	0.10	0.27	-0.02	15.50	15.21
489 ullerslev.....	16.92	0.09	-0.27	-0.07	16.74	16.94
491 vissenbjerg.....	17.30	-0.03	-0.04	-0.06	17.23	17.21
493 aerøskøbing.....	14.05	0.43	0.35	-0.07	14.83	14.41
495 ørbaek.....	15.92	0.26	-0.04	0.00	16.14	16.19
497 årslev.....	16.06	-0.08	-0.62	-0.04	15.36	15.94
499 årup.....	14.63	0.08	-0.22	-0.06	14.50	14.65
ialt	16.49	-0.16	-0.05	-0.03	16.28	16.30

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12A

alternative beregninger med skitset og arf.s model

**) skitset : n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokC ,hudlfak

**) arf.s : n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokB ,hudlfak

sønderjyllands amt

virkningen ved indførelsen af skitset og arf.s model						
kommunekode og -navn	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitset (3).	arf.s (4).	skitset (5).	arf.s (6).
501 augustenborg.....	13.65	-0.07	-0.15	-0.07	13.44	13.51
503 bov.....	16.65	-0.09	-0.19	-0.06	16.37	16.50
505 bredebrog.....	15.26	0.67	0.08	-0.07	16.02	15.86
507 broager.....	14.73	0.01	-0.03	-0.06	14.71	14.68
509 christiansfeld.....	16.88	0.12	-0.36	-0.07	16.65	16.94
511 gram.....	16.33	0.29	0.06	-0.07	16.67	16.55
513 gråsten.....	15.97	-0.06	-0.01	-0.07	15.89	15.83
515 haderslev.....	16.50	-0.16	0.06	-0.07	16.40	16.27
517 højer.....	15.85	0.51	0.32	0.00	16.68	16.37
519 lundtoft.....	16.24	0.43	-0.09	-0.07	16.57	16.60
521 lögumkloster.....	13.38	0.37	0.23	-0.07	13.98	13.68
523 nordborg.....	13.02	-0.19	-0.47	-0.06	12.36	12.77
525 nørre-rangstrup.....	15.35	0.75	0.16	-0.07	16.26	16.03
527 rødning.....	15.97	0.54	-0.17	-0.07	16.35	16.44
529 rødekro.....	16.13	0.34	-0.26	-0.06	16.21	16.40
531 skaerbaek.....	12.74	0.69	0.62	-0.07	14.04	13.35
533 sundved.....	16.08	0.25	-0.17	-0.06	16.17	16.27
535 sydals.....	15.71	0.07	-0.43	-0.06	15.35	15.71
537 sønderborg.....	16.39	-0.55	0.06	-0.07	15.90	15.77
539 tinglev.....	18.54	0.75	-0.26	-0.07	19.03	19.22
541 tønder.....	16.91	0.07	0.04	-0.05	17.02	16.92
543 vojens.....	15.90	0.20	-0.46	-0.07	15.64	16.03
545 åbenrå.....	16.87	-0.30	0.15	-0.07	16.72	16.50
ialt	15.87	0.03	-0.07	-0.07	15.83	15.84

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12A

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

**) skitse1 : n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, inkl. blokC ,hudlfak

***) arf.s : n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, inkl. blokB ,hudlfak

 ribe amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret beskatningsniv.	
		efter	skitse1	arf.s	skitse1	arf.s
		gurli (2).	**) (3).	**) (4).	**) (5).	**) (6).
551 billund.....	13.92	0.20	-0.39	-0.07	13.73	14.05
553 blåbjerg.....	16.44	0.24	-0.26	-0.07	16.41	16.60
555 blåvandshuk.....	17.13	0.27	-0.21	-0.06	17.19	17.34
557 bramminge.....	16.62	0.31	-0.00	-0.07	16.92	16.86
559 brørup.....	16.06	0.26	0.03	-0.07	16.35	16.25
561 esbjerg.....	18.35	-0.37	-0.00	-0.05	17.97	17.92
563 fanø.....	16.41	0.09	-0.34	-0.06	16.16	16.44
565 grindsted.....	16.02	0.18	-0.12	-0.05	16.08	16.15
567 helle.....	16.43	0.80	0.05	-0.06	17.27	17.16
569 holsted.....	16.68	0.65	0.07	-0.07	17.39	17.25
571 ribe.....	16.90	0.27	0.08	-0.07	17.25	17.10
573 varde.....	16.66	-0.02	-0.10	-0.06	16.54	16.58
575 vejen.....	17.00	0.04	-0.16	-0.05	16.88	16.99
577 ølgod.....	13.87	0.52	0.13	-0.07	14.52	14.31
ialt	17.12	-0.01	-0.05	-0.06	17.06	17.05

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12A

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

**) skitse1 : n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokC ,hudlfak

**) arf.s : n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokB ,hudlfak

vejle amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitse1 **) (3).	arf.s **) (4).	skitse1 **) (5).	arf.s **) (6).
601 braedstrup.....	16.61	0.49	0.07	-0.00	17.17	17.10
603 borkop.....	16.68	0.14	-0.49	-0.02	16.33	16.80
605 egtved.....	15.94	0.41	-0.11	-0.05	16.24	16.30
607 fredericia.....	15.81	-0.42	0.06	-0.05	15.45	15.34
609 gedved.....	15.80	0.17	-0.51	0.01	15.46	15.98
611 give.....	15.43	0.95	-0.15	-0.05	16.23	16.33
613 hedensted.....	15.39	0.13	-0.47	-0.05	15.05	15.48
615 horsens.....	18.03	-0.24	-0.22	-0.04	17.57	17.74
617 jelling.....	16.86	0.57	0.05	-0.07	17.48	17.35
619 juelsminde.....	14.72	0.13	-0.09	0.30	14.76	15.15
621 kolding.....	15.44	-0.27	-0.40	-0.05	14.78	15.12
623 lunderskov.....	16.91	0.30	-0.28	-0.06	16.93	17.16
625 nørre-snedede.....	15.39	0.42	0.43	-0.03	16.24	15.78
627 tørring-uldum.....	15.40	0.42	-0.08	-0.04	15.75	15.78
629 vamdrup.....	16.30	-0.00	-0.25	-0.07	16.04	16.23
631 vejle.....	16.66	-0.32	0.07	-0.06	16.41	16.28
ialt	16.22	-0.10	-0.15	-0.03	15.97	16.09

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12A

alternative beregninger med skitssel og arf.s model

**) skitssel : n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokC ,hudlfak

***) arf.s : n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokB ,hudlfak

ringkøbing amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitssel og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitssel **) (3).	arf.s ***) (4).	skitssel **) (5).	arf.s ***) (6).
651 aulum-haderup.....	16.30	0.97	0.11	-0.02	17.37	17.24
653 brande.....	15.94	0.47	0.07	-0.04	16.48	16.38
655 egvad.....	16.85	0.43	0.12	-0.04	17.39	17.24
657 herning.....	15.95	-0.13	-0.33	-0.05	15.49	15.78
659 holmsland.....	11.25	0.53	-0.36	-0.07	11.41	11.70
661 holstebro.....	15.57	-0.11	-0.21	-0.06	15.25	15.40
663 ikast.....	15.30	0.09	-0.15	-0.06	15.24	15.33
665 lemvig.....	15.65	0.25	-0.03	0.01	15.87	15.91
667 ringkøbing.....	13.68	0.11	-0.09	-0.05	13.70	13.74
669 skjern.....	15.53	0.81	-0.02	-0.07	16.32	16.27
671 struer.....	15.86	-0.04	-0.28	-0.06	15.54	15.76
673 thyborøn-harboøre....	15.74	-0.14	-0.18	-0.00	15.43	15.60
675 thyholm.....	15.51	0.42	-0.32	-0.07	15.62	15.86
677 trehøje.....	15.90	0.85	-0.04	-0.07	16.71	16.69
679 ulfborg-vemb.....	14.91	0.17	0.33	0.00	15.42	15.09
681 videbæk.....	16.31	0.64	-0.42	-0.07	16.52	16.88
683 vinderup.....	15.84	0.58	-0.23	-0.04	16.20	16.39
685 åskov.....	16.97	0.97	0.08	-0.07	18.02	17.88
ialt	15.56	0.17	-0.17	-0.05	15.56	15.68

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12A

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

**) skitse1 : n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokC ,hudlfak

**) arf.s : n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokB ,hudlfak

århus amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korregeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitse1 **) (3).	arf.s ***) (4).	skitse1 **) (5).	arf.s ***) (6).
701 ebeltoft.....	15.07	-0.13	0.07	0.11	15.01	15.05
703 galten.....	19.08	-0.18	-0.74	-0.03	18.17	18.87
705 gjern.....	17.53	0.45	-0.24	0.13	17.75	18.11
707 grenå.....	16.91	-0.29	0.02	0.02	16.64	16.64
709 hadsten.....	16.53	-0.10	-0.25	0.00	16.17	16.43
711 hammel.....	17.40	0.06	-0.53	-0.02	16.93	17.44
713 hinnerup.....	18.39	-0.28	-0.42	-0.06	17.69	18.06
715 hørning.....	17.44	-0.19	-0.39	0.00	16.87	17.26
717 langå.....	16.40	0.04	-0.13	0.06	16.31	16.49
719 mariager.....	15.53	0.27	0.06	0.07	15.86	15.87
721 midt-djurs.....	16.00	0.37	0.21	0.07	16.58	16.45
723 nørhald.....	15.93	0.29	0.06	0.23	16.28	16.46
725 nørre-djurs.....	16.03	0.41	0.04	0.15	16.49	16.59
727 odder.....	16.52	-0.15	-0.30	0.03	16.08	16.40
729 purhus.....	16.71	0.20	-0.28	0.03	16.63	16.93
731 randers.....	18.24	-0.40	0.41	0.11	18.24	17.94
733 rosenholm.....	18.12	0.09	-0.18	0.02	18.03	18.23
735 rougsø.....	16.47	0.37	0.04	0.06	16.87	16.89
737 ry.....	16.58	0.05	-0.31	0.07	16.33	16.71
739 rønde.....	17.17	-0.00	0.09	0.14	17.25	17.30
741 samsø.....	16.06	0.15	0.88	0.13	17.09	16.35
743 silkeborg.....	15.07	-0.20	0.13	-0.03	15.01	14.85
745 skanderborg.....	18.05	-0.29	-0.13	-0.02	17.63	17.74
747 sønderhald.....	16.27	0.07	0.02	0.16	16.36	16.49
749 them.....	14.81	0.58	-0.42	0.06	14.98	15.46
751 århus.....	20.22	-0.46	-0.38	-0.02	19.39	19.75
ialt	18.39	-0.27	-0.17	0.02	17.95	18.15

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12A

alternative beregninger med skitset og arf.s model

**) skitset : n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, inkl. blokC ,hudlfak

**) arf.s : n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, inkl. blokB ,hudlfak

viborg amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitset og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitset (**) (3).	arf.s (***) (4).	skitset (**) (5).	arf.s (***) (6).
761 bjerringbro.....	17.02	0.14	0.09	-0.05	17.25	17.11
763 fjends.....	16.93	0.54	0.49	-0.07	17.96	17.40
765 hanstholm.....	17.49	0.09	-0.06	-0.06	17.52	17.53
767 hvorslev.....	14.99	0.36	0.24	-0.07	15.59	15.29
769 karup.....	15.89	0.05	0.11	-0.03	16.05	15.92
771 kjellerup.....	13.82	0.17	0.24	-0.05	14.23	13.94
773 morsø.....	18.43	0.28	0.51	-0.06	19.22	18.65
775 møldrup.....	15.49	0.79	0.26	-0.03	16.55	16.25
777 sallingsund.....	15.20	0.06	0.25	-0.07	15.51	15.20
779 skive.....	16.18	-0.15	0.00	-0.06	16.03	15.97
781 spøttrup.....	15.17	0.19	0.26	0.00	15.62	15.37
783 sundsøre.....	16.33	0.39	0.49	-0.07	17.21	16.65
785 sydthy.....	17.14	0.43	0.12	-0.05	17.69	17.52
787 thisted.....	16.97	0.06	0.18	-0.03	17.20	16.99
789 tjele.....	14.36	0.58	0.06	-0.03	15.00	14.91
791 viborg.....	15.01	-0.24	-0.05	-0.07	14.72	14.70
793 ålestrup.....	16.45	0.49	0.44	-0.03	17.38	16.91
ialt	16.13	0.11	0.16	-0.05	16.39	16.18

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12A

alternative beregninger med skitset1 og arf.s model

**) skitset1 : n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokC ,hudlfak

***) arf.s : n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85,inkl. blokB ,hudlfak

nordjyllands amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitset1 og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrejeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitset1 **) (3).	arf.s ***) (4).	skitset1 **) (5).	arf.s ***) (6).
801 arden.....	17.47	0.63	0.20	0.08	18.30	18.19
803 brovst.....	17.63	0.63	0.10	-0.07	18.36	18.19
805 brønderslev.....	17.93	0.14	0.69	-0.05	18.75	18.01
807 dronninglund.....	19.79	0.54	0.39	-0.01	20.71	20.31
809 farsø.....	17.03	0.54	0.35	-0.02	17.92	17.56
811 fjerritslev.....	16.85	0.54	0.35	-0.07	17.74	17.32
813 frederikshavn.....	16.41	-0.29	-0.21	-0.06	15.91	16.06
815 hadsund.....	15.39	0.07	-0.05	0.25	15.40	15.71
817 hals.....	15.54	0.18	0.07	-0.07	15.79	15.65
819 hirtshals.....	16.96	-0.17	-0.12	-0.05	16.67	16.74
821 hjørring.....	16.05	-0.12	0.29	-0.06	16.23	15.88
823 hobro.....	16.49	-0.06	0.32	-0.00	16.75	16.42
825 laesø.....	20.71	0.49	0.03	0.03	21.22	21.22
827 løgstør.....	17.78	0.30	0.49	0.03	18.57	18.12
829 løkken-vrå.....	17.52	0.22	0.39	-0.08	18.13	17.67
831 nibe.....	17.09	0.63	0.46	-0.07	18.18	17.65
833 nørager.....	18.60	0.56	0.78	0.04	19.94	19.19
835 pandrup.....	16.83	-0.20	0.30	-0.07	16.94	16.56
837 sejlfled.....	18.25	0.24	0.03	-0.07	18.51	18.42
839 sindal.....	15.26	0.65	0.28	-0.07	16.18	15.83
841 skagen.....	15.61	-0.22	0.01	-0.06	15.40	15.32
843 skørping.....	16.49	0.39	0.08	-0.01	16.96	16.87
845 støvring.....	17.31	0.41	-0.27	-0.04	17.45	17.68
847 saeby.....	15.54	0.39	0.06	-0.05	16.00	15.88
849 åbybro.....	17.34	0.26	-0.04	-0.06	17.57	17.55
851 ålborg.....	18.12	-0.36	0.21	-0.04	17.97	17.73
861 års.....	15.91	0.33	0.27	-0.00	16.51	16.24
ialt	17.27	-0.04	0.18	-0.04	17.41	17.20

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12A

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

**) skitse1 : $n_1=0.30$ $n_2=0.55$ $n_3=0.60$ $n_4=0.85$, inkl. blokC ,hudlfak

***) arf.s : $n_1=0.30$ $n_2=0.50$ $n_3=0.60$ $n_4=0.85$, inkl. blokB ,hudlfak

kommuner i hele landet

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskatningsniveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret beskatningsniv.	
		efter gurlu (2).	skitse1 **) (3).	arf.s ***) (4).	skitse1 **) (5).	arf.s ***) (6).
kbh og frb kommuner	16.32	-0.11	0.74	0.20	16.95	16.42
københavns amt	16.80	0.10	-0.34	-0.00	16.56	16.90
frederiksborg amt	16.67	0.26	-0.15	-0.05	16.77	16.88
roskilde amt	16.57	0.34	0.00	-0.04	16.91	16.87
vestsjaelland amt	16.22	-0.22	-0.11	-0.06	15.89	15.94
Storstrøms amt	16.47	-0.16	0.01	-0.07	16.33	16.25
bornholms amt	16.32	0.10	0.24	-0.07	16.66	16.35
fyns amt	16.49	-0.16	-0.05	-0.03	16.28	16.30
sønderjyllands amt	15.87	0.03	-0.07	-0.07	15.83	15.84
ribe amt	17.12	-0.01	-0.05	-0.06	17.06	17.05
vejle amt	16.22	-0.10	-0.15	-0.03	15.97	16.09
ringkøbing amt	15.56	0.17	-0.17	-0.05	15.56	15.68
åarhus amt	18.39	-0.27	-0.17	0.02	17.95	18.15
viborg amt	16.13	0.11	0.16	-0.05	16.39	16.18
nordjyllands amt	17.27	-0.04	0.18	-0.04	17.41	17.20
totalt	16.71	-0.02	0.00	-0.00	16.69	16.69

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12B

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model, amtskommuner

*) : skitse1 n1=0.70 n2=0.70 ,ingen hovedstadsudl.,incl blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 ,ingen hovedstadsudl.,incl blokB

amtskommunal fordeling

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korregeret beskatningsniv.	
		efter	skitse1	arf.s	skitse1	arf.s
		gurli	*)	**))	*)	**))
		(2).	(3).	(4).	(5).	(6).
013 københavns kommune...	11.11	-0.12	-2.12	-1.12	8.87	9.87
014 frederiksberg kommune	9.79	-0.32	-0.95	-0.22	8.52	9.24
015 københavns amtskom...	7.78	-0.12	0.57	-0.48	8.22	7.17
020 frederiksborg amtsk..	7.48	0.35	0.53	-0.34	8.35	7.49
025 roskilde amtskommune.	7.80	0.36	0.42	-0.28	8.59	7.89
030 vestsjaelland amtskom	8.73	-0.31	0.24	0.43	8.67	8.85
035 storstrøms amtskom...	7.75	-0.30	0.05	0.37	7.50	7.82
040 bornholms amtskommune	8.08	0.07	-0.10	0.81	8.05	8.96
042 fyns amtskommune.....	7.85	-0.19	0.09	0.48	7.75	8.14
050 sønderjyllands amtsk.	7.86	0.07	0.19	0.03	8.12	7.96
055 ribe amtskommune.....	7.20	0.24	0.13	0.30	7.57	7.74
060 vejle amtskommune....	7.31	0.03	0.23	0.40	7.57	7.74
065 ringkøbing amtskom...	6.53	0.57	0.32	0.41	7.42	7.52
070 århus amtskommune....	7.96	-0.11	0.17	0.48	8.02	8.33
076 viborg amtskommune...	9.11	0.06	0.16	0.82	9.34	10.00
080 nordjyllands amtskom.	7.13	0.24	0.19	0.36	7.55	7.72
ialt	8.13	0.00	0.00	-0.00	8.14	8.14

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12C

kommuner :

alternative beregninger med skitset og arf.s model

*) : skitset n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokC

**) : arf.s n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokB

amtskommuner :

*) : skitset n1=0.70 n2=0.70 ,ingen hovedstadsudl., inkl blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 ,ingen hovedstadsudl., inkl blokB

kbh og frb kommuner

virkningen ved indførelsen af skitset og arf.s model						
kommunekode og -navn	beskat-	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret	
	nings-	-----			beskatningsniv.	
	niveau	efter	skitset	arf.s	skitset	arf.s
	1982b	gurli	*)	**))	*)	**))
	(1).	(2).	(3).	(4).	(5).	(6).
101 københavn.....	27.78	-0.27	-1.24	-0.91	26.26	26.59
147 frederiksberg.....	24.47	-0.18	-0.90	-0.07	23.39	24.22
ialt	27.21	-0.26	-1.19	-0.77	25.76	26.18

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12C

kommuner :

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

*) : skitse1 n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokC

**) : arf.s n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokB

amtskommuner :

*) : skitse1 n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokB

københavns amt

virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model

kommunekode og -navn	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korregeret beskatningsniv.	
		efter	skitse1	arf.s	skitse1	arf.s
		gurli	*)	**))	*)	**))
		(2).	(3).	(4).	(5).	(6).
151 ballerup.....	25.15	-0.68	0.27	-0.42	24.74	24.04
153 brøndby.....	22.94	-0.47	0.22	-0.48	22.69	21.98
155 dragør.....	25.05	0.46	0.12	-0.51	25.62	25.00
157 gentofte.....	23.06	0.63	0.00	-0.52	23.70	23.17
159 gladsaxe.....	25.76	-0.10	0.40	-0.46	26.05	25.19
161 glostrup.....	24.43	-0.04	0.26	-0.48	24.65	23.91
163 herlev.....	23.93	-0.03	0.23	-0.50	24.13	23.40
165 albertslund.....	29.46	-1.41	0.10	-0.46	28.15	27.59
167 hvidovre.....	25.70	-0.52	0.56	-0.46	25.74	24.72
169 høje-tåstrup.....	25.17	0.01	0.45	-0.49	25.64	24.70
171 ledøje-smørum.....	24.22	0.66	0.36	-0.49	25.24	24.39
173 lyngby-tårbaek.....	23.15	0.22	0.09	-0.51	23.46	22.86
175 rødovre.....	26.27	-0.08	0.33	-0.48	26.52	25.71
181 søllerød.....	23.26	0.47	-0.25	-0.51	23.48	23.23
183 ishøj.....	27.02	0.14	0.35	-0.47	27.51	26.69
185 tårnby.....	23.11	-0.26	0.63	-0.45	23.48	22.40
187 vallensbaek.....	23.79	0.99	0.34	-0.52	25.13	24.27
189 værsløse.....	24.98	0.11	0.03	-0.51	25.12	24.58
ialt	24.57	-0.02	0.23	-0.48	24.79	24.07

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12C

kommuner :

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

*) : skitse1 n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokC

**) : arf.s n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokB

amtskommuner :

*) : skitse1 n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokB

frederiksborg amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskat-	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret	
	nings- niveau 1982b (1).	efter gurli (2).	skitse1 *) (3).	arf.s **) (4).	skitse1 *) (5).	arf.s **) (6).
201 allerød.....	24.59	0.62	0.25	-0.37	25.46	24.84
205 birkerød.....	22.76	0.43	0.18	-0.39	23.37	22.80
207 farum.....	25.24	0.65	0.08	-0.37	25.97	25.51
208 fredensborg-humlebaek	23.68	0.97	0.44	-0.38	25.09	24.28
209 frederikssund.....	25.14	0.73	0.44	-0.38	26.31	25.50
211 frederiksvaerk.....	25.72	0.03	0.70	-0.38	26.46	25.37
213 graested-gilleleje...	23.02	0.99	0.57	-0.38	24.58	23.63
215 helsinge.....	22.52	0.58	0.26	-0.38	23.37	22.73
217 helsingør.....	25.54	0.02	0.58	-0.39	26.14	25.16
219 hillerød.....	24.49	0.63	0.46	-0.39	25.58	24.73
221 hundested.....	23.17	0.98	0.72	-0.39	24.87	23.76
223 hørsholm.....	20.68	0.68	0.11	-0.40	21.47	20.96
225 jaegerspris.....	23.87	0.36	0.58	-0.39	24.80	23.84
227 karlebo.....	26.48	1.59	0.06	-0.36	28.13	27.71
229 skibby.....	24.39	1.02	0.67	-0.35	26.09	25.06
231 skaevinge.....	23.70	1.32	0.39	-0.38	25.41	24.64
233 slangerup.....	24.07	0.47	0.47	-0.37	25.01	24.18
235 stenløse.....	22.96	1.03	0.36	-0.37	24.35	23.62
237 ølstykke.....	24.92	0.69	0.39	-0.35	25.99	25.25
ialt	24.14	0.61	0.38	-0.38	25.13	24.37

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12C

kommuner :

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

*) : skitse1 n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokC

**) : arf.s n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokB

amtskommuner :

*) : skitse1 n1=0.70 n2=0.70 ,ingen hovedstadsudl., incl blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 ,ingen hovedstadsudl., incl blokB

roskilde amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitse1 (*) (3).	arf.s (**) (4).	skitse1 (*) (5).	arf.s (**) (6).
251 bramsnaes.....	21.40	1.73	0.28	-0.29	23.42	22.84
253 greve.....	23.34	1.12	0.19	-0.30	24.65	24.16
255 gundsø.....	23.83	1.01	0.24	-0.30	25.08	24.54
257 hvalsø.....	25.70	0.95	0.41	-0.29	27.06	26.35
259 køge.....	24.97	-0.12	0.69	-0.32	25.53	24.52
261 lejre.....	21.53	1.45	0.20	-0.32	23.18	22.66
263 ramsø.....	21.95	1.57	0.48	-0.31	24.00	23.20
265 roskilde.....	26.51	0.03	0.55	-0.33	27.09	26.21
267 skovbo.....	23.90	1.57	0.51	-0.31	25.98	25.16
269 solrød.....	24.26	0.96	0.44	-0.31	25.66	24.91
271 vallø.....	22.48	1.19	0.26	-0.33	23.93	23.33
ialt	24.38	0.70	0.42	-0.32	25.50	24.76

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12C

kommuner :

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

*) : skitse1 n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokC

**) : arf.s n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokB

amtskommuner :

*) : skitse1 n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokB

vestsjaelland amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.: -----			nyt korrejeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitse1 (*) (3).	arf.s (**) (4).	skitse1 (*) (5).	arf.s (**) (6).
301 bjergsted.....	24.89	-0.31	-0.03	0.37	24.54	24.94
303 dianalund.....	20.99	-0.51	0.68	0.39	21.15	20.87
305 dragsholm.....	26.44	-0.57	0.18	0.37	26.05	26.23
307 fuglebjerg.....	22.88	-0.33	0.13	0.40	22.69	22.95
309 gørlev.....	23.40	-0.57	0.28	0.36	23.11	23.19
311 hashøj.....	23.39	-0.14	-0.08	0.36	23.16	23.61
313 haslev.....	26.93	-0.55	0.02	0.36	26.41	26.75
315 holbaek.....	26.34	-0.75	-0.02	0.37	25.57	25.96
317 hvidebaek.....	25.34	-0.32	-0.07	0.36	24.95	25.39
319 hæng.....	21.99	-0.27	0.11	0.44	21.83	22.16
321 jernløse.....	25.29	-0.31	0.03	0.36	25.01	25.35
323 kalundborg.....	25.86	-0.62	0.10	0.36	25.33	25.60
325 korsør.....	25.12	-0.73	0.20	0.37	24.59	24.76
327 nykøbing-rørvig.....	28.31	-0.29	0.94	0.37	28.97	28.39
329 ringsted.....	23.92	-0.56	-0.10	0.38	23.26	23.74
331 skælskør.....	24.98	-0.51	0.26	0.36	24.74	24.83
333 slagelse.....	24.02	-0.67	0.32	0.38	23.68	23.73
335 sorø.....	24.00	-0.43	0.17	0.39	23.74	23.96
337 stenlille.....	24.46	-0.24	-0.00	0.36	24.21	24.58
339 svinninge.....	27.35	-0.46	-0.28	0.36	26.61	27.25
341 tornved.....	26.19	-0.48	-0.00	0.36	25.71	26.07
343 trundholm.....	23.68	-0.20	0.44	0.37	23.91	23.84
345 tølløse.....	25.69	-0.41	-0.04	0.37	25.24	25.64
ialt	24.95	-0.53	0.14	0.37	24.56	24.80

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12C

kommuner :

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

*) : skitse1 n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl.blokC

**) : arf.s n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl.blokB

amtskommuner :

*) : skitse1 n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokB

storstrøms amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskat-	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret	
	niveau	-----	-----	-----	beskatningsniv.	-----
	1982b	efter	skitse1	arf.s	skitse1	arf.s
	(1).	gurli	*)	**)	*)	**)
	(1).	(2).	(3).	(4).	(5).	(6).
351 fakse.....	24.87	-0.49	0.30	0.30	24.68	24.67
353 fladså.....	22.77	-0.11	-0.29	0.31	22.37	22.97
355 holeby.....	22.71	-0.35	-0.10	0.30	22.26	22.66
357 holmegård.....	24.74	-0.42	-0.61	0.31	23.71	24.63
359 højreby.....	25.57	-0.23	0.06	0.30	25.39	25.63
361 langebaek.....	22.90	-0.30	0.19	0.30	22.79	22.90
363 maribo.....	25.62	-0.53	0.35	0.30	25.44	25.39
365 møn.....	24.33	-0.32	0.08	0.29	24.09	24.30
367 nakskov.....	26.79	-0.73	0.18	0.31	26.24	26.37
369 nykøbing-falster....	25.37	-0.60	0.48	0.31	25.25	25.08
371 nysted.....	25.96	-0.08	-0.00	0.29	25.88	26.18
373 næstved.....	23.33	-0.72	-0.15	0.30	22.46	22.91
375 nørre-alslev.....	21.76	-0.28	0.38	0.32	21.86	21.80
377 præstø.....	24.45	-0.39	0.53	0.30	24.58	24.35
379 ravnshøj.....	26.35	-0.06	-0.04	0.30	26.25	26.59
381 rudbjerg.....	26.05	-0.30	0.22	0.30	25.98	26.06
383 rødby.....	26.22	-0.32	-0.32	0.31	25.57	26.20
385 rønnede.....	23.29	-0.14	-0.40	0.30	22.75	23.46
387 sakskøbing.....	22.63	-0.30	0.38	0.30	22.70	22.62
389 stevns.....	22.36	-0.40	0.04	0.30	22.00	22.26
391 stubbekøbing.....	23.49	-0.38	0.05	0.30	23.16	23.40
393 suså.....	24.06	-0.35	-0.07	0.30	23.64	24.01
395 sydfalster.....	22.86	-0.14	-0.33	0.30	22.39	23.02
397 vordingborg.....	23.68	-0.57	0.00	0.31	23.12	23.42
ialt	24.23	-0.46	0.06	0.30	23.83	24.07

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12C

kommuner :

alternative beregninger med skitset og arf.s model

*) : skitset n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokC

**) : arf.s n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokB

amtskommuner :

*) : skitset n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokB

bornholms amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitset og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitset (*) (3).	arf.s (**) (4).	skitset (*) (5).	arf.s (**) (6).
401 allinge-gudhjem.....	24.65	0.50	0.12	0.74	25.27	25.88
403 hasle.....	24.82	0.45	-0.13	0.74	25.13	26.01
405 neksø.....	23.80	0.07	0.29	0.77	24.16	24.64
407 rønne.....	24.08	-0.11	0.12	0.74	24.09	24.71
409 åkirkeby.....	25.55	0.41	0.28	0.74	26.24	26.70
ialt	24.40	0.17	0.14	0.74	24.72	25.32

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12C

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

kommuner :

*) : skitse1 n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokC

**) : arf.s n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokB

amtskommuner :

*) : skitse1 n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl. blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl. blokB

fyns amt

kommunekode og -navn	beskatningsniveau 1982b (1).	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model			nyt korregeret beskatningsniv.	
		effekten på beskatningsniv.:			skitse1 (*) (5).	arf.s (**) (6).
		efter gurl (2).	skitse1 (*) (3).	arf.s (**) (4).		
421 assens.....	24.58	-0.10	0.09	0.47	24.58	24.96
423 bogense.....	24.50	0.01	0.30	0.41	24.81	24.92
425 broby.....	23.18	-0.07	0.26	0.49	23.37	23.59
427 egebjerg.....	23.55	-0.03	-0.03	0.41	23.50	23.93
429 ejby.....	23.79	0.09	0.02	0.48	23.90	24.36
431 fåborg.....	23.62	-0.40	0.19	0.46	23.41	23.68
433 glamsbjerg.....	23.11	-0.07	0.19	0.45	23.23	23.50
435 gudme.....	23.44	-0.19	0.03	0.49	23.28	23.74
437 hårbjerg.....	21.75	-0.13	0.15	0.46	21.78	22.08
439 kerteminde.....	22.67	-0.43	-0.26	0.43	21.99	22.67
441 langeskov.....	24.83	-0.26	-0.17	0.43	24.40	25.00
443 marstal.....	24.20	-0.37	0.28	0.39	24.12	24.23
445 middelfart.....	22.98	-0.41	0.18	0.46	22.76	23.04
447 munkebo.....	25.26	-0.76	-0.45	0.42	24.05	24.92
449 nyborg.....	24.73	-0.47	-0.06	0.45	24.20	24.71
451 nørre-åby.....	22.92	-0.17	0.06	0.41	22.81	23.16
461 odense.....	25.20	-0.50	0.03	0.44	24.73	25.14
471 otterup.....	24.29	-0.22	-0.28	0.41	23.79	24.49
473 ringe.....	25.19	-0.20	0.26	0.46	25.24	25.45
475 rudkøbing.....	24.47	-0.28	0.03	0.47	24.22	24.67
477 ryslinge.....	26.08	-0.05	0.12	0.48	26.16	26.51
479 svendborg.....	23.08	-0.40	0.16	0.46	22.85	23.15
481 sydlangeland.....	22.11	-0.13	0.54	0.60	22.52	22.58
483 søndersø.....	24.42	0.07	-0.19	0.48	24.31	24.97
485 tommerup.....	23.00	-0.21	-0.10	0.41	22.70	23.20
487 tranekær.....	22.98	-0.09	0.36	0.46	23.25	23.35
489 ullerslev.....	24.77	-0.10	-0.18	0.41	24.49	25.08
491 vissenbjerg.....	25.15	-0.22	0.05	0.42	24.98	25.35
493 aerøskøbing.....	21.90	0.24	0.44	0.41	22.58	22.55
495 ørbaek.....	23.77	0.08	0.04	0.48	23.89	24.33
497 årslev.....	23.91	-0.27	-0.53	0.44	23.11	24.08
499 årup.....	22.48	-0.11	-0.13	0.42	22.25	22.79
ialt	24.34	-0.34	0.04	0.45	24.03	24.44

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12C

kommuner :

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

*) : skitse1 n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokC

**) : arf.s n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokB

amtskommuner :

*) : skitse1 n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokB

sønderjyllands amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskatnings-niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitse1 *) (3).	arf.s **) (4).	skitse1 *) (5).	arf.s **) (6).
501 augustenborg.....	21.51	0.00	0.04	-0.04	21.55	21.47
503 bov.....	24.51	-0.02	-0.00	-0.03	24.49	24.46
505 bredebro.....	23.12	0.74	0.27	-0.04	24.13	23.82
507 broager.....	22.59	0.08	0.15	-0.03	22.82	22.63
509 christiansfeld.....	24.74	0.19	-0.17	-0.03	24.76	24.90
511 gram.....	24.19	0.36	0.24	-0.04	24.79	24.51
513 gråsten.....	23.83	0.00	0.18	-0.04	24.01	23.79
515 haderslev.....	24.36	-0.10	0.25	-0.04	24.51	24.23
517 højer.....	23.71	0.58	0.51	0.04	24.79	24.32
519 lundtoft.....	24.10	0.50	0.09	-0.04	24.69	24.56
521 løgumkloster.....	21.24	0.44	0.42	-0.03	22.09	21.64
523 nordborg.....	20.88	-0.12	-0.28	-0.03	20.47	20.73
525 nørre-rangstrup.....	23.21	0.81	0.35	-0.03	24.38	23.99
527 rødning.....	23.83	0.61	0.02	-0.04	24.46	24.40
529 rødekro.....	23.99	0.40	-0.07	-0.03	24.32	24.36
531 skaerbaek.....	20.60	0.75	0.81	-0.04	22.16	21.31
533 sundved.....	23.94	0.32	0.02	-0.03	24.29	24.23
535 sydals.....	23.57	0.14	-0.24	-0.03	23.46	23.67
537 sønderborg.....	24.25	-0.48	0.25	-0.04	24.02	23.73
539 tinglev.....	26.40	0.82	-0.07	-0.04	27.15	27.18
541 tønder.....	24.77	0.14	0.23	-0.02	25.13	24.88
543 vojens.....	23.76	0.26	-0.27	-0.03	23.75	23.99
545 åbenrå.....	24.73	-0.23	0.34	-0.04	24.84	24.46
ialt	23.73	0.10	0.12	-0.03	23.95	23.80

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12C

kommuner :

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

*) : skitse1 n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokC

**) : arf.s n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokB

amtskommuner :

*) : skitse1 n1=0.70 n2=0.70 ,ingen hovedstadsudl., incl blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 ,ingen hovedstadsudl., incl blokB

 ribe amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korregeret beskatningsniv.	
		-----		arf.s **) (4).	skitse1 *) (5).	arf.s **) (6).
		efter gurli (2).	skitse1 *) (3).			
551 billund.....	21.12	0.44	-0.25	0.24	21.30	21.80
553 blåbjerg.....	23.63	0.48	-0.12	0.23	23.99	24.34
555 blåvandshuk.....	24.33	0.51	-0.08	0.24	24.77	25.08
557 bramminge.....	23.82	0.55	0.13	0.24	24.49	24.60
559 brørup.....	23.26	0.50	0.17	0.24	23.92	23.99
561 esbjerg.....	25.55	-0.14	0.13	0.25	25.54	25.66
563 fanø.....	23.61	0.33	-0.21	0.25	23.73	24.18
565 grindsted.....	23.21	0.42	0.02	0.26	23.65	23.89
567 helle.....	23.63	1.04	0.18	0.24	24.84	24.90
569 holsted.....	23.88	0.88	0.20	0.24	24.96	25.00
571 ribe.....	24.10	0.51	0.21	0.24	24.82	24.84
573 varde.....	23.86	0.22	0.03	0.24	24.11	24.32
575 vejen.....	24.20	0.27	-0.03	0.25	24.45	24.73
577 ølgod.....	21.07	0.76	0.27	0.23	22.09	22.05
ialt	24.32	0.23	0.09	0.25	24.63	24.79

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12C

kommuner :

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

*) : skitse1 n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl.blokC

**) : arf.s n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl.blokB

amtskommuner :

*) : skitse1 n1=0.70 n2=0.70 ,ingen hovedstadsudl.,incl blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 ,ingen hovedstadsudl.,incl blokB

vejle amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret beskatningsniv.	
		-----			skitse1 (*) (5).	arf.s (**) (6).
		efter gurli (2).	skitse1 (*) (3).	arf.s (**) (4).		
601 braedstrup.....	23.92	0.52	0.31	0.40	24.75	24.83
603 borkop.....	23.98	0.17	-0.26	0.39	23.90	24.54
605 egtved.....	23.25	0.44	0.13	0.36	23.81	24.04
607 fredericia.....	23.11	-0.39	0.30	0.35	23.02	23.07
609 gedved.....	23.10	0.20	-0.28	0.42	23.03	23.72
611 give.....	22.74	0.98	0.08	0.35	23.80	24.07
613 hedensted.....	22.70	0.16	-0.24	0.35	22.62	23.22
615 horsens.....	25.34	-0.21	0.02	0.36	25.14	25.48
617 jelling.....	24.16	0.60	0.29	0.33	25.05	25.09
619 juelsminde.....	22.03	0.15	0.14	0.70	22.33	22.89
621 kolding.....	22.75	-0.24	-0.17	0.35	22.35	22.86
623 lunderskov.....	24.22	0.33	-0.04	0.35	24.50	24.90
625 nørre-snedede.....	22.69	0.45	0.66	0.37	23.81	23.52
627 tørring-uldum.....	22.71	0.45	0.16	0.36	23.32	23.52
629 vamdorp.....	23.61	0.02	-0.02	0.34	23.61	23.97
631 vejle.....	23.97	-0.29	0.31	0.34	23.98	24.02
ialt	23.53	-0.07	0.08	0.37	23.54	23.83

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12C

kommuner :

alternative beregninger med skitset og arf.s model

*) : skitset n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokC

**) : arf.s n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokB

amtskommuner :

*) : skitset n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokB

ringkøbing amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitset og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korregeret beskatningsniv.	
		-----			skitset (*) (5).	arf.s (**) (6).
		efter gurli (2).	skitset (*) (3).	arf.s (**) (4).		
651 aulum-haderup.....	22.83	1.54	0.42	0.39	24.79	24.76
653 brande.....	22.47	1.05	0.39	0.37	23.91	23.89
655 egvad.....	23.38	1.00	0.43	0.37	24.81	24.75
657 herning.....	22.49	0.45	-0.02	0.36	22.92	23.30
659 holmsland.....	17.78	1.10	-0.05	0.34	18.83	19.22
661 holstebro.....	22.11	0.46	0.11	0.35	22.67	22.92
663 ikast.....	21.83	0.67	0.17	0.35	22.67	22.85
665 lemvig.....	22.18	0.83	0.28	0.42	23.29	23.43
667 ringkøbing.....	20.21	0.68	0.23	0.36	21.12	21.25
669 skjern.....	22.06	1.39	0.30	0.34	23.75	23.79
671 struer.....	22.39	0.53	0.04	0.34	22.96	23.27
673 thyborøn-harboøre....	22.28	0.44	0.13	0.40	22.85	23.12
675 thyholm.....	22.05	1.00	0.00	0.34	23.04	23.38
677 trehøje.....	22.44	1.42	0.27	0.34	24.13	24.20
679 ulfborg-vemb.....	21.44	0.75	0.65	0.41	22.84	22.60
681 videbaek.....	22.84	1.21	-0.11	0.34	23.94	24.40
683 vinderup.....	22.37	1.16	0.09	0.37	23.62	23.90
685 åskov.....	23.50	1.55	0.40	0.34	25.45	25.39
ialt	22.09	0.75	0.14	0.36	22.98	23.20

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12C

alternative beregninger med skitset1 og arf.s model

kommuner :

*) : skitset1 n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokC

**) : arf.s n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokB

amtskommuner :

*) : skitset1 n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokB

århus amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitset1 og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitset1 (*) (3).	arf.s (**) (4).	skitset1 (*) (5).	arf.s (**) (6).
701 ebeltoft.....	23.03	-0.24	0.24	0.59	23.03	23.39
703 galten.....	27.05	-0.29	-0.57	0.44	26.19	27.20
705 gjern.....	25.50	0.35	-0.07	0.60	25.77	26.44
707 grenå.....	24.87	-0.40	0.18	0.49	24.66	24.97
709 hadsten.....	24.49	-0.21	-0.09	0.48	24.20	24.76
711 hammel.....	25.36	-0.04	-0.36	0.46	24.95	25.77
713 hinnerup.....	26.35	-0.38	-0.26	0.42	25.72	26.39
715 hørning.....	25.40	-0.29	-0.22	0.48	24.89	25.59
717 langå.....	24.36	-0.07	0.04	0.53	24.33	24.83
719 mariager.....	23.49	0.16	0.23	0.55	23.89	24.21
721 midt-djurs.....	23.96	0.27	0.38	0.55	24.61	24.78
723 nørhald.....	23.90	0.19	0.22	0.71	24.31	24.79
725 nørre-djurs.....	23.99	0.31	0.21	0.62	24.51	24.92
727 odder.....	24.49	-0.25	-0.13	0.50	24.10	24.74
729 purhus.....	24.67	0.09	-0.11	0.50	24.66	25.27
731 randers.....	26.20	-0.51	0.58	0.58	26.27	26.28
733 rosenholm.....	26.08	-0.02	-0.02	0.49	26.05	26.56
735 rougsø.....	24.43	0.26	0.21	0.54	24.90	25.23
737 ry.....	24.55	-0.05	-0.14	0.55	24.35	25.04
739 rønde.....	25.13	-0.11	0.25	0.62	25.27	25.64
741 samsø.....	24.03	0.04	1.04	0.61	25.12	24.68
743 silkeborg.....	23.03	-0.30	0.30	0.45	23.03	23.18
745 skanderborg.....	26.01	-0.40	0.04	0.46	25.65	26.07
747 sønderhald.....	24.23	-0.04	0.19	0.63	24.38	24.83
749 them.....	22.78	0.47	-0.25	0.54	23.00	23.79
751 århus.....	28.18	-0.56	-0.21	0.46	27.41	28.08
ialt	26.36	-0.37	-0.00	0.49	25.98	26.48

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12C

kommuner :

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

*) : skitse1 n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl.blokC

**) : arf.s n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl.blokB

amtskommuner :

*) : skitse1 n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., incl blokB

viborg amt

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korregeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitse1 (*) (3).	arf.s (**) (4).	skitse1 (*) (5).	arf.s (**) (6).
761 bjerringbro.....	26.13	0.21	0.25	0.78	26.59	27.11
763 fjends.....	26.04	0.60	0.65	0.75	27.30	27.40
765 hanstholm.....	26.61	0.16	0.10	0.77	26.86	27.53
767 hvorslev.....	24.11	0.43	0.40	0.76	24.93	25.29
769 karup.....	25.00	0.12	0.27	0.80	25.39	25.92
771 kjellerup.....	22.94	0.23	0.40	0.77	23.57	23.94
773 morsø.....	27.54	0.35	0.67	0.77	28.56	28.66
775 møltrup.....	24.61	0.85	0.43	0.79	25.89	26.25
777 sallingsund.....	24.32	0.13	0.41	0.76	24.85	25.20
779 skive.....	25.29	-0.09	0.17	0.76	25.38	25.97
781 spøttrup.....	24.29	0.26	0.42	0.83	24.96	25.37
783 sundsøre.....	25.45	0.45	0.65	0.75	26.55	26.65
785 sydthy.....	26.25	0.50	0.28	0.77	27.03	27.52
787 thisted.....	26.08	0.12	0.34	0.79	26.54	26.99
789 tjele.....	23.47	0.64	0.22	0.79	24.34	24.91
791 viborg.....	24.12	-0.17	0.11	0.75	24.06	24.70
793 ålestrup.....	25.56	0.56	0.60	0.79	26.72	26.91
ialt	25.24	0.17	0.32	0.77	25.73	26.19

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12C

alternative beregninger med skitse1 og arf.s model

kommuner :

*) : skitse1 n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokC

**) : arf.s n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokB

amtskommuner :

*) : skitse1 n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., inkl. blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 , ingen hovedstadsudl., inkl. blokB

nordjyllands amt

virkningen ved indførelsen af skitse1 og arf.s model						
kommunekode og -navn	beskatnings-niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korrigeret beskatningsniv.	
		efter gurlu (2).	skitse1 (*) (3).	arf.s (**) (4).	skitse1 (*) (5).	arf.s (**) (6).
801 arden.....	24.60	0.87	0.38	0.44	25.86	25.91
803 brovst.....	24.76	0.87	0.28	0.29	25.91	25.92
805 brønderslev.....	25.05	0.38	0.88	0.31	26.31	25.74
807 dronninglund.....	26.92	0.78	0.57	0.34	28.27	28.04
809 farsø.....	24.16	0.78	0.53	0.34	25.48	25.28
811 fjerritslev.....	23.98	0.78	0.53	0.28	25.30	25.04
813 frederikshavn.....	23.54	-0.05	-0.02	0.30	23.46	23.78
815 hadsund.....	22.52	0.31	0.13	0.60	22.96	23.43
817 hals.....	22.67	0.42	0.26	0.29	23.34	23.37
819 hirtshals.....	24.09	0.07	0.07	0.30	24.23	24.46
821 hjørring.....	23.18	0.12	0.48	0.30	23.78	23.60
823 hobro.....	23.62	0.18	0.51	0.35	24.31	24.15
825 laesø.....	27.83	0.73	0.21	0.39	28.77	28.95
827 løgstør.....	24.91	0.54	0.68	0.39	26.13	25.84
829 løkken-vrå.....	24.65	0.46	0.57	0.28	25.68	25.39
831 nibe.....	24.22	0.87	0.65	0.28	25.73	25.37
833 nørager.....	25.73	0.80	0.97	0.39	27.49	26.92
835 pandrup.....	23.96	0.04	0.49	0.29	24.49	24.29
837 sejlfjord.....	25.38	0.48	0.21	0.29	26.07	26.15
839 sindal.....	22.38	0.89	0.46	0.29	23.73	23.56
841 skagen.....	22.73	0.02	0.20	0.29	22.95	23.04
843 skørping.....	23.62	0.63	0.27	0.34	24.51	24.59
845 støvring.....	24.44	0.65	-0.09	0.31	25.00	25.41
847 saeby.....	22.66	0.63	0.25	0.30	23.55	23.60
849 åbybro.....	24.47	0.50	0.15	0.30	25.12	25.27
851 ålborg.....	25.25	-0.12	0.40	0.32	25.53	25.45
861 års.....	23.04	0.57	0.45	0.35	24.06	23.97
ialt	24.40	0.20	0.37	0.32	24.97	24.92

kommunal udligning og tilskud til kommuner

Tabel 12.12C

kommuner :

alternative beregninger med skitset og arf.s model

*) : skitset n1=0.30 n2=0.55 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokC

**) : arf.s n1=0.30 n2=0.50 n3=0.60 n4=0.85, hudlfak, inkl. blokB

amtskommuner :

*) : skitset n1=0.70 n2=0.70 ,ingen hovedstadsudl., incl blokC

**) : arf.s n1=0.70 n2=0.70 ,ingen hovedstadsudl., incl blokB

kommuner i hele landet

kommunekode og -navn	virkningen ved indførelsen af skitset og arf.s model					
	beskat- nings- niveau 1982b (1).	effekten på beskatningsniv.:			nyt korregeret beskatningsniv.	
		efter gurli (2).	skitset (*) (3).	arf.s (**) (4).	skitset (*) (5).	arf.s (**) (6).
kbh og frb kommuner	27.21	-0.26	-1.19	-0.77	25.76	26.18
københavns amt	24.57	-0.02	0.23	-0.48	24.79	24.07
frederiksborg amt	24.14	0.61	0.38	-0.38	25.13	24.37
roskilde amt	24.38	0.70	0.42	-0.32	25.50	24.76
vestsjaelland amt	24.95	-0.53	0.14	0.37	24.56	24.80
storstrøms amt	24.23	-0.46	0.06	0.30	23.83	24.07
bornholms amt	24.40	0.17	0.14	0.74	24.72	25.32
fyns amt	24.34	-0.34	0.04	0.45	24.03	24.44
sønderjyllands amt	23.73	0.10	0.12	-0.03	23.95	23.80
ribe amt	24.32	0.23	0.09	0.25	24.63	24.79
vejle amt	23.53	-0.07	0.08	0.37	23.54	23.83
ringkøbing amt	22.09	0.75	0.14	0.36	22.98	23.20
århus amt	26.36	-0.37	-0.00	0.49	25.98	26.48
viborg amt	25.24	0.17	0.32	0.77	25.73	26.19
nordjyllands amt	24.40	0.20	0.37	0.32	24.97	24.92
totalt	24.84	-0.00	0.00	-0.00	24.84	24.83

