

Rapport om finansiering

Det administrative Bibliotek
Slotsholmsgade 12
1216 København K

*Afgivet af arbejdsgruppen til undersøgelse af
finansieringsforholdene i den sociale sektor
og tilgrænsende områder*

BETÆNKNING NR. 940

Socialministeriet 1981

8 337 / 78 213

ISBN 87-503-3859-5

So 26-44-bet.

JJ trykteknik a-s, København

IndholdsfortegnelseSide

1. <u>Arbejdsgruppen, dens opgaver, problemstillinger og løsnings-</u> <u>skitser</u>	11
1.1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium	11
1.2. Arbejdsgruppens sammensætning	12
1.3. Nogle hovedproblemstillinger	14
1.4. Om rapportens sigte, opbygning og indhold	16
1.5. Sammenhænge og problemstillinger	19
1.6. Tre hovedskitser	21
1.7. Fælles træk i skitserne	23
1.8. Grundlæggende forskelle	25
1.9. Flere varianter og kombinationer	27
1.10 Vejledning, forsøg og udviklingsarbejde	28
1.11 Om arbejdsmarkedsfinansiering	28
2. <u>Baggrunden for de nuværende finansieringssystemer og udviklingen</u> <u>i finansieringsvilkårene i 1970'erne</u>	31
2.1. Forudsætninger ændredes gennem 1970'erne	31
2.2. Socialreformkommissionens overvejelser	33
2.3. Bistandslovens finansieringsregler	37
2.4. Finansieringen af invalidepension og anden førtidspension	41
2.5. Finansieringen af sygedagpenge	42
2.6. Finansieringen af sygehusvæsenet	44
2.7. Finansieringen af sygesikring	47
2.8. Finansieringen af de offentlige sundhedsordninger	49
2.9. Finansieringen af efterløn	50

2.10	Finansieringen af den offentlige alderspension	53
1.	Folkepension	53
2.	Arbejdsmarkedets tillægspension (ATP)	53
3.	Tillægspensionsudvalget	54
4.	Den sociale pensionsfond	54
5.	Pensionsreformsarbejdsgruppen	55
6.	Forholdet til særlige pensionsordninger	55
2.11	Finansieringen af boligsikring	56
2.12	Finansieringen af boligydelse	57
2.13	Finansieringen af børnetilskud	58
2.14	Brugerbetaling for en række sociale ydelser	59
1.	Et synspunkt fra socialreformkommissionen	59
2.	Socialindkomstbegrebet	60
3.	Betalingsregler for formidlet dagpleje og daginstitutionsoophold	61
4.	Finansieringen af skolepasningsordninger	62
5.	Betalingsregler for hjemmehjælp	63
6.	Betalingsregler for hjælpemidler	63
2.15	Arbejdsmarkedsforanstaltninger og arbejdsformidling	64
1.	Arbejdsløshedsforsikringen	64
2.	§ 97a: Beskæftigelsesarbejder	64
3.	Lov nr. 488: Ekstraordinære foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløsheden	65
4.	Arbejdsministeriets uddannelses- og kursusforanstaltninger	66
5.	Arbejdstilbud til ledige	66
6.	Arbejdsformidlingen	67
3.	<u>Finansiering af de enkelte foranstaltninger</u>	69
3.1.	Gruppering, formål og forudsætninger	69
3.2.	Bistandsloven	71
3.3.	Sygehusvæsenet	79

3.4. Offentlige sundhedsordninger	80
3.5. Sygesikring	81
3.6. Sygedagpenge, arbejdsskadeforsikring og bedriftssundheds- tjeneste	87
3.7. Boligsikring og boligydelse	91
3.8. Børnetilskud m.v.	92
3.9. Arbejdsløshedsdagpenge og beskæftigelsesfremme	94
1. Arbejdsløshedsdagpenge og arbejdsformidling	94
2. Ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed: Kommunale og amtskommunale foranstaltninger (L 488)	97
3. Ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed: Statslige for- anstaltninger.	101
3.10 Førtidspensionsordninger	105
3.11 Alderspensioner	107
1. Folkepension	108
2. Arbejdsmarkedets tillægspension (ATP)	109
3. Lønmodtagernes dyrtidsfond	110
4. Tjenestemandspensioner	110
5. Pensionsordninger ved særlige pensionskasser m.v.	110
6. Individuelle (skattebegunstigede) pensionsordninger	111
3.12 Skematisk sammenfatning	112
 4. <u>Kortlægning af de væsentligste finansieringssystemer</u>	 117
4.1. Indledning: ansvars-, neutralitets- og samordnings- hensyn	 117

4.2. Statens rolle i finansieringen	126
1. Forskellige tilskudsformer	126
2. Refusioner	128
3. Oversigt over de generelle statstilskud	130
4. Særligt om bloktilskud (tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier)	131
5. Særligt om s kattegrundlagstilskud	133
6. Særligt om tilskud vedr. psykiatriske hospitaler	135
7. Særligt om tilskud til særlig vanskeligt stillede kommuner	136
8. Særligt om tilskud til ø-kommuner og "indvandrers"-kommuner	136
4.3. Sammensætningen af amtskommuners og kommuners indtægter	137
4.4. Kommunalt finansierede tilskud	138
1. Hovedstadsudligning	138
2. Vækstkommuner	140
3. Mellemkommunal boligsikringsudligning	140
4. Langtidsledige	141
4.5. Baggrunden for byrdefordelingsreformen	141
1. Målsætning	141
2. Principper	144
3. Totalbalanceprincippet	148
4. Typer af omlægninger	149
4.6. Ændringer i instrumenterne for tilskud og udligning	152
1. Udligningsordningerne	152
2. Tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier	153
4.7. Systemets smidighed over for ændringer i finansieringsregler m.v.	155
4.8. Brugerbetaling	157
4.9. Arbejdsmarkedet	162

5.	<u>Sammenhænge og problemstillinger</u>	163
5.1.	Indledende bemærkninger	163
5.2.	Finansieringsreglerne i det samlede styringssystem	168
1.	En oversigt over styringsfaktorer	168
2.	Om forhold mellem grupper af styringsfaktorer	172
3.	Styringsfaktorer og de (amts)kommunale beslutninger	178
4.	Finansieringsregler og forholdet mellem kommuner og amtskommuner	180
5.3.	Sammenhænge med den faglige udvikling og med omgivelserne generelt	182
5.4.	Sammenhænge med den økonomiske udvikling og konjunktursituation	185
5.5.	Sammenhænge på forskellige problemområder	188
1.	Sammenhænge i funktioner og skel i den offentlige finansiering	188
2.	Sammenhænge vedr. foranstaltninger for børn og unge	190
3.	Sammenhænge på ældreområdet	194
4.	Sammenhænge på voksenområdet	196
5.	Sammenhænge med hensyn til økonomiske ydelser	197
6.	Sammenhæng med hensyn til vejledning og opsøgende virksomhed	200
7.	Sammenhænge i forhold til sygehusvæsenet og almen lægepraksis m.v.	202
8.	Sammenhænge i forhold til sygesikringen	210
5.6.	Nogle hovedlinier i de beskrevne sammenhænge og problemstillinger	212
6.	<u>Forudsætninger, betingelser og alternative skitser til ændrede finansieringsregler</u>	215
6.1.	Indledning og afgrænsning af kapitlet	215

6.2. Nogle begreber og fælles forudsætninger	218
1. Vigtige forbedringer i løbet af 1970'erne	218
2. Sammenhængende funktioner på 3 niveauer	219
3. Forholdet til totalbalance m.v.	220
4. Om stabilitet i finansieringsreglerne	221
5. Opfølgning gennem andre styringsfaktorer	222
6. Anvendelsen af takster, refusioner og tilskud	224
7. Betydningen af overskuelighed og stabilitet	230
8. På grundlag af den nuværende opgavefordeling	231
6.3. Nogle principielle overvejelser om finansieringsreglers sigte og virkemåder	232
1. Afvejning mellem 3 grundlæggende hensyn og nogle andre hensyn	232
2. Kort om en model svarende til ansvarshensynet	234
3. Kort om en model svarende til samordnings- og neutralitetshensynet	236
4. Kort om de nuværende finansieringsordninger	238
5. Voksende vægt på samordning	240
6. Konjunkturfølsomme udgifter	242
7. Afvejning af sammenhænge indenfor og mellem områder	243
8. Forhold til sektorplanlægning	246
6.4. Nogle løsningsmuligheder	248
1. Præsentation af 3 hovedskitser	248
2. Fælles træk i de tre hovedskitser	250
3. Om den første hovedskitse	252
4. Om den anden hovedskitse	253
5. Om den tredje hovedskitse	255
6.5. Om de enkelte områder ("søjler" i tabel 6.3.) i relation til de 3 hovedskitser	256
1. Også søjler hænger sammen	256
2. Om serviceydelser efter bistandsloven og de offentlige sundhedsordninger	257
3. Om kontantydelse (kontanthjælp, sygedagpenge - ud over arbejdsgiverperioden - og førtidspensioner)	267
4. Om sygehusvæsen og sygesikring	273

6.6.	Nogle mulige varianter til de enkelte hovedskitser	279
1.	Tværgående (fælles) variationsmuligheder	279
2.	Mulige modifikationer til de enkelte hovedskitser	285
6.7.	De enkelte hovedskitser (og nogle varianter hertil) sammenholdt med problemstillinger og forudsætninger	286
1.	Generelt om skitserne	286
2.	Særligt om skitse 1	289
3.	Særligt om skitse 2	291
4.	Særligt om skitse 3	292
6.8.	Om finansiering af vejledning og opsøgende arbejde	293
6.9.	Finansierungsproblemer i forbindelse med forsøg og udviklingsarbejde	300
7.	<u>Om arbejdsmarkedsfinansiering af sociale og sundhedsmæssige ydelser</u>	303
7.1.	Præsentation af to hovedtyper	303
7.2.	Sammenligning med andre lande	305
7.3.	Arbejdsmarkedsfinansieringen i andre lande	307
7.4.	Afgrænsning af overvejelser om arbejdsmarkedsfinansiering	310
7.5.	Overvejelser om almindelig arbejdsmarkedsfinansiering af sociale og sundhedsmæssige udgifter	311
7.6.	Forebyggende arbejdsmarkedsfinansiering	316
1.	Tidligere undersøgelser og overvejelser	316
2.	Om udenlandske ordninger	320
3.	Sammenfatning	320

8.	<u>Nogle specielle problemer</u>	323
8.1.	Forholdet til arbejdsformidling, beskæftigelsesforanstaltninger og arbejdsløshedsdagpenge	323
8.2.	Særligt om visse lands- og landsdelsdækkende funktioner	325
8.3.	Særligt om forsorgshjem	327
8.4.	Forskellige andre finansieringsproblemer	330
	 <u>Bilag:</u>	 331
1.	Oversigt over finansieringen af ydelser på det sociale og sundhedsmæssige område, arbejdsmarkedet samt sygehusområdet	333
2.	Professor Jørn Henrik Petersen: Notat om problemer i relation til udforming af en "generel arbejdsmarkedsfinansiering"	339
3.	Notat om synspunkter vedrørende indkomstfordeling og finansiering m.v. af et fremtidigt pensionssystem	353
4.	Professor Jørn Henrik Petersen: Notat om problemer i relation til udformning af "en forebyggende arbejdsgiverafgift"	363
5.	Notat om eksisterende ordninger til bedring af arbejdsmiljøet	375
6.	Kommunernes Landsforening: Notat om grænseflader mellem ydelser efter lov nr. 488 om ekstraordinære foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløsheden og bistandslovens kon-tanthjælpsydelser (§ 37 og § 42)	381

Kapitel 1 Arbejdsgruppen, dens opgaver, problemstillinger og løsnings- skitser.

1.1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium.

Arbejdsgruppen til undersøgelse af finansieringsforholdene i den sociale sektor blev nedsat af regeringen i december 1980 og påbegyndte sit arbejde i januar 1981.

I arbejdsgruppens kommissorium henvises til, at der i forbindelse med kommunal- og socialreformerne blev gennemført ændringer i opgavefordelingen og finansieringen af den sociale sektors ydelser og foranstaltninger. Hovedparten af opgaverne blev herved henlagt til samlet administration under kommunernes og amtskommunernes social- og sundhedsforvaltninger. Udgifterne finansieres af kommunerne, amtskommunerne og staten samt i et vist omfang over arbejdsmarkedet og direkte af brugerne.

Der skete samtidig ændringer i opgavefordeling og finansiering på tilgrænsende områder.

På denne baggrund fik arbejdsgruppen til opgave at foretage en kortlægning af sammenhænge mellem opgaver, der løses af forskellige sociale myndigheder og af sociale myndigheder sammen med andre offentlige instanser.

Arbejdsgruppen skulle dernæst vurdere den gældende finansiering og stille forslag om indretning af finansieringssystemer, der

- 1) fremmer samordning mellem sammenhængende funktioner, herunder hvor disse varetages af forskellige instanser,
- 2) tilskynder til forebyggelse og anden socialpolitisk hensigtsmæssig adfærd og fremmer en bedre ressourceanvendelse,
- 3) fremmer forsøgsordninger med henblik på at tilvejebringe alternative løsningsmuligheder.

Det forudsattes, at arbejdsgruppens arbejde søgtes afsluttet, således at en rapport kunne foreligge senest den 1. juli 1981. Efter aftale med socialministeren er tidspunktet siden udskudt til 1. oktober 1981.

1.2. Arbejdsgruppens sammensætning.

Til formand for arbejdsgruppen udpegedes: Afdelingschef Øle Høeg, socialstyrelsen.

Arbejdsgruppen fik i øvrigt følgende sammensætning:

Kontorchef Ernst Andersen, Socialstyrelsen,
Kontorchef Øle Asmussen, Indenrigsministeriet,
Kontorchef Nils Bernstein, Finansministeriet,
Afdelingschef Niels Halek, Sikringsstyrelsen,
Socialdirektør Paul Kristensen, Københavns og Frederiksberg kommuner,
Afdelingschef Otto Larsen, Amtsrådsforeningen i Danmark,
Kontorchef Finn Mortensen, Socialministeriet,
Cheføkonom Niels Peter Thomsen, Kommunernes Landsforening.

Særligt sagkyndige:

Professor, forskningschef Bent Rold Andersen,
Forvaltningschef Alfred Dam,
Kontorchef Nils Eilschou, Kommunernes Landsforening,
Professor, læge Erik Holst,
Socialdirektør F. Toftgaard Jensen,
Ankechef Vibeke Lomholt,
Overlæge Gunnar Schiøler,
Konsulent Åge Valbak,
Socialcenterleder Karen Ytting.

Kontorchef Ernst Andersen, Socialstyrelsen, har fungeret som leder af arbejdsgruppens sekretariatsforretninger, der er varetaget af medarbejdere i socialstyrelsen, socialministeriet og indenrigsministeriet:

Fuldmægtig Anette Gluud, Socialstyrelsen,
 Fuldmægtig Torben Lund Jensen, Socialstyrelsen,
 Fuldmægtig Margit Jespersen, Socialstyrelsen,
 Fuldmægtig Per Lyngsie, Socialministeriet,
 Fuldmægtig Dorte Randeris, Indenrigsministeriet, og
 Fuldmægtig Erling Rasmussen, Socialstyrelsen.

Professor Jørn Henrik Petersen, Odense universitet, har bistået arbejdsgruppen med skriftlige bidrag, jfr. bilag 2 og 4.

En række yderligere sagkyndige har bistået arbejdsgruppen:

Kontorchef Torben Brøgger, Amtsrådsforeningen,
 Fuldmægtig Steen Christensen, Amtsrådsforeningen,
 Kontorchef Inger Erdal, Socialstyrelsen,
 Fuldmægtig Carsten Jørgensen, Kommunernes Landsforening,
 Fuldmægtig Peter Brix Kjeldgaard, Amtsrådsforeningen,
 Vicedirektør Jørgen Lotz, Københavns kommune,
 Forskningsassistent Ib Maltesen, Socialforskningsinstituttet,
 Vicedirektør Aage Juhl Nielsen, Odense kommune,
 Kontorchef Poul Pedersen, Socialstyrelsen,
 Forskningsleder Jan Plovsing, Socialforskningsinstituttet,
 Kontorchef Ib Valsborg, Sikringsstyrelsen,
 Formand for det økonomiske råd, professor Hans E. Zeuthen, Århus universitet.

Arbejdsgruppen har afholdt 19 heldagsmøder, ligesom der på sekretariatsplan har været afholdt en lang række møder med medlemmer af arbejdsgruppen og med særligt sagkyndige.

1.3. Nogle hovedproblemstillinger.

I gennem 1970'erne er der sket en udvikling i de synspunkter og erfaringer, der ligger til grund for opgave- og byrdefordelingen mellem staten, amtskommunerne og kommunerne. Formålet har været at skabe overensstemmelse mellem ansvar og økonomi, således at hver instans dækker udgifterne på de områder, de har ansvaret for.

Under forarbejderne til bistandsloven i midten af 1970'erne erkendtes det, at der er så nær en sammenhæng mellem opgaverne, at varetagelsen af opgaverne på et niveau er med til at bestemme omfanget af og dermed udgifterne for andre niveaus opgaveløsninger. Dette kom i bistandsloven især til udtryk ved, at kommunen finansierer samme andel, nemlig 50%, af udgifterne ved et bredt spekter af foranstaltninger og uafhængigt af, om opgaven er placeret under kommunerne eller amtskommunalt.

Der blev ikke skabt tilsvarende finansiel sammenhæng fra amtskommunens side i forhold til de kommunale foranstaltninger, idet amtskommunen ikke modsvarende deltager i finansieringen af de kommunale opgaver. På områder, hvor kommunale eller amtskommunale ydelser kan substituere (erstatte) hinanden, er der derfor en økonomisk tilskyndelse for amtskommunerne til, at opgaverne søges løst kommunalt, d.v.s. uden udgift for amtskommunen (50% kommune og 50% stat).

Derved skærpes statens interesse for gennem regulerende virksomhed at sikre, at specialforanstaltninger under amtskommunen udføres i det forudsatte omfang og derfor afgrænses klart i forhold til foranstaltninger under kommuner.

Finansieringsreglerne har gennem de senere år været udsat for kritik, og der er fra mange sider blevet stillet forslag til forbedringer af reglerne. 1)

Kritikken har bl.a. hæftet sig stærkt ved områder, hvor et givet behov kan dækkes såvel af kommune som af amtskommune gennem tilgrænsende foranstaltningstyper uden samtidig finansiell sammenhæng, eksempelvis sygehusindlæggelse kontra bistand i hjemmet eller plejehjemsophold. Tilsvarende har der været fremhævet en række situationer, hvor finansieringsreglerne ikke indebærer nogen tilskyndelse for kommunerne til at vælge den mest hensigtsmæssige løsning ud fra en samfundsøkonomisk synsvinkel, et klientensyn eller en forebyggelsesmålsætning. Det har desuden været hævdet, at finansieringsreglerne ofte er direkte hindrende for realisering af nytænkning og forsøgsvirksomhed i kommunerne.

Hertil kommer erkendelsen af, at finansieringsreglerne med henblik på en bedre ressourceanvendelse må tilpasses de ændrede samfundsvilkår, herunder at der i de senere år er tilsigtet gradvis at bringe stigningen i de offentlige udgifter til ophør.

Det er væsentligt, at finansieringsreglerne i videst muligt omfang tilrettelægges således, at befolkningens behov for offentlige ydelser og foranstaltninger tilfredsstilles på den mest effektive måde.

- 1) Jfr. bl.a. Perspektivplan-redegørelse II, 1972-1987, Sammen slutningen af sociale udvalgs debatoplæg 1980, Bent Rold Andersens indlæg på socialpolitisk sommermøde 1980, Sammen slutningen af sociale udvalgs debatoplæg 1981 samt en rapport fra 1981 om kommunernes sociale forvaltning, udarbejdet af en arbejdsgruppe, nedsat i fællesskab mellem Kommunernes Landsforening og Social forskningsinstituttet.

Ved en forkert udformning af finansieringsreglerne er der således en vis risiko for, at de enkelte myndigheder vælger opgaveløsninger, som set i en bredere samfundsmæssig sammenhæng er uhen-sigtsmæssige og dermed i sidste ende er dyrere for borgerne.

Når det er væsentligt at tilrettelægge finansieringen således, at den støtter både de økonomisk og sagligt rigtige opgaveløsninger, skyldes det således såvel ønsket om at tildele borgerne de rig-tige ydelser og foranstaltninger som hensynet til, at forholdet mellem skat og service giver borgerne et så rimeligt grundlag som muligt for en bedømmelse af det offentliges indsats.

1.4. Om rapportens sigte, opbygning og indhold.

Arbejdsgruppens rapport fremtræder som en principredegørelse med det sigte at bidrage til grundlaget for den videre debat og politiske beslutningsproces. Arbejdsgruppen har derfor ikke tilstræbt at fremlægge ét og kun et forslag, men opstiller for-skellige modeller for, hvordan det fremtidige finansieringssystem kan tænkes udformet. Der er ikke i arbejdsgruppen enighed om at foretrække en enkelt af modellerne eller om alle træk i de ana-lyser, der ligger til grund for modellernes udformning, ligesom der kan tænkes kombinationer af modellerne indbyrdes og med de nuværende regler.

Som grundlag for opstilling af disse modeller er i redegørelsen beskrevet og vurderet forskellige problemer, hensyn og forudsæt-ninger, hvoraf man her særligt skal fremhæve:

- Det har været en forudsætning for arbejdsgruppens overve-jelser, at totalbalanceprincippet fastholdes ved omlægninger i finansieringen, således at den hidtidige balance opret-

holdes i udgiftsfordelingen mellem staten, amtskommunerne og kommunerne, og at forskellene i den kommunale og amtskommunale beskatning ikke øges ved omlægningen. Arbejdsgruppen har ikke gennemregnet de kommunaløkonomiske, herunder fordelingsmæssige konsekvenser af de opstillede modeller eller kombinationer af disse, men har i denne forbindelse kunnet lægge til grund, at modellerne vil indgå i det igangværende arbejde i indenrigsministeriets finansieringsudvalg, således at en belysning af modellerne i relation til den samlede byrdefordeling vil kunne gå med ind i en videre politisk beslutningsproces.

- Arbejdsgruppen har endvidere forudsat, at de berørte myndigheder, de kommunale organisationer og eventuelt andre i den videre behandling og politiske beslutningsproces får mulighed for at udtale sig på grundlag af redegørelsen og senere yderligere på grundlag af overvejelserne i indenrigsministeriets finansieringsudvalg. Det skal således fremhæves, at arbejdsgruppens enkelte medlemmer - og især de medlemmer, der er udpeget på baggrund af deres organisationstilknytning - ikke inden for den givne tidsramme har haft mulighed for at forelægge hverken de opstillede modeller eller vurderingen af de enkelte præmissers vægt til behandling og stillingtagen i deres respektive organisationer m.v.

Det bemærkes, at arbejdsgruppen ikke har anset det for en del af sin opgave at tage spørgsmål op vedrørende de regler, der fastlægger hvilken (amts)kommune, der i det konkrete tilfælde skal bære den (amts)kommunale udgift for en person, d.v.s. reglerne om opholds- og betalings(amts)kommune.

Arbejdsgruppen har lagt vægt på, at dens overvejelser ikke er knyttet til konkrete opgaveomlægninger. Det har været dens opgave at se bredere og mere principielt på, hvordan de finansieringsregler, der er blevet til under 1970'ernes forskellige udviklinger, kan tilpasses bedre til sammenhænge i opgaveløsninger og nødvendigheden af bedre ressourceanvendelse.

I rapportens kapitel 2 omtales baggrunden for de nuværende finansieringssystemer og udviklingen i finansieringsvilkårene i 1970'erne. På de sociale og sundhedsmæssige områder er der i disse år sket mange og dybtgående ændringer i styringen af det offentliges indsats. I forbindelse med opgaveomlægninger på en række områder og dermed følgende ændringer af de forskellige myndigheders rolle i den samlede styring er også finansieringsreglerne blevet ændret.

I kapitel 3 beskrives i hovedtræk den udformning af de gældende finansieringsregler på de enkelte sociale, sundhedsmæssige og tilgrænsende områder, som er resultatet heraf. Heri indgår også et overblik over, hvordan de gældende finansieringsregler fordeler udgifterne ved det offentliges aktiviteter på "de fem finansieringskilder": staten, amtskommunerne og kommunerne (intern finansiering) samt arbejdsmarkedet og brugerne (ekstern finansiering).

Til kortlægningen af finansieringsreglernes udvikling og udformning på de enkelte områder føjes i kapitel 4 en kortlægning af nogle hovedtræk af 1970'ernes mere generelle udvikling omkring byrdefordeling, i forholdet mellem "de fem finansieringskilder", mellem refusioner og generelle tilskud - og i nogle grundlæggende hensyn, der har præget denne udvikling.

I kapitel 4 som flere andre steder i rapporten fremhæves tillige, at sammenhænge og finansieringsregler også kan spille en rolle i forholdet mellem de sociale-sundhedsmæssige områder og andre områder. Ved opstillingen af løsningsskitser har arbejdsgruppen ud fra sit kommissorium naturligvis i første række haft virkningerne inden for de sociale og sundhedsmæssige områder for øje, men den har samtidigt lagt vægt på, at gennemførelsen heraf i hvert fald ikke må forringe mulighederne for sammenhæng og samordning med andre områder.

1.5. Sammenhænge og problemstillinger.

Hovedgrundlaget for arbejdsgruppens overvejelser er indeholdt i kapitel 5. I dette kapitels første halvdel beskrives og behandles finansieringsreglerne og deres rolle som led i det samlede offentlige styringssystem og som grundlag for lokal og regional samordning, prioritering og planlægning. I kapitlets anden halvdel er det i forbindelse med en række eksempler belyst, om, hvor og hvordan de nuværende finansieringsregler fremmer eller hæmmer samordningen med virkninger for opgaveløsning og ressourceanvendelse.

Kommunalreform, socialreform, decentraliseringer o.s.v. har givet den stedlige og tværgående samordning voksende betydning. En lang række faktorer, regler, rammer, stedlige holdninger, faktiske muligheder o.s.v. påvirker det grundlag, de kommunale og amtskommunale instanser har at træffe deres beslutninger på. Finansieringsreglerne er et enkelt led heri. Derfor er deres rolle i kapitel 5 søgt placeret og beskrevet som en del af et samlet styringssystem.

Dertil kommer, at finansieringsregler først og fremmest virker ind på beslutninger om den fremtidige tilrettelæggelse og kapacitet af de forskellige funktioner, d.v.s. på den mere langsigtede prioritering og planlægning. Finansieringsreglernes virkemåde er at udmåle omkostninger og derigennem påvirke omkostningsvurderinger i beslutningsgrundlaget for såvel offentlige som private beslutningstagere. De er med til at bestemme beslutningstageres muligheder for at sammenholde pris og værdi af en foranstaltning. Derfor er det særlig vigtigt, at de bidrager til et hensigtsmæssigt beslutningsgrundlag i en tid, hvor der stilles øgede krav til effektiv opgaveløsning og hensigtsmæssig ressourceanvendelse.

Det nævnes, at der gennemgående savnes forskningsmæssig belysning af virkningerne såvel af de nuværende finansieringsregler som af ændringer heri. Derfor er man på dette felt henvist til at bygge på generelle overvejelser på grundlag af praktiske erfaringer m.v. I anden halvdel af kapitel 5 (afsnit 5.5.) gennemgås en række konkrete opgaveområder, og eksempler på vigtige funktions-sammenhænge sammenholdes med de gældende finansieringsregler.

En sådan gennemgang vil selvsagt fokusere på de områder, hvor der er samordningsproblemer. Derfor er der vigtige funktionsområder, som ikke omtales, fordi finansieringsreglerne ikke umiddelbart frembyder problemer for forvaltning, styring og opgaveløsning, først og fremmest næsten hele bistandslovens område på kommunalt niveau, hvor der med bistandsloven blev opnået samme kommunale udgiftsandel, nemlig 50%, over et meget bredt foranstaltningsområde.

De problemområder, der behandles i afsnit 5.5. er f.eks.: forholdet mellem døgninstitutioner og familiepleje, mellem de almene, kommunale og de specielle, amtskommunale dagforanstaltninger for børn, mellem kommunal og amtskommunal rådgivning og familiestøtte, mellem almindelige plejehjem, særlige plejehjem og H-plejehjem, mellem kommunale og amtskommunale serviceydelser og kontantydelse (kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspension), mellem sygehusvæsen, sygesikring og en lang række sociale funktioner o.s.v.

1.6. Tre hovedskitser.

I kapitel 6 opregnes - især ud fra indholdet af kapitel 5 - en række problemstillinger, forudsætninger og hensyn med mere direkte sigte på de opstillede skitser til ændrede finansieringsregler. Et hovedsigte for skitserne er at fremme samordningen af sammenhængende funktioner, herunder hvor disse varetages af forskellige instanser. Herudfra har arbejdsgruppen lagt vægt på,

- at skitserne ikke indebærer forringelser for samordningen af sammenhængende funktioner i forhold til de fremskridt, der blev opnået i 1970'erne, specielt med bistandslovens finansielle neutralitet over for den enkelte kommunes prioritering af en række sociale og sundhedsmæssige foranstaltninger indbyrdes,
- jrt finansieringsreglerne ikke ændres mere og specielt ikke hyppigere end begrundet med væsentlige forbedringer i grundlaget for prioritering, samordning og styring,

- at totalbalanceprincippet vil blive fastholdt, og at denne rapport vil indgå i det videre arbejde i indenrigsministeriets finansieringsudvalg med henblik på, at der kan ske sådanne tilpasninger i reglerne om generelle tilskud m.v., at u hensigtsmæssige ændringer i den samlede byrdefordeling mellem (amts)kommuner undgås, og at materiale fra udvalget iøvrigt kan indgå i grundlaget for den videre stillingtagen til indholdet af denne rapport,
- at såvel ansvars-, neutralitets- og samordningshensyn (beskrevet i indledningen til kapitel 4) som hensyn til stabilitet, overskuelighed og faglige sammenhænge i opgaveløsningerne tilgodeses,
- at ændringerne kan styrke grundlaget for lokal og regional samordning og derved modvirke behov for detaljeret central regelstyring,
- at ændringerne kan fremme effektive opgaveløsninger og derigennem en mere hensigtsmæssig samlet ressourceanvendelse, og
- at pege på, hvor ændringerne bør følges op af tilpasninger i planprocedurer, udvikling af informationsgrundlag og af vejledninger m.m. med henblik på at opnå de bedst mulige virkninger af finansieringsændringerne.

På denne baggrund opstiller arbejdsgruppen 3 hovedskitser til ændrede finansieringsregler, og uden at den har foretaget en systematisk afprøvning af, i hvilket omfang de overalt tilgodeser de enkelte punkter ovenfor. De 3 hovedskitser er præsenteret og kort beskrevet i afsnit 6.4. Der er desuden i afsnittene 6.5. og 6.6. peget på muligheder for kombinationer af skitserne og på forskellige variationsmuligheder, dels fælles for alle skitser og dels til de enkelte skitser.

De 3 hovedskitser har på den ene side væsentlige fælles træk, men udtrykker på den anden side også vigtige forskelle i den indbyrdes vægt, de lægger på forskellige grundlæggende hensyn. I rapporten fremhæves både de fælles træk og de grundlæggende forskelle med henblik på den videre behandling og stillingtagen til de 3 skitser og til varianter eller eventuelle kombinationer heraf.

I afsnit 6.5. er både fælles træk og forskelle belyst i forhold til 3 store opgaveområder, nemlig (1.) bistandslovens kommunale og amtskommunale serviceydelser og de offentlige sundhedsordninger, (2.) kontantydelse (bistandslovens kontanthjælp, sygedagpenge og førtidspensioner) og (3.) sygehusvæsen/sygesikring.

1.7. Fælles træk i skitserne.

Som vigtige fælles træk skal fremhæves, at alle 3 hovedskitser som helhed tilsigter en styrkelse af samordningen mellem sammenhængende funktioner. Det sker først og fremmest ved en udvidet anvendelse af det princip, at en myndighed har et ansvar både for de direkte og for de afledede virkninger af sine beslutninger, også når disse virkninger giver sig udslag i forbruget af en anden myndigheds ydelser. I de 3 hovedskitser er der tillagt dette hensyn forskellig vægt over for forskellige andre hensyn, og det gennemføres i større eller mindre omfang.

I alle 3 hovedskitser lægges det således til grund, at der er en sådan sammenhæng mellem kommunale og amtskommunale serviceydelser efter bistandsloven, at kommunen derigennem har en faktisk indflydelse også på, hvor ofte og hvor længe dens borgere får brug

for at benytte amtskommunens serviceydelser. Alle 3 hovedskitser fastholder således kommunal medfinansiering af disse enten i det nuværende eller i forøget omfang.

Fælles for de 3 hovedskitser er, at de lægger til grund, at der er en sådan sammenhæng mellem de forhold, kommunen har ansvar for, og sygehusvæsenets virksomhed, at kommunen har en faktisk indflydelse på, hvor hyppigt og hvor længe dens borgere får brug for sygehusvæsenets ydelser.

I alle 3 hovedskitser kommer dette til udtryk i en kommunal medfinansiering af sygehusforbrug (i form af en takstbetaling på grundlag af dens borgeres faktiske forbrug af sengedage på sygehus).

Tilsvarende lægges det i alle 3 hovedskitser til grund, at kommunen kan have en indflydelse på, hvor hyppigt sociale, helbreds-mæssige og andre forhold udløser behov for førtidspension. Alle 3 skitser indeholder derfor kommunal medfinansiering af fremtidigt tilkendte førtidspensioner.

Fælles for de 3 hovedskitser er også formålet med kommunens medfinansiering af de nævnte foranstaltningsområder, nemlig at bringe hensynet til de virkninger - og de muligheder for påvirkninger - af trækket på disse foranstaltningsområder, som kan ligge i kommunens egne beslutninger, ind i grundlaget for disse beslutninger. Derved får man i den enkelte kommune bedre mulighed for selv at tage hensynet til disse virkninger med i de samlede omkostningsovervejelser, man gør sig i forbindelse med prioriteringen og planlægningen af sine egne aktiviteter.

Arbejdsgruppen anser det således for en bedre måde - og for bedre stemmende med, at kommuner og amtskommuner er selvstændige politiske og administrative niveauer - at hensynet til samordning længst muligt indbygges i grundlaget for kommuners og amtskommuners egne vurderinger og beslutninger ved hjælp af de almindelige finansieringsregler frem for, at disse hensyn skulle søges tilgodeset gennem reguleringer, regelstyring og særlige procedurer uden støtte i finansieringsreglerne og det enkelte niveaues egne omkostningsvurderinger.

1.8. Grundlæggende forskelle.

I de 3 hovedskitser sammenvejes disse hensyn imidlertid på forskellig måde og med forskellig vægt overfor andre hensyn. Det betyder, at de 3 hovedskitser - ved siden af de fælles træk - også er opbygget med hovedvægten på hver sit af tre forskellige grundlæggende hensyn. Det skal stærkt understreges:

- at det følgende ikke er en fuldt dækkende beskrivelse, hverken af de grundlæggende hensyn eller af de 3 hovedskitser (herom må henvises dels til indledningen til kapitel 4 og dels til afsnittene 6.3.-6.5.), at de grundlæggende hensyn ikke nødvendigvis er absolutte eller modstridende i forhold til hinanden, jfr. afsnit 6.3.1, og
- ajt alle 3 hovedskitser inddrager alle 3 grundlæggende hensyn, men med forskellig vægt og med hovedvægt på det hensyn, der nedenfor bruges til kort at karakterisere skitsen.

Den første skitse tilsigter at fremme samordning inden for rammerne af relativt begrænsede nettoændringer i den samlede, direkte udgiftsfordeling mellem stat, amtskommuner og kommuner, jfr. afsnit 6.4.3, og sådan, at staten bærer en høj andel af meget konjunkturafhængige ydelser. Den bevarer bistandslovens regler for serviceydelser med deres forskelle mellem kommunale og amtskommunale funktioner. Den indeholder kommunal medfinansiering af sygehusvæsen og af fremtidigt tildelte førtidspensioner. Den indebærer desuden - ud fra samordnings- og konjunkturhensyn - ensartet finansiering af udgifterne til kontanthjælp, sygedagpenge og fremtidige førtidspensioner. Dette opnås ved, at statsrefusionen vedrørende kontanthjælp øges fra 50 til 75% og ved fremtidige førtidspensioner nedsættes fra 100 til 75%.

Den anden skitse lægger hovedvægten på "ansvarshensynet", d.v.s. at den instans, der har ansvaret for en foranstaltning, også fuldt ud bærer finansieringen heraf, jfr. afsnit 6.4.4. Den betyder fuldt bortfald af statsrefusion til bistandslovens serviceydelser og de offentlige sundhedsordninger og tilgodeser samordnings- og neutralitetshensyn ud fra det synspunkt, at "kommunen har ansvaret for sine borgere" - også når de modtager amtskommunale serviceydelser, som kommunen derfor finansierer fuldt ud gennem en takst (for sygehusforbrug dog begrænset til en "plejetakst"). Skitsen indfører kommunal medfinansiering af fremtidigt tilkendte førtidspensioner og forhøjer kommunens andel af sygedagpenge, så kommunen bærer 50% af alle kontantydelse.

Den tredje skitse lægger hovedvægten på "neutralitets- og samordningshensyn", d.v.s. at udgiftsandelen for den ansvarlige myndighed er ens for forskellige foranstaltninger inden for bredere forvaltningsområder, og at en myndighed deltager finansielt i konsekvenserne af sine beslutninger, også når de giver sig udslag i mer- eller mindreforbrug ved en funktion, som en anden myndighed har ansvaret for, jfr. afsnit 6.4.5. Skitsen fastholder ansvarshensynet derved, at den umiddelbart ansvarlige instans i alle tilfælde bærer mindst 50% af udgiften, og at den (bortset fra sygehusvæsen) ikke på noget område mindsker den ansvarlige myndigheds udgiftsandel i forhold til de nuværende regler. Som de andre skitser bygger den på et kommunalt medansvar (og medfinansiering) for trækket på amtskommunale funktioner, men den føjer hertil et amtskommunalt medansvar også for trækket på kommunale ydelser og på kontanthjælp, sygedagpenge og fremtidigt tilkendte førtidspensioner og indeholder derfor en amtskommunal medfinansiering heraf.

En væsentlig forskel på de 3 skitser er derved, at hovedvægten i 2 af de 3 skitser (skitserne 1 og 2) lægges helt på at indbygge det tværgående finansielle samordningshensyn (også mellem kommunale og amtskommunale funktioner) i det kommunale besluthningsgrundlag, d.v.s. samordningen af sammenhængende funktioner primært bliver et kommunalt anliggende, medens den tredje skitse lægger vægt på, at det finansielle samordningshensyn indbygges i begge niveauers besluthningsgrundlag med henblik på samarbejdet mellem disse.

1.9. Flere varianter og kombinationer.

Til de 3 skitser knytter der sig forskellige variations- og kombinationsmuligheder, jfr. således afsnit 6.5. og især afsnit 6.6. Der peges f.eks. på fordele og ulemper ved at afgrænse

den kommunale takstbetaling for sygehusforbrug til personer over f.eks. 65 år, ved anvendelsen af kommunale takstbetalinger til sygehusvæsenet i det hele taget, ved anvendelsen af procentrefusioner eller et fast tilskud pr. plads eller lignende (enhedstilskud), ved forskellig tidsmæssig placering af kommuners medfinansiering af førtidspensioner, ved en "entreprenørmodel" for amtskommunale serviceydelser, ved forskellig finansiel placering af H-piegehjem o.s.v.

Der er tillige peget på, at der ikke bør indføres nye finansielle skel, f.eks. mellem sygehusvæsen og sygesikring.

1.10. Vejledning, forsøg og udviklingsarbejde.

Selv om både vejledning og opsøgende arbejde og forsøgs- og udviklingsarbejde i princippet indgår både i beskrivelserne i de forudgående kapitler og i løsningsskitserne, er der dog knyttet en række særlige forhold hertil, som medfører, at de yderligere er særskilt behandlet i henholdsvis afsnit 6.8. og afsnit 6.9.

1.11. Om arbejdsmarkedsfinansiering.

I kapitel 7 belyser arbejdsgruppen nogle problemstillinger omkring anvendelsen dels af almindelig arbejdsmarkedsfinansiering og dels af forebyggende arbejdsmarkedsfinansiering specielt i social- og sundhedspolitisk sammenhæng.

I debatten har anvendelsen af almindelig arbejdsmarkedsfinansiering især været knyttet til alders- og førtidspensioner og efterløn. Arbejdsgruppen er opmærksom på, at spørgsmålet om den kommende alderdomssikring, herunder om eventuel delpension til løsning af tilbagetrækningsproblemer, indgår i Ældrekommissionens overvejelser. Arbejdsgruppen peger på forskellige problemer, som man bør være opmærksom på, såfremt en almindelig arbejdsmarkedsfinansiering måtte indgå i overvejelserne herom.

Om en forebyggende arbejdsmarkedsfinansiering, d.v.s. en ordning, hvorved hensynet til sociale og sundhedsmæssige følgevirkninger bringes stærkere ind i private og offentlige virksomheders omkostningsvurderinger, peger arbejdsgruppen på mulighederne for, at problemstillingen bliver belyst gennem forsøgsvirksomhed. Det påpeges, at der i forsøgsvirksomhedens 1. fase bør indgå systemudvikling og en vis afprøvning med henblik på, at der kan skabes grundlag for forsøg i en 2. fase med direkte afprøvning af systemet på konkrete virksomheder. Arbejdsgruppen vil finde det rimeligt, at forsøgsvirksomheden også kommer til at omfatte offentlig virksomhed.

I kapitel 8 er arbejdsgruppen kort inde på de stadig tætttere sammenhænge mellem de sociale og sundhedsmæssige funktioner og beskæftigelses- og arbejdsmarkedsforanstaltninger.

Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at man i forbindelse med overvejelser på beskæftigelsesområdet bør inddrage spørgsmålet om at tilvejebringe større finansiel neutralitet mellem beskæftigelseslovgivningens og sociallovgivningens samt undervisningssektorens sammenhængende regelsystemer for derved at bidrage til en bedre samordning af foranstaltningerne på disse områder.

Endelig behandles i afsnittene 8.2.-8.4. enkelte mere specielle problemer (visse lands- og landsdelsdækkende funktioner, forsorgshjem m.v.).

København, den 1. oktober 1981.

Bent Rold Andersen	Ernst Andersen	Øle Asmussen
Nils Bernstein	Alfred Dam	
Nils Eilschou	Niels Halek	Erik Holst
Øle Høeg (formand)	F. Toftgaard Jensen	
Paul Kristensen	Otto Larsen	Vibeke Lomholt
Finn Mortensen	Gunnar Schiøler	
Niels Peter Thomsen	Åge Valbak	Karen Ytting

Ernst Andersen

Kapitel 2 Baggrunden for de nuværende finansieringssystemer og udviklingen i finansieringsvilkårene i 1970'erne.

2.1. Forudsætninger ændredes gennem 1970'erne.

I 1970'erne er sket ændringer såvel i den måde, hvorpå finansieringen finder sted, som i den måde, på hvilken løsningen af de offentlige opgaver fordeles. Samtidig er der sket det, at man tillige søger at mindske de uligheder i kommuners og amtskommuners vilkår, der skyldes forskelle i det stedlige, almindelige indkomstniveau (skattegrundlag) og forskelle i "objektive udgiftsbehov" (som udtrykkes i indbyggertallets størrelse og aldersfordeling, vejlængde, antal børn af enlige forsørgere, antal utidssvarende boliger og nyere udlejningsboliger o.s.v. og hertil for amtskommuner bl.a. et standardmål for sygehus-sengedage).

Social- og sundhedsordningerne finansieres i Danmark i modsætning til mange andre lande som hovedregel via skatterne.

Danmark er endvidere blandt de lande, der har lagt flest opgaver ud til lokal gennemførelse (decentralisering til (amts)kommuner). Samtidig skete dog ved kommunalreformen en relativ centralisering, da mange beslutninger blev flyttet fra mindre kommuner til større, idet den gennemsnitlige kommunestørrelse blev gjort større, ligesom bysygehuse blev afløst af amtssygehuse, jfr. også at sygekasserne blev afløst af sygesikringen.

Det er imidlertid fastholdt, at staten pålægger og opkræver den største del af skatterne. Det provenu, der skal anvendes til kommunale opgaver, overføres derfor i et vist omfang fra staten til kommuner.

Der er i 1970'erne i Danmark på flere områder sket en omlægning fra refusioner til bloktilskud. Som argumenter for omlægningen er det bl.a. fremhævet, at man derved - inden for en i princippet uændret fordeling af de samlede udgifter mellem kommuner, amtskommuner og staten - kunne mindske de nævnte stedlige forskelle i vilkår, og at omlægningen kunne styrke sammenhængen mellem dispositionsbeføjelse og økonomisk ansvar.

Når tilsvarende nettoomlægninger kun i begrænset omfang er sket for den sociale sektor og f.eks. de offentlige sundhedsordninger, hænger dette bl.a. sammen med, at der - til forskel fra de andre områder - ikke hidtil har kunnet findes rimeligt nuancerede og praktisk anvendelige udtryk for et "objektivt udgiftsbehov" end det faktiske udgiftsomfang.

I finansieringen af de sociale og sundhedsmæssige udgifter deltager 5 kilder: staten, amtskommunerne, kommunerne, brugerne og arbejdsmarkedet, jfr. kapitel 4, hvor de 5 finansieringskilder er nærmere beskrevet.

Staten finansierer ved generelle tilskud og refusioner en stor del af de udgifter, der afholdes af andre offentlige myndigheder. I løbet af 1970'erne er refusionsordningerne indskrænket væsentligt og eksisterer i dag i hovedsagen kun inden for dele af det sociale og sundhedsmæssige område. Et generelt tilskudsbeløb virker for den modtagende kommune som et almindeligt bidrag til dens økonomi på linie med kommunens skatteindtægter, og der findes ingen på forhånd fastlagt sammenhæng mellem en kommunes generelle tilskudsindtægter og de udgifter, der afsættes til de enkelte kommunale opgaver. For procentrefusionerne gælder, at deres omfang afhænger af aktiviteten på de forskellige refusionsbelagte kommunale udgiftsområder, og derfor virker procentrefusioner som en nedsættelse af omkostningerne ved den enkelte foranstaltning for den enkelte kommune.

Fastlæggelsen af refusionsprocenterne er tidligere ofte foregået ad hoc, men i løbet af 70'erne er der sket mere samlede omlægninger af tilskudssystemet på baggrund af generelle byrdefordelingsprincipper og i forbindelse med opgaveomlægningerne.

Det kan hævdes, at staten i kraft af de administrative tilsyns- og kontrolfunktioner, der især tidligere var knyttet til områder med statslige tilskud og refusioner, havde en vis mulighed for at påvirke kommunernes enkeltdispositioner. Mere generelt må det dog gælde, at i jo større omfang kommunernes udgifter på et refusionsområde styres af andre styringsfaktorer end finansieringsreglerne, jo mindre må forskellen i ydelserne til befolkningen forventes at blive påvirket f.eks. af en overgang fra refusion til bloktilskud. Sagt på en anden måde: finansieringsreglernes medindflydelse på (amts)kommunale dispositioner er betinget af, at disse instanser iøvrigt har en vis handlefrihed i deres dispositioner. Det indebærer tillige, at forskydningen fra en detailleret regelstyring til en bredere rammestyring har givet finansieringsreglerne en øget betydning.

2.2. Socialreformkommissionens overvejelser.

Det fremgår af socialreformkommissionens betænkninger, jfr. betænkning nr. 543 fra 1969 og betænkning nr. 664 fra 1972, at socialreformkommissionen som grundlag for sine overvejelser forudsatte, at den generelle styring af kommuners og amtskommuners samlede økonomiske aktivitet sker via den økonomiske politiks mere generelle midler, og at eventuelle provenuforskydninger mellem stat, amtskommuner og kommuner som følge af ændrede finansieringsregler på det sociale område udlignes via tilpasninger af de generelle tilskud til kommuner og/eller amtskommuner.

Socialreformkommissionen fremhævede, at der ved tilrettelæggelsen af finansieringen bør tages hensyn til sammenhængen mellem forskellige sociale og sundhedsmæssige ydelser og til sammenhængen mellem disse ydelser og andre foranstaltninger.

Der er således lagt vægt på betydelig sammenhæng mellem kommunale og amtskommunale foranstaltninger og dispositioner. De sammenhænge, der eksisterer, har karakter af, at visse foranstaltninger kan supplere hinanden, f.eks. sygebehandling, dagpenge, revalidering, arbejdsmarkedsforanstaltninger, eller af, at nogle foranstaltninger i større eller mindre grad kan være alternative, f.eks. omsorgsforanstaltninger ctr. plejehjem, eller behandling og revalidering som alternativ mulighed i forhold til invalide- og førtidspensioner eller dagpenge.

Socialreformkommissionen fremhævede endvidere betydningen af finansieringssystemets neutralitet. Dette neutralitetsprincip betyder ikke, at udgifterne ved forskellige måder at løse en given opgave på skal være ens. Tværtimod skal de udgifter, der indgår i beslutningsgrundlaget for det besluttende organ, genspejle de faktiske omkostningsforhold mellem de forskellige valgmuligheder. Derved får det besluttende organ et mere realistisk grundlag for at afveje kvaliteten af forskellige løsninger over for omkostningerne ved gennemførelsen af disse løsninger. Dette vil tilskynde til en socialpolitisk og samfundsøkonomisk mere hensigtsmæssig ressourceanvendelse.

Ud fra de daværende refusionsprocenter og den risiko for forvridning af beslutninger, som de indebar, anførte socialreformkommissionen, at refusionsprocenten ved foranstaltninger, der alternerer, bør være ens, og at afvigelser herfra bør kunne

begrundes særskilt. Dette neutralitetsprincip må tage sigte på: 1) anvendelsen af supplerende og/eller substituerende foranstaltninger i behandlingen af sociale tilfælde, 2) planlægning og prioritering af udbygningen af supplerende og/eller substituerende foranstaltninger og 3) smidige tilpasninger i opgavefordelingen.

Socialreformkommissionen understregede desuden, at det er vigtigt, at enhver administrativ enhed ved sine dispositioner tager hensyn til konsekvenserne for de funktioner, der henhører under en anden administrativ enheds regi. Eksempelvis at det må anses for samfundsøkonomisk vigtigt, at der i en kommunes beslutningsgrundlag vedrørende anvendelse og udbygning af hjælpetilbud til familier med børn også indgår hensynet til alternative omkostninger i tilfælde, hvor fjernelse ellers kunne blive nødvendig, uanset at det umiddelbare driftsansvar for døgninstitutioner for børn er amtskommunens. Dette hensyn kan føre til en udgiftsfordeling mellem amtskommune og kommuner, hvor de bidrager til finansiering af udgifter, for hvilke den anden part driftsmæssigt er ansvarlig. Lignende udgiftsfordelinger vil også kunne være motiverede mellem kommuner, amtskommuner og staten.

Den nære sammenhæng mellem bistandslovens område og de områder, som henhører f.eks. under lovgivningen om sygesikring og dagpenge gør, som også påpeget af socialreformkommissionen, at finansieringssystemet for de sociale områder også må ses i relation til finansieringssystemer på tilgrænsende områder såsom sygehusvæsen, sundhedsvæsen, skolevæsen o.s.v, bl.a. således at planlægningen og administrationen af de forskellige områder ikke forvrides af forskelle i finansieringsregler og udgiftsfordeling.

I socialreformkommissionens 1. betænkning fremhævedes det således, at disse synspunkter f.eks. berører spørgsmålet om den fremtidige finansiering af invalide- eller førtidspensioner og andre kontantydelse, der kan komme på tale som alternativ mulighed i forhold til behandling og revalidering. Når udbygningen af revalidering, langtidsbehandling m.v. overlades til kommunalt eller amtskommunalt initiativ, påpeges det, at det kan få uheldige konsekvenser, hvis finansieringsreglerne udformes således, at udbygningen bliver en væsentlig byrde for kommunen, medens undladelse af en sådan udbygning bevirker, at der tilkendes invalidepension eller andre ydelser, som betales af staten.

Noget kunne derfor tale for, mente kommissionen, at finansieringen på lidt længere sigt blev tilrettelagt således, at der blev ydet tilskud til udbygning af de revaliderende og behandlende foranstaltninger (positiv tilskyndelse) samtidig med, at der gennem kommunal deltagelse i finansieringen af invalidepension og eventuelt andre sociale kontantydelse blev givet kommunen tilskyndelse til udbygning af de nævnte foranstaltninger (negativ tilskyndelse).

Socialreformkommissionen foretog i realiteten en afgrænsning af sine forslag i forhold til arbejdsløshedsdagpenge og beskæftigelsesfremmende ydelser m.v, idet man dog var opmærksom på den betydelige sammenhæng, der er, i dispositioner og planlægning på en række områder mellem arbejdsmarkedets organers virksomhed og de (amts)kommunale sociale opgaver. Udviklingen i 70'erne har vist, at disse sammenhænge har været stigende.

2.3. Bistandslovens finansieringsregler.

Før bistandsloven, der trådte i kraft 1. april 1976, oppebar kommunerne meget forskellige tilskud og refusioner for de ydelser, der indgik i bistandsloven. I gennemsnit for hele området udgjorde disse statstilskud m.v. ca. 67%.

Med bistandslovens finansieringsregler, hvorefter kommunen som hovedregel af staten får refunderet 50% af udgifterne til alle kommunale ydelser eller foranstaltninger i henhold til loven, blev der overført et beløb til statens generelle tilskud til kommuner og amtskommuner svarende til de resterende 17%, sådan at der ikke ved omlægningen skete nogen nettoændring i den samlede udgiftsfordeling mellem kommuner, amtskommuner og staten.

Fra bistandslovens generelle tilskudsprocent på 50% er der dog bl.a. den undtagelse, at udgifter til rådgivning og vejledning, der ved loven blev indført som en ydelse, der står til rådighed for alle efter behov, afholdes fuldt ud af kommunen. Det samme gælder udgifter til administration.

Endvidere skal kommunerne udrede 50% af udgifterne vedrørende ophold på de institutioner, der efter bistandsloven er amtskommunale, d.v.s. 50% af de udgifter, som amtsrådet bærer driftsansvaret for.

I forbindelse med behandlingen af forslaget til lov om social bistand drøftede folketingets socialudvalg procenttilskud contra tilskud efter objektive kriterier. Af socialudvalgets betænkning fremgår, at udvalget har drøftet behovet for en yderligere snarlig udbygning af bloktilskud fra staten til kommunerne og tilsvarende aftrapning af refusion for udgifter ved ydelser efter

bistandsloven. Det fremgår endvidere af betænkningen, at socialministeren over for udvalget har givet udtryk for, at en væsentlig udvidelse af en bloktilskudsordning for bistandslovens område kræver en meget gennemarbejdet fordelingsnøgle.

Særligt vedrørende spørgsmålet om finansieringsreglernes neutralitet, d.v.s. om de på hensigtsmæssig måde er afstemt med finansieringsbestemmelserne for sygedagpenge (75 pct.'s statsrefusion), invalidepension (100 pct.'s statsrefusion), anden førtidspension (100 pct.'s statsrefusion), fandt socialudvalget,

"at bistandslovforslagets refusionsprocent sammenholdt med refusionsprocenten for dagpenge, invalidepension og anden førtidspension indebærer en vis risiko for, at kommunernes almindelige hensyntagen til deres økonomi kan påvirke det sociale udvalgs afgørelser i valget af hjælpemuligheder i de tilfælde, hvor denne afgørelse indeholder et vist skønsmæssigt element. En sådan risiko synes navnlig at kunne gøre sig gældende i forbindelse med det sociale udvalgs beslutning om, hvorvidt revalideringsbestrebelse efter bistandsloven skal fortsættes eller klienten skal søges tillagt invalidepension eller anden førtidspension. Lovforslaget tilgodeser således ikke det neutralitetsprincip, som er fremhævet af socialreformkommissionen, omend der kan anføres forskellige omstændigheder, som svækker betydningen af den manglende neutralitet, således den omstændighed, at invalidepension skal tilkendes af revaliderings- og pensionsnævnene."

....."Udvalget har med tilfredshed noteret sig, at ministeren har givet tilsagn om positivt at overveje fremsættelse af lovforslag til ændring af finansieringen af den fremtidige tildeling af invalide- og anden førtidspension og af dagpenge med henblik på en koordinering med finansieringsreglerne for bistandsloven."

Det skal bemærkes, at der i regeringens første oplæg til finansieringssystem i forbindelse med bistandsloven var tillagt amtskommunerne en funktion i refusionssystemet, idet man opererede med en refusionssats på 67% fra amtskommunerne til kommunerne,

således at den samlede udgift til en foranstaltning fuldt ud finansieredes af kommunen og amtskommunen. Dette forslag blev imidlertid ikke vedtaget, ikke mindst på grund af kommunale protester. Af et svar fra socialministeriet på et spørgsmål (sp. 6 b) herom fra folketingets socialudvalg under behandlingen af forslaget til lov om social bistand, fremgår, at ..

"Modstanden hos Kommunernes Landsforening mod en finansiering, hvori amtskommunerne er inddraget, byggede i det væsentlige på det synspunkt, at et sådant system ville medføre konflikter mellem amtskommuner og kommuner til skade for det samarbejde, som der ved gennemførelsen af socialreformen ønskes tilvejebragt. Efter landsforeningens opfattelse er amtskommunernes hovedopgave på det sociale område af koordinerende art, og der bør ikke åbnes mulighed for styring fra amtskommunernes side, som giver disse indflydelse på enkeltopgavernes løsning i kommunerne."

På et spørgsmål (sp. 124) fra folketingets socialudvalg, om det ikke vil være nødvendigt at yde refusion til kommunerne for at sikre, at disse realiserer tilstrækkelig effektiv rådgivning, svarede socialministeriet bl.a.:...

"Rådgivning og vejledning indgår således som led i hele socialudvalgets - og social- og sundhedsforvaltningens - virksomhed. Som nævnt finder socialministeriet ikke, at der bør opstilles faste regler for, hvordan kommunerne skal tilrettelægge administrationen af rådgivning.

Såfremt der fastsættes bestemmelser om ydelse af refusion fra staten til kommunernes udgifter ved rådgivningsvirksomhed, måtte der imidlertid formentlig ved lov eller administrative forskrifter fastsættes nærmere regler for tilrettelæggelsen af rådgivningsvirksomheden og kriterier for, hvorledes disse udgifter skulle udsondres fra almindelige administrationsudgifter.

Under hensyn hertil har socialministeriet ikke fundet grundlag for at foreslå særlige refusionsregler for sådanne udgifter. Det er socialministeriets opfattelse, at kommunerne også under sådanne særlige refusionsregler - med fornøden bistand fra socialcentret i vedkommende amtskommune - vil varetage rådgivnings- og vejledningsopgaven på en måde, der er betryggende for beboerne." ...

Ved udlægningen fra staten den 1. januar 1980 af særfor sorgen for åndssvage, epileptikere, vanføre, talelidende, blinde og svagsynede samt døve og tunghøre, skete en administrativ indpasning af de forskellige funktioner i særfor sorgen i nær sammenhæng med de modsvarende funktioner inden for de almene servicetilbud, som stilles til borgernes rådighed.

Ved overførslen af særfor sorgens institutioner til amtskommunerne ophævedes således statens driftsudgifter og tilskud på dette institutionsområde, og særfor sorgsfunktionerne forudsættes efter udlægningen i øvrigt finansieret efter de almindelige regler, der gælder for de tilsvarende opgaveområder. De udlagte sociale funktioner forudsættes således finansieret i overensstemmelse med bistandslovens regler for afholdelse af kommunale og amtskommunale udgifter efter bistandsloven.

I overensstemmelse med totalbalanceprincippet skal kommunerne og amtskommunerne have kompensation med et beløb, der svarer til statens besparelse ved udlægningen. Denne kompensation ydes i form af tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier.

Visse særfor sorgsinstitutioner er dog forblevet med statsfinansiering i statsligt regie. Begrundelsen herfor er, at disse institutioners virksomhed er så væsentlig forskellig fra den kommunale og amtskommunale virksomhed, at en udlægning ikke indebærer de fordele, som gør sig gældende ved udlægningen af de øvrige del af for sorgen. Det drejer sig om bl.a. Kennedy-instituttet og øjenklinikken m.fl. samt de særlige konsulentordninger.

2.4. Finansieringen af invalidepension og anden førtidspension.

Når staten fortsat udreder de fulde udgifter ved invalidepension og anden førtidspension, f.eks. enkepension, selv om afgørelseskompetencen blev decentraliseret til revaliderings- og pensionsnævnene i 1976, er baggrunden herfor især den opfattelse, at størrelsen af disse ydelser er "lovbundne". Ved "lovbundne" forstås, at ydelsen udbetales med den størrelse, der fastlægges af loven, hvis lovens betingelser for udbetaling er opfyldt.

Herudover indgik et ønske om via statstilskud at sikre en udjævning af udgifterne, da antallet af invalidepensionister varierer meget mellem forskellige lokalområder. Endelig indgik det, at revaliderings- og pensionsnævnene, som fik tillagt afgørelseskompetencen i disse sager ikke er egentlige amtskommunale organer, men lokale, statslige, uafhængige nævn, hvori der bl.a. er repræsentanter for amtsrådet, kommunerne, arbejdsmarkedet og handicaporganisationerne.

For tilkendelse af invalidepension og anden førtidspension er der et betydeligt skønsmæssigt moment ved vurderingen af, om lovens betingelser er opfyldt. Kommunerne har her indstillingsret, medens selve afgørelsen foretages i revaliderings- og pensionsnævnene. I forløbet, allerede inden behovet for førtidspension bliver aktuelt, indgår der imidlertid en række funktioner (f.eks. revalidering, vejledning, sygdomsbehandling, tildeling og opfølgning af andre kontantydelse), der i større eller mindre omfang kan øve indflydelse på udviklingen af behovet for og på tidspunktet for tilkendelse af pension. Der henvises til socialreformkommissionens tidligere omtalte overvejelser om finansieringen af invalidepension samt socialministerens foran nævnte tilsagn over for folketingets socialudvalg om positivt at

overveje fremsættelse af lovforslag til ændring af finansieringen af den fremtidige tildeling af invalide- og anden førtidspension og af dagpenge med henblik på en koordinering med finansieringsreglerne for bistandsloven.

Kommunerne afholder udgifterne til invalidepension og anden førtidspension, men får hele udgiften refunderet af staten. Det skal dog bemærkes, at der til delvis - men gennem tiden stærkt faldende - dækning af statens udgifter til invalidepension opkræves et - nu yderst beskedent - arbejdsgiverbidrag på et bestemt beløb (i 1980 50 kr. årligt) for hver beskæftiget helårsarbejder, uden hensyn til invaliditetsrisici. Endvidere bemærkes, at kommunerne har andel i finansieringen af nogle af pensionen direkte afledede udgifter, såsom boligydelse, personligt tillæg m.v.

2.5. Finansieringen af sygedagpenge.

Dagpengeordningen finansieres dels af arbejdsgiverne og dels af det offentlige. Størrelsen af ydelser efter dagpengeloven er som hovedregel fuldt lovbunden, d.v.s. at hvis lovens betingelser for udbetaling af ydelsen er opfyldt, skal denne udbetales med den størrelse, der fastlægges af lovens betingelser.

Sygedagpenge i de første 5 uger af et sygdomstilfælde betales som hovedregel af arbejdsgiveren, mens sygedagpenge efter 5 uger og barselsdagpenge betales af det offentlige. I visse tilfælde (arbejdsløshed, kronisk sygdom m.m.) betaler det offentlige dog også sygedagpenge i de første 5 uger.

Kommunerne afholder 25 pct. af det offentliges dagpengeudgifter, mens staten (dagpengefonden) afholder de resterende 75 pct.

Planerne for dagpengereformen, der trådte i kraft 1. april 1973, blev udarbejdet på grundlag af socialreformkommissionens 1. betænkning fra 1969 (nr. 543). Med ordningen udgik dagpengeområdet helt af sygeforsikringen, som finansieredes af sygekasserne samt ved direkte medlemsbetaling.

Før dagpengereformen afholdtes udgifterne til sygedagpengeordningen for lønarbejdere af midler, der blev tilvejebragt ved bidrag fra arbejdere og arbejdsgivere og ved tilskud (ca. 50%) fra staten. Den del af sygekassekontingentet, som vedrørte den frivillige dagpengeforsikring, blev beregnet særskilt i forhold til sygekassens udgifter til hjælpen. Bidraget blev fastsat under hensyntagen til størrelsen af den dagpengehjælp, der var sikret det pågældende medlem. Staten ydede et tilskud på 25% af sygekassens udgift til den frivillige dagpengeforsikring.

Den nye dagpengeordning skulle dække hele befolkningen imod tab af arbejdsindtægt på grund af sygdom m.v., og ikke alene de lønmodtagere, der var sikret efter sygeforsikringsloven.

Det var en vigtig nydannelse, at arbejdsgiveren fik pligt til som sin andel af finansieringen af dagpengeordningen at udbetale dagpenge til de ansatte i indtil 5 uger af fraværperioden. En sådan ordning skulle, fremgår det af socialreformkommissionens 1. betænkning, rumme væsentlige administrative og kontrolmæssige fordele. I lovbemærkningerne er om arbejdsgiverperioden bl.a. anført:

"Denne arbejdsgiverperiode vil bidrage væsentligt til at udligne forskellen mellem funktionærer m.fl., der ifølge deres ansættelsesvilkår har ret til løn fra arbejdsgiveren under sygdom, og de grupper, der er henvist til dagpenge, og den vil kunne danne grundlag for en yderligere udbygning i retning af ret til fuld løn under sygdom ved overenskomst mellem parterne.

Den foreslåede arbejdsgiverperiode vil medføre en øget tryghed i ansættelsen for lønarbejdere, bl.a. fordi der samtidig foreslås en regel om, at retten til dagpengene fra arbejdsgiveren skal gælde, uanset om ansættelsen ophører inden udløbet af arbejdsgiverperioden.

Arbejdsgiverperioden vil endvidere medvirke til at sikre, at fraværet er berettiget. Den vil samtidig meget væsentligt formindske det antal tilfælde, som kommunen skal administrere. Det tilsvarende administrative arbejde for arbejdsgiverne vil ikke være af nær det samme omfang, fordi udbetalingen af dagpenge stort set kan foregå på samme måde som de almindelige lønudbetalinger."

Kommunernes deltagelse i finansieringen skulle bevirke, at kontrollen med udgifterne er mere effektiv, end hvis staten dækkede udgifterne fuldt ud. I lovbemærkningerne er således anført: ".... Kommunerne kan endvidere i visse tilfælde vælge mellem dagpengeydelsen og andre sociale ydelser, hvortil kommunerne yder bidrag." Af lovbemærkningerne fremgår endvidere:

"Det må tillægges stor betydning, at dagpengeudbetalingen således i alle mere langvarige tilfælde foretages af den sociale myndighed i kommunen, som kan påse, at der træffes de nødvendige foranstaltninger med henblik på den pågældendes behandling og helbredelse, revalidering eller overgang til pension, og som samtidig kan være opmærksom på behovet for anden hjælp og støtte til den pågældende og til hans familie."

2.6. Finansieringen af sygehusvæsenet.

I forbindelse med oprettelsen af de nuværende amtskommuner den 1. april 1970 overtog amtsrådene driften af de somatiske sygehuse, der tidligere var varetaget af by- og amtskommuner.

Indtil 1970 ydede staten et sygehustilskud til by- og amtskommunerne på 65% af kommunernes udgifter til driften af sygehusene. Dette totalbeløb fordeltes mellem de enkelte by- og amtskommuner på den måde, at 1/3 udmåltes efter kommunens folketal, 1/3 efter antallet af sygedage på kommunens sygehuse og 1/3 efter kommunens bruttoudgifter til drift af sygehusene. Ordningen var således en blanding af udgiftsrefusion og refusion efter objektive kriterier.

Samtidig med amtskommunernes overtagelse af driften af samtlige somatiske sygehuse pr. 1. april 1970 nedsattes sygehustilskuddet fra 65% til 35%. Sygehus til skuddet ophævedes helt pr. 1. april 1975.

Udover statstilskuddet bidrog sygekasserne til betaling af udgifterne ved det offentlige sygehusvæsen med en mindre takstbetaling. Den udgjorde i 1970/71 10-15 kr. pr. dag. 25% af disse udgifter blev i øvrigt refunderet til sygekasserne af staten. Med nedlæggelsen af sygekasserne pr. 1. april 1973 bortfaldt takstbetalingen, og amtskommunerne overtog merudgiften. De øgede sygehusudgifter indebar en statslig merudgift som følge af stigningen i det direkte sygehustilskud. Herudover blev skattegrundlagstilskuddet øget således, at amtskommunerne stilledes neutralt ved ophævelsen.

Indtil 1976 drev staten selv eller finansierede de samlede udgifter til de psykiatriske hospitaler med undtagelse af Københavns kommunes institutioner, hvortil der ydedes 90% i tilskud. Pr. 1. april 1976 overførtes de psykiatriske hospitaler helt til amtskommunerne.

Det hidtidige statsfinansierede landshospital i Sønderborg samt fødselsanstalten i Jylland overførtes ligeledes til amtskommunerne pr. 1. april 1976.

Pr. 1. januar 1978 overførtes de ortopædiske hospitalsafdelinger tillige til amtskommunerne.

I forbindelse med overførslen af de ovennævnte hospitaler og afskaffelsen af sygehustilskuddet til somatiske hospitaler i 1975 har staten kompenseret amtskommunerne for merudgifterne med en tilsvarende forhøjelse af tilskuddene efter objektive udgiftsbehovskriterier.

Indtil 1975/76 havde staten herudover finansieret visse højt specialiserede afdelinger på de amtskommunale sygehuse, nemlig de neurokirurgiske afdelinger og et hertil svarende antal neuro-medicinske sengepladser samt radiumstationerne. Endvidere drev staten og finansierede selv Rigshospitalet.

Finseninstitutet blev som selvejende institution fuldt ud finansieret af staten (indenrigsministeriet), mens de fysiurgiske hospitaler i Hornbæk og Hald, der blev drevet af Samfundet og Hjemmet for Vanføre, blev betalt fuldt ud af socialministeriet. Hertil kom den selvejende institution Kysthospitalet på Refsnæs, som betales fuldt ud over undervisningsministeriets budget.

I 1975 indførtes imidlertid en særlig betalingsordning vedrørende sygehusvæsenet, hvorefter staten har opkrævet amtskommunerne en betaling for patienter, der er blevet modtaget til behandling på statsligt drevne sygehuse eller statsligt finansierede sygehusafdelinger. Betalingen blev beregnet som en fast benyttelsesafgift i forhold til antallet af sengedage m.v. på de at staten drevne sygehuse eller statsfinansierede sygehusafdelinger og selvejende institutioner i tidligere finansår.

Benyttelsesafgiften blev ophævet pr. 1. januar 1981 og erstattet af en egentlig betalingsordning, hvorefter amtskommunerne hver betaler for indlæggelser på statens sygehuse, herunder Fysiurgisk hospital i Hornbæk samt Finseninstitutet, der nu er sammenlagt med Rigshospitalet, samt på Kysthospitalet på Refsnæs.

Ordningen indføres gradvis, således at der i perioden 1981-84 sker en årlig optrapning fra den takst der i 1980 blev betalt som benyttelsesafgift til den fulde takst i 1985. Sengedagstaksterne skal for 1985 fastsættes med udgangspunkt i en sammenligning med betaling på tilsvarende amtskommunale afdelinger.

Den statslige medfinansiering af de før nævnte højt specialiserede afdelinger (de neurokirurgiske og neuromedicinske afdelinger samt radiumstationerne) reduceres ligeledes med virkning fra 1. januar 1981 og ophører i 1985.

2.7. Finansieringen af sygesikring.

I 1973 blev sygekasserne ophævet og sygesikringen oprettet. Sygesikringens administration og finansiering placeredes hos amtskommunerne, der fik refunderet 35 pct. af udgifterne hertil fra staten. Procenttilskuddet blev som led i en ny etape af byrdefordelingsreformen og med virkning fra 1. april 1975, hvor statsrefusionen blev ophævet og omlagt til generelle tilskud af samme størrelse som det tidligere procenttilskud. To mindre områder (begravelseshjælp og befordringsgodtgørelse) administreres af kommunerne med 50 pct. statstilskud.

I lovbemærkningerne ved ændringen i 1973 er anført:

".... Når det foreslås at henlægge opgaver, der har forbindelse med sygesikringens økonomi, til amtskommunerne, står det i forbindelse med sammenhængen mellem sygesikringens ydelser på den ene side og det offentlige sygehusvæsen på den anden. En udbygning af patientbehandlingen ved prak-

tiserende læge og af de øvrige ydelser inden for den offentlige sygesikring vil medvirke til at aflaste det offentlige sygehusvæsen, og en sådan udvikling forekommer samfundsmæssigt at være meget ønskelig. Muligheden for at fremme en udbygning af den offentlige sygesikring synes bedst at blive tilgodeset, hvis den samme myndighed, der har indflydelse på udbygningen af sygehusvæsenet, også har mulighed for at øve indflydelse på omfanget af sygesikringens ydelser. Amtskommunerne, der i forvejen har ansvaret for sygehusvæsenet, vil ved gennemførelsen af forslaget tillige få indflydelse på sygesikringens ydelser og omfang

"... Ved udformningen af de foreslåede regler om finansiering af sygesikringens ydelser er der lagt vægt på, at de myndigheder, der får indflydelse på omfanget af ydelserne, også deltager i finansieringen af ydelserne. Under hensyn hertil foreslås det, at udgifterne ved ydelser, som administreres gennem amtskommunale myndigheder, også finansieres af amtskommunerne". "Da økonomiske hensyn som nævnt taler for så vidt muligt at fremme en udbygning af sygesikringen frem for en udbygning af sygehusvæsenet, forekommer det rimeligt, at der procentvis ydes lige så stor statsrefusion af udgifter til sygesikring som af udgifter til sygehusdrift."

Brugerbetaling findes på nogle få ydelser:

For almen- og speciallægehjælp består brugerbetalingen overvejende af de gruppe 2-sikredes betaling af honorar ud over det honorar, der er fastlagt for gruppe 1-sikrede.

De seneste ændringer i reglerne for privates betaling af medicin er bl.a. et forsøg på at begrænse medicinforbruget. Den traditionelle sondring mellem afsnit 1-medicin, afsnit 2-medicin og medicin, som der slet ikke ydes tilskud til, er således bl.a. begrundet med at forbrugeren bør betale en mindre andel af udgiften, jo større behov han har for lægemidlet.

Reglerne om befolkningens betaling for tandlægebehandling er bl.a. et resultat af, at denne behandling traditionelt kun delvis har været opfattet som sygdomsbehandling. Foretagne undersøgelser af tandsygdomme i befolkningen og forbruget af tandlægeydelser tyder på, at den krævede egenbetaling (i gennemsnit ca. 2/3 af udgifterne) klart har virket forbrugsbegrænsende. Det bør dog nævnes, at man nu søger at udnytte betalingsordningen som et incitament til forebyggende tandpleje, idet der for personer født i 1945 eller senere ydes større tilskud i tilfælde af regelmæssige tandlægebesøg.

2.8. Finansieringen af de offentlige sundhedsordninger.

Indtil 1970'erne finansieredes de offentlige sundhedsordninger (hjemmesygepleje, sundhedspleje, vaccinationer, svangre- og børneundersøgelser) umiddelbart af primærkommunerne, men med delvis refusion enten af staten eller af det mellemkommunale refusionsforbund. Refusionssatsen var i de fleste tilfælde 50% men højere ved en række forebyggende foranstaltninger.

Som led i socialreformovervejelserne blev finansieringen af sundheds- og hjemmesygepleje, lagt på samme niveau som bistandslovens kommunale foranstaltninger altså med en statsrefusion på 50%.

Samtidigt blev statens refusion af visse udgiftsmæssigt mindre ordninger erstattet af generelle tilskud. For skolesundhedsplejen refunderer staten dog 50% af udgifterne til sundhedsplejersker, medens kommunerne fuldt ud bærer udgifter til skolelæger og den

øvrige drift af ordningen. I en betænkning fra 1981 (nr. 933) om skolesundhedstjenesten har et af sundhedsstyrelsen nedsat udvalg fremsat nogle forslag til mulige besparelser i skolelægeordningen.

Den i 1971 lovmæssigt fastsatte børnetandpleje finansieres fuldt ud af primærkommunerne. Alle kommuner har herefter pligt til at yde alle børn i den undervisningspligtige alder vederlagsfri forebyggende og behandlende tandpleje, herunder behandling af tandstillingsfejl i det omfang bevarelsen af tandsystemet i god funktionsdygtig stand kræver det.

Om finansieringen af børnetandpleje er i lovbemærkningerne bl.a. anført:

"Imidlertid finder man ikke, at der bør ydes statsrefusion til kommunerne for udgifterne til offentlig børnetandpleje. Indenrigsministeriet er af den opfattelse, at der efter kommunalreformens gennemførelse og med gennemførelse af en forbedret udligning mellem kommunerne er skabt fornødent grundlag for, at også de kommuner, som ikke hidtil har haft egentlig børnetandpleje, kan bære disse udgifter."

2.9. Finansieringen af efterløn.

Efterløn indførtes i 1979. I bemærkningerne til lovforslaget om indførelse af efterløn stod, at efterlønsordningen primært skal

"ses som en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, der sigter mod en omfordeling af arbejdet, idet ældre lønmodtageres tilbagetrækning fra arbejdsstyrken giver mulighed for beskæftigelse af yngre arbejdsløse. Samtidig vil efter-

lønsordningen få stor betydning for nedslidte arbejdstagere, der gennem en årrække har været beskæftiget ved særligt fysisk og psykisk krævende arbejde. Denne gruppe får nu mulighed for at forlade arbejdsstyrken nogle år før pensionsalderen uden at skulle opleve en meget stor indtægtsnedgang som i dag."

Efterlønsordningen er etableret for en gruppe, hvoraf en del tidligere normalt ville have søgt førtidspension, og kan således siges at indeholde et socialpolitisk element.

Som betingelse for at kunne modtage efterløn kræves bl.a. "længere tids tilknytning til arbejdsmarkedet", flerårigt og aktuelt medlemskab af anerkendt arbejdsløshedskasse, og at man ved overgang til efterløn opfylder betingelserne for ret til dagpenge og er i alderen 60-66 år.

I lovforslaget er videre anført, at det for

"at undgå dobbeltforsørgelse gennem en kombination af efterløn og sociale pensionsydelser foreslås _____, at medlemmer, der modtager ydelser efter lov om folkepension, lov om invalidepension m.v. og lov om pension til enker m.fl, ikke samtidig skal kunne modtage efterløn."

Dog kan efterløn ydes til personer, der frasiger sig retten til invaliditetsydelse og dermed også et evt. bistandstillæg.

Arbejde i efterlønsperioden kan som udgangspunkt ikke antages at være i overensstemmelse med efterlønsordningens formål, da det er en betingelse for udbetaling af efterløn, at tilknytningen til arbejdsmarkedet principielt er ophørt. Det er alene tilladt i

efterlønssperioden at have erhvervsarbejde, herunder ikke-indtægtsgivende arbejde, i et omfang svarende til sammenlagt 200 timer årligt. Medlemmer, som har arbejde i større omfang, må udtræde af ordningen.

Finansieringen af efterløn sker som for arbejdsløshedsdagpenge gennem såvel arbejdsløshedskassemedlemmers som arbejdsgiveres bidrag som gennem tilskud fra staten. I lovforslaget om indførelse af efterløn var det forudsat, at arbejdsmarkedets parter fuldt ud skulle bære det offentliges netto-merudgifter ved ordningen, idet der herved var taget hensyn til, at indførelsen af efterlønsordningen måtte forventes at medføre besparelser for det offentlige på andre områder som f.eks. arbejdsløshedsdagpenge, bistandshjælp og førtidspension.

Ved efterlønsordningens indførelse gennemførtes en forhøjelse af arbejdsgiver- og medlemsbidragene, baseret på et skøn over antal efterlønsmodtagere i årene 1979-81 på ca. 17.000, 22.000 og 27.000. Efter denne første 3-årsperiode skulle finansieringsspørgsmålet igen tages op, idet netto-merudgifterne ved ordningen fortsat skulle bæres af arbejdsmarkedets parter.

I 3-årsperioden 1979-81 blev efterlønsmodtagernes antal imidlertid væsentligt højere end oprindeligt anslået, nemlig henholdsvis ca. 37.000, 56.000 og 63.000, hvorfor de forhøjede arbejdsgiver- og medlemsbidrag ikke som tilsigtet kunne dække det offentliges netto-merudgifter ved ordningen.

I begyndelsen af folketingsåret 1981/82 vil der som følge heraf blive fremsat lovforslag om forhøjelse af medlemsbidrag og arbejdsgiverbidrag fra 1. januar 1982 med det sigte at etablere den oprindeligt forudsatte fordeling af finansieringen. Herefter vil medlems- og arbejdsgiverbidrag dække knap 1/3 af de samlede udgifter til efterløn.

2.10. Finansieringen af den offentlige alderspension.

2.10.1. Folkepension.

Den hidtidige udvikling for den sociale alderspension fra mere skønsmæssige kommunale ydelser over aldersrenteordningen resulterede i gennemførelsen af den fulde folkepension til hele befolkningen fra det fyldte 67. år fra 1970.

Kommunerne afholder udgifterne til folkepension, men får hele udgiften refunderet af staten. Staten afholder udgifterne af sine almindelige indtægter i form af skatter og afgifter, herunder et folkepensionsbidrag på 1,2% årligt af det beløb, hvoraf indkomstskat til staten beregnes.

2.10.2. Arbejdsmarkedets tillægspension (ATP).

Sideløbende med udviklingen mod den fulde folkepension har der været taget forskellige skridt mod indførelse af overbygninger på de ensartede pensioner. Det første skridt i denne retning var loven om Arbejdsmarkedets Tillægspension fra 1964, som omfatter lønmodtagere m.fl., og hvor pensionsydelsen optjenes på grundlag

af beskæftigelsesperioder. Medens de sociale pensioner udgår med faste beløb uafhængigt af tidligere indkomster eller afgiftsbetaling, skabes pensionsretten inden for ATP ved lønarbejde individuelt for hver sikret.

ATP-ordningen finansieres med faste beløb fra lønmodtagerne og arbejdsgiverne, lønmodtagernes andel af det samlede bidrag udgør 1/3 og arbejdsgivernes 2/3.

2.10.3. Tillægspensionsudvalget.

Det næste skridt var nedsættelsen af tillægspensionsudvalget i 1964. Udvalget afgav 3 år senere en betænkning (nr. 452) om principperne for en almindelig indtægtsafhængig tillægspensionsordning (efter svensk og norsk mønster), på grundlag af hvilken regeringen fremsatte en redegørelse, der gav anledning til en debat i folketinget, men der blev ikke fremsat lovforslag på grundlag af redegørelsen.

2.10.4. Den sociale pensionsfond.

Efter gennemførelsen af princippet om den fulde folkepension blev loven om den sociale pensionsfond vedtaget i 1970. Formålet med fonden var ifølge bemærkningerne til lovforslaget dels at skabe de økonomiske forudsætninger for at yde en tillægspension til alle, der modtager folke-, invalide- eller enkepension, dels at tilvejebringe en bedre ligevægt på kapitalmarkedet og i økonomien som helhed. Til fonden ydes bidrag (særligt folkepensionsbidrag) med 270 af den indkomst, hvoraf skatten beregnes for skatteplig-

tige under 67 år. Udbetalingerne fra fonden skulle være påbegyndt i 1976, men blev udsat til 1979. I udbetalingerne indgår ændring af grundbeløb og pensionstillæg samt udgifterne ved indførelse af boligydelse til pensionister, jfr. nedenfor pkt. 11. Ændringen af grundbeløbet og pensionstillægget består af en indregning af en del af pensionstillægget i grundbeløbet, en forhøjelse af grundbeløbet og en forhøjelse af pensionen til samgifte pensionister.

På baggrund af de alvorlige samfundsøkonomiske problemer har regeringen framsat forslag om at standse indbetalingerne til fonden, ligesom 2. fase af udbetalingerne vil blive strakt over en 4-årig periode begyndende i 1982.

2.10.5. Pensionsreformarbejdsgruppen.

Vedtagelsen af loven om den sociale pensionsfond i 1970 gjorde påny spørgsmålet om en udbygning af pensionssystemet aktuelt. Pensionsreformarbejdsgruppen nedsattes derfor i 1973 og har i sin rapport fra 1977 om principper for en reform af de sociale pensioner anvist 3 principielt forskellige modeller til udbygning af det offentlige sociale pensionssystem, men der er endnu ikke taget politisk stilling til indholdet af en pensionsreform.

2.10.6. Forholdet til særlige pensionsordninger.

På arbejdsmarkedet findes betydelige kollektive og individuelle pensionsordninger, hvor bidrag fra arbejdsgivere og arbejdstagere indgår i finansieringen, jfr. tjenestemandssystemet, de særlige pensionsordninger af tjenstemandslignende karakter og de private pensionskasser.

For så vidt angår de private pensions- og forsikringsordninger yder det offentlige betydelige indirekte tilskud gennem særlige skattebegunstigelser. Det drejer sig dels om forskellige faglige

pensionskasser m.v, dels om en række skattebegunstigede ordninger, som private kan tegne i pengeinstitutter og forsikrings-selskaber. Omfang og indhold af denne særlige skattebegunstigelse er nærmere beskrevet i kapitel 3.

Alt i alt er der tale om betydelige skattebegunstigelser af de nævnte særlige pensionsordninger, og deres omfang synes at have været kraftigt voksende i de senere år. De kan derfor antages at ville spille en væsentlig rolle såvel i den almindelige økonomiske udvikling som i det samlede billede af fremtidens alderspensionering.

2.11. Finansieringen af boligsikring.

Staten refunderer 40% af kommunernes udgifter til boligsikring. Som et led i boligforliget i 1966 blev de eksisterende huslejetilskud (til familier og enlige med børn, samt til pensionister) fra 1. april 1967 erstattet af en boligsikringsordning, lov af 8. marts 1967.

Boligsikringen var en delvis kompensation for de huslejeforhøjelser, som boligforliget medførte, og var en udvidelse af de tidligere tilskud.

Boligsikringsordningen har til formål at stimulere efterspørgslen efter kvalitetsboliger i udlejningsbyggeriet på en sådan måde, at boligtagere får mulighed for at opnå en bolig, der efter deres husstandsstørrelse og sammensætning anses for passende.

Boligsikringsloven er siden 1967 ændret adskillige gange, bl.a. for så vidt angår de indkomstgrænser, arealgrænser og persongrupper, der omfattes af loven.

På baggrund af loven om boligydelse til pensionister blev der i 1979 foretaget en ændring (lov af 8. juni 1979) i boligsikringsloven. Denne ændring havde form af en helt ny lov bl.a. på grund af indførelsen af nye beregningsprincipper. Loven trådte i kraft 1. januar 1980.

Målsætningerne bag ændringerne af beregningsreglerne var først og fremmest at mindske de problemer, der opstod, især for familier med børn, hvor stigende indtægt efter de hidtidige regler ofte medførte en kraftig nedgang i boligsikringen.

Der er endvidere indført en højeste leje, hvoraf boligsikringen kan beregnes. Dette indebærer, at der ikke er behov for en indtægtsgrænse i loven, idet boligsikringen automatisk bortfalder, når indtægten bliver så stor, at grænsebeløbet (dvs. det beløb, lejen skal overstige, for at der kan ydes boligsikring) svarer til eller overstiger den leje, der berettiger til boligsikring. Fra 1. januar 1981 anvendes socialindkomsten som indkomstgrundlag ved beregningen af boligsikring.

2.12. Finansieringen af boligydelse.

Staten refunderer 75% af kommunernes udgifter til boligydelse. Boligydelser, der trådte i kraft den 1. januar 1979, er en forbedring af de tidligere regler om boligsikring til pensionister.

Formålet med boligydelsesloven er at nedsætte pensionistens boligudgifter og derved opnå en forhøjelse af levestandarden, at tilskynde pensionisterne til at forblive i egne boliger, samt at udjævne forskelle i pensionisternes boligudgifter. I bemærkningerne til lovforslaget anføres dog, at hensigten først og fremmest er at nedsætte pensionisternes boligudgift, således at den udgør en rimelig del af pensionen.

Fra 1. januar 1981 anvendes socialindkomsten som indkomstgrundlag ved beregning af boligydelse. Hovedprincippet i boligydelsesloven er, at pensionisten selv skal betale normalt 15% af socialindkomsten til dækning af boligudgiften, og at det offentlige - med visse begrænsninger - betaler det resterende beløb som et skattefrit tilskud.

2.13. Finansieringen af børnetilskud.

Børnetilskud er 100% statsfinansieret. Lov af 3. juni 1967 om børnetilskud og andre familieydelse trådte i kraft 1. januar 1970 samtidig med kildeskattens indførelse. Loven samlede bestemmelser om økonomiske ydelser til børn, der hidtil havde været reguleret via skattelovgivningen, forsørgsloven, sygesikringsloven og de offentlige pensionslove.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget tog loven først og fremmest sigte på at skabe en forbedring af forholdene for enlige forsørgere og for familier med børn, herunder navnlig familier med små indtægter, samt for familier, i hvilke den ene af forsørgerne modtager invalidepension eller folkepension og derfor ikke er i stand til selv at bidrage væsentligt til børns forsørgelse.

Loven indeholdt regler om almindeligt, forhøjet, ekstra og særligt børnetilskud samt om forskudsvis udbetaling af bidrag.

I perioden siden 1970 er der foretaget en række ændringer i lovgivningen vedrørende børnetilskud og andre familieydelse. Disse ændringer har først og fremmest været begrundet af hensynet til besparelser på de offentlige budgetter. Ændringerne har medført konkrete nedsættelser af den økonomiske støtte til børn og deres familier.

I 1975 blev der indført bestemmelser om en ungdomsydelse til de 16-17 årige, der skulle erstatte børnetilskuddet samt ydelser fra statens uddannelsesstøtte til denne aldersgruppe. Ungdomsydelsen gives efter et skøn over behovet i det enkelte tilfælde og inden for rammerne af et beløb, som stilles til rådighed for hver enkelt kommune.

I 1976 blev indført bestemmelser om, at almindeligt, forhøjet og ekstra børnetilskud skal fastsættes efter størrelsen af forsørgernes indtægt, og fra 1. januar 1981 anvendes socialindkomsten som indkomstgrundlag ved beregningen af tilskuddene og ved fordelingen af ungdomsydelse.

Børnetilskud og ungdomsydelse er ikke skattepligtig indkomst. Forskudsvis udlagte bidrag beskattes hos barnet.

2.14. Brugerbetaling for en række sociale ydelser.

2.14.1. Et synspunkt fra socialreformkommissionen.

Socialreformkommissionen har om fordele og ulemper ved betalingsregler anført følgende generelle betragtninger i sin 2. betænkning fra 1972 i relation til spørgsmålet om betaling for hjemmehjælp:

"Risikoen ved betalingsregler er, at de kan afholde personer, der faktisk har behov for bistand, fra at søge den.

Fordelen ved reglerne er, at den enkelte selv i højere grad vil vurdere, om der er et reelt behov for bistand. Betalingsreglerne vil derved bidrage til at sikre, at foranstaltningerne anvendes efter deres formål, og lette arbejdet med tildelingen af foranstaltningerne. Af foranstående følger, at betalingsregler vil virke dæmpende på forbruget af hjælpeforanstaltninger, hvilket er af betydning ved foranstaltninger, der er stor mangel på og stor efterspørgsel efter."

2.14.2. Socialindkomstbegrebet.

Ved lov nr. 257 af 16. juni 1980 er der indført et nyt indkomstbegreb til brug for beregning af indkomstafhængige offentlige ydelser: Socialindkomsten.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at baggrunden for indførelsen af et nyt indkomstbegreb er et ønske om at sikre, at de sociale ydelser alene udbetales til personer, der har et reelt behov for at opnå hjælp fra de offentlige myndigheder.

Indkomstgrundlaget for indkomstafhængige offentlige ydelser har hidtil overvejende været den skattepligtige indkomst. Med indførelsen af det nye indkomstbegreb er det som nævnt hensigten at skabe et indkomstgrundlag, der i højere grad end den skattepligtige indkomst udtrykker det økonomiske behov for modtagelse af offentlige ydelser.

Ved opgørelsen af socialindkomst anerkendes derfor ikke alle de fradrag, som anerkendes ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst, og der medtages visse indkomster, der ikke indgår i den skattepligtige indkomst. Til socialindkomsten medregnes der desuden et formuetillæg beregnet som en andel af den skattepligtige formue.

Socialindkomsten blev udbygget ved lov nr. 54 af 18. februar 1981, hvorefter der fra 1983 skal medregnes pensionsbidrag til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger (incl. ATP), herunder en lønandel på 12 pct. for personer med tjenestemandspensionsordning. Lovændringen medførte endvidere, at der ikke længere skal gives fradrag for visse afskrivninger m.v.

Socialindkomsten anvendes som beregningsgrundlag for offentlige ydelser i det omfang, det fastsættes ved lov eller administrativ forskrift inden for de enkelte lovområder.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at det er regeringens hensigt at søge socialindkomsten anvendt i størst mulig udstrækning. For socialministeriets område beregnes således følgende ydelser på grundlag af socialindkomsten: børnetilskud, ungdomsydelse, folke-, invalide- og enkepension, invaliditetsydelse, betaling for varig og midlertidig hjemmehjælp, hjælpemidler, hjælp til motor-køretøjer, betaling for ophold på døgninstitutioner for børn og unge og betaling for beskyttede boliger. Men socialindkomsten skal også anvendes ved beregning af boligsikring, boligydelse til pensionister samt statens uddannelsesstøtte.

2.14.3. Betalingsregler for formidlet dagpleje og daginstitutionsoophold.

Betalingen for formidlet dagpleje og daginstitutionsoophold fastsættes på grundlag af udgifterne i daginstitutionerne og ved dagplejen, med adgang til nedsættelse eller bortfald af betalingen under hensyn til forældrenes økonomiske forhold og børnenes særlige behov for ophold i daginstitution ("fripladser"), jfr. socialministeriets bekendtgørelse af 10. juni 1981 om betaling for ophold i daginstitutioner m.v. for børn.

Forældrebetalingen udgør 35% af driftsudgifterne, når det drejer sig om børn under skolealderen, og 25% når der er tale om børn i skolealderen, dog bortset fra ejendomsudgifter og udgifter til husleje og vedligeholdelse. Efter fradrag af den betaling, der er indgået fra forældrene, afholdes udgifterne vedrørende daginstitutioner af kommunerne med 50% refusion fra staten inden for fastsatte maksimumsgrænser. Maksimumsgrænserne tager sigte på at holde statens udgifter til de enkelte institutioner inden for nærmere fastsatte rammer.

Det er tilkendegivet som regeringens hensigt senere at gennemføre en indkomstafhængig forældrebetaling, og med henblik herpå er der nedsat et særligt udvalg under socialministeriet.

Det fremgår af børnekommissionens betænkning (nr. 918) fra 1981, at

"børnekommissionens flertal mener, at hensynet til at ligestille dagforanstaltningernes og folkeskolens pædagogiske funktioner og hensynet til at ligestille samfundets forpligtelser for børn under og over skolealderen taler for, at udgifterne til dagforanstaltninger fuldt ud bør skattefinansieres, dvs. at der ikke skal opkræves betaling af forældrene.

Forældrebetalingen bør dog ikke afskaffes fuldt ud, før der er pladser ved offentlig dagforanstaltninger til børn, hvis forældre ønsker at benytte dem. Kommissionen vil således på kortere sigt klart prioritere hensynet til kapaciteten over afskaffelse af forældrebetalingen".

2.14.4. Finansieringen af skolepasningsordninger.

For at sikre pasning af de mindre børn udenfor skoletid og børnehaveklassetid er der i de seneste år i nogle kommuner oprettet foranstaltninger kaldet skolepasningsordninger eller skolefritidsordninger.

Disse ordninger er normalt placeret i særlige lokaler i skolen, men med adgang til at benytte visse af skolens faglokaler. Nogle af disse ordninger har lokale- og personalemæssig standard svarende til fritidshjem, og der ydes refusion efter reglerne i bistandslovens § 69.

I de fleste tilfælde opfylder ordningerne imidlertid ikke bistandslovens betingelser og får ikke refusion efter bistandsloven. Disse ordninger er normalt helt styret af skolen/skolenævnet, omend der flere steder er et samarbejde med social- og sundhedsforvaltningernes pladsanvisning til daginstitutionerne.

Der har været fremsat lovforslag om skolefritidsordninger indpasset i folkeskolen, men forslaget blev ikke gennemført.

2.14.5. Betalingsregler for hjemmehjælp.

Fra 1. januar 1981 er socialindkomsten indført som grundlag for beregning af betaling for hjemmehjælp.

Med bistandsloven udvidedes kredsen af berettigede i forhold til tidligere ordninger, og socialreformkommissionen strejfedes i sin 2. betænkning spørgsmålet om gratis hjemmehjælp:

"Uanset om man principielt ville foretrække, at den fysiske bistand blev stillet gratis til rådighed for den pågældende, således som det f.eks. normalt er tilfældet med hjælpemidler, vil den omstændighed, at der er stor mangel på arbejdskraft også i tiden fremover, og at kredsen af berettigede med dette forslag udvides, gøre det betænkeligt samtidig fuldt ud at lade betalingsreglerne bortfalde med en deraf følgende yderligere forøgelse af efterspørgslen."

Det bemærkes endvidere, at forskellen mellem hjemmehjælp, der ydes mod betaling, og hjemmesygepleje, herunder hjemmesygehjælp, der ydes gratis efter lægehenvielse, kan tilskynde til en forvridning i anvendelsesområdet for de to ordninger, som stilles til rådighed i eget hjem.

2.14.6. Betalingsregler for hjælpemidler.

Fra 1. januar 1981 er støtte til hjælpemidler, der hidtil har været tildelt uden hensyn til modtagerens indkomst, gjort indkomstafhængige, idet der er fastsat betalingsregler med udgangspunkt i ansøgerens socialindkomst.

En række hjælpemidler kan sammenholdes med sygehusvæsenets behandlingsredskaber, som stilles gratis til rådighed. På den anden side kan det nævnes, at en patient, som får ordineret et behandlingsredskab af en speciallæge uden for sygehuset ganske svarende til, hvad sygehuset ville have givet med hjem, selv fuldt ud må bære udgiften.

2.15. Arbejdsmarkedsforanstaltninger og arbejdsformidling.

2.15.1. Arbejdsløshedsforsikringen.

Arbejdsløshedsdagpenge udbetales i henhold til lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring. Udbetaling af dagpenge forestås af arbejdsløshedskasserne, som også indkræver medlemskontingent, medens kontrollen med, at de ledige er arbejdssøgende, varetages af arbejdsformidlingskontorerne i samarbejde med de statsanerkendte arbejdsløshedskasser. Arbejdsløshedsdagpenge er overvejende statsligt finansierede, idet staten udreder ca. 90% af arbejdsløshedsdagpengene, medens resten dækkes ved bidrag fra arbejdsgivere og arbejdsløshedskassemedlemmer.

2.15.2. § 97a: Beskæftigelsesarbejder.

Midler til bekæmpelse af arbejdsløshed blev indtil 1. januar 1978 alene bevilget over § 97a i lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring. Der kan fortsat efter § 97a ydes statstilskud til beskæftigelse ved arbejde, som udføres af eller for statsinstitutioner, (amts)kommuner, eller hvor særlige forhold taler derfor, private institutioner eller private. Arbejdet skal være ekstraordinært, og ordningen finansieres af et statstilskud (arbejdsministeriet), der administreres af arbejdsmarkedsnævnene efter ansøgning fra enten offentlige eller private. Typisk vil der være tale om, at arbejdsiværksætterne er kommuner og amtskommuner.

2.15.3. Lov nr. 488: Ekstraordinære foranstaltninger mod ungdoms- arbejdsløsheden.

Lov nr. 488 af 14. september 1977 om ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger i kommuner og amtskommuner (for unge op til 25 år) blev vedtaget som følge af den stigende arbejdsløshed og med henblik på en afhjælpning af ledigheden især blandt de unge. Loven trådte i kraft 1. januar 1978.

Lov 488-midlerne finansieres alene af kommuner og amtskommuner. Kommuner og amtskommuner skal ifølge loven afsætte et bestemt beløb pr. indbygger til ungdomsarbejdsløshedsbekæmpelse. Anvendes beløbene ikke, indbetales uforbrugte midler til staten. Siden lovens ikrafttræden har kommunerne afsat og anvendt flere midler end de lovpligtige.

De foranstaltninger, som kommuner og amtskommuner kan iværksætte, er følgende:

- a) Beskæftigelsesprojekter for unge.
- b) Tilskud til private virksomheder m.v. til nedsættelse af disses lønudgifter ved beskæftigelse eller uddannelse af unge.
- c) Uddannelse, kurser og kontakt- og informationsordninger for unge og tilskud hertil.
- d) Ekstraordinære praktik- og lærepladser i kommuner og amtskommuner.

Kommunerne benytter sig i dag i vidt omfang af muligheden for at supplere 488-midlerne med statstilskud efter § 97a og specielt til at igangsætte 488-finansierede beskæftigelsesprojekter.

Undervisningssektoren har ved anvendelse af 488-midlerne etableret substituerende tilbud i form af kombinerede undervisnings- og produktionsprogrammer, det vil sige uddannelsesprojekter, hvori indgår praktisk arbejde/produktion. Programmerne, som sigter mod at give de unge et fortsat grundlag for uddannelse eller beskæftigelse, iværksættes af kommunerne og amtskommunerne, men skal godkendes af undervisningsministeriet. De unge optjener ikke - heller ikke for den andel, der er beskæftigelse - anciennitet til arbejdsløshedsdagpenge under deltagelsen i disse projekter.

2.15.4. Arbejdsministeriets uddannelses- og kursusforanstaltninger.

Arbejdsministeriets uddannelses- og kursusforanstaltninger omfatter dels arbejdsmarkedsuddannelserne (specialarbejderkurser m.v.), som er kompetencegivende uddannelser, dels erhvervsintroducerende kurser for unge (EIFU) og for langtidsledige (EIFL), som ikke er kompetencegivende, og hvor den ledige ikke optjener anciennitet til arbejdsløshedsdagpenge.

2.15.5. Arbejdstilbud til ledige.

Langtidsledighedsordninger efter arbejdsløshedslovens § 97b indførtes i 1978. Hovedformålet med arbejdstilbudsordningen er dels at genoptræne og vedligeholde de lediges arbejdsevne ved at give de langtidsledige et arbejdstilbud på en normal arbejdsplads og dels at udvide den samlede beskæftigelse i samfundet.

Arbejdstilbuddet skulle ved ordningens start gives efter 2 år og 3 måneders ledighed. Fra udgangen af 2. kvartal 1981 blev dette tidspunkt fremrykket til efter 1 år og 9 måneders ledighed. § 97b i arbejdsløshedsloven afløses fra 1. september 1981 af lov om arbejdstilbud til ledige.

Unge under 25 år har krav på et tilbud efter 1 års ledighed. Fremrykningen sker dog gradvist. Det er hensigten senere at lade fremrykningen gælde også for ledige over 25 år.

Staten yder støtte - genoptræningsydelse - med et beløb pr. time i de første 9 måneders beskæftigelse i såvel den private som i den offentlige sektor. Udgifterne til arbejdstilbudsordningen er hidtil, bortset fra statstilskuddet, blevet betalt af kommunerne, når der var tale om ansættelse i den offentlige sektor. Nu indtages amtskommunerne og staten i finansieringen, jfr. bemærkningerne til lovforslaget:

"Det voksende antal langtidsledige, der er en følge af fremrykningen af arbejdstilbudstidspunktet og den voksende ledighed, medfører, at det ikke længere findes rimeligt, at det alene er kommunerne, der bærer disse udgifter. Det foreslås derfor, at amtskommunerne betaler for hvad der svarer til 10% af lønudgifterne efter fradrag af statstilskud ved ansættelse af samtlige langtidsledige. Staten betaler den fulde lønudgift for de langtidsledige, der ansættes i staten."

2.15.6. Arbejdsformidlingen.

I 1969 overførtes til de offentlige arbejdsanvisningskontorer de funktioner, der i henhold til arbejdsløshedsloven påhvilede de anerkendte arbejdsløshedskasser med hensyn til kontrol med og anvisning af arbejde til ledige medlemmer, medens arbejdsløshedskasserne fortsat havde administrationen af arbejdsløshedsunderstøttelsen. Denne overførsel til den offentlige arbejdsformidling skete i forbindelse med at staten overtog risikoen for udgifterne ved forøget arbejdsløshed.

Anvisning af arbejdskraft varetages som nævnt af den offentlige arbejdsformidling. Men for få år siden indførtes, at statsanerkendte arbejdsløshedskasser for et bestemt tidsrum, p.t. for 2 år ad gangen, kan opnå tilladelse til at foretage anvisning af arbejde til ledige medlemmer.

Arbejdsformidlingen er et landsomfattende system, og arbejdsformidlingens hovedopgave består i formidling af arbejde og arbejdskraft, erhvervsvejledning, herunder placering af personer med handicap og andre med vanskeligheder, samt visse kontrolopgaver i forbindelse med arbejdsløshedsforsikringen. Staten afholder 3/4 af udgifterne ved oprettelse og drift af arbejdsformidlingskontorerne. Resten afholdes af amtskommunen. Udviklingen i 1970'erne har iøvrigt vist, at kommuner og amtskommuner får flere og flere arbejdsmarkedsopgaver, ligesom udbygningen af erhvervsvejledningen i dag fortrinsvis sker inden for skolevæsenet.

Kapitel 3 Finansiering af de enkelte foranstaltninger.

3.1. Gruppering, formål og forudsætninger.

I dette kapitel beskrives i hovedtræk de gældende finansieringsregler på de enkelte foranstaltningsområder, og hvordan udgifterne på grundlag heraf er fordelt på de fem finansieringskilder: stat, kommuner og amtskommuner (intern finansiering) samt brugere og arbejdsmarked (ekstern finansiering). Ved beskrivelsen er foranstaltningerne inddelt i følgende 10 grupper:

1. Bistandsloven
2. Sygehusvæsenet
3. Offentlige sundhedsordninger
4. Sygesikring
5. Sygedagpenge, arbejdsskadeforsikring og bedriftssundhedstjeneste
6. Boligsikring og boligydelse
7. Børnetilskud m.v.
8. Arbejdsløshed og beskæftigelsesfremme
9. Førtidspensionsordninger
10. Alderspensionsordninger.

I en oversigtstabel for hver af disse grupper er vist størrelsesordenen dels af de samlede udgifter indenfor den pågældende gruppe (priseniveau 1. januar 1981), dels af deres fordeling på de 5 kilder.

Oplysningerne om udgifterne for 1981 bygger, hvor det har været muligt, på de skøn over udgifterne, som indgår i grundlaget for finanslovsforslaget for 1982. Derudover er anvendt udgiftsopgørelser fra kommunernes og amtskommunernes budgetter, og endelig har det på enkelte områder været nødvendigt at indhente udgiftsskøn til supplerings af oversigterne.

Bl.a. på grund af betydelige konsistens-, prisniveau- og sammenlignelighedsproblemer mellem oplysningerne fra de forskellige kilder må udgiftstallene alene betragtes som udtryk for en størrelsesorden. Dertil kommer, at nogle skønnede udgiftstal, som ikke indgår i offentlige budgetter, nødvendigvis vil være særligt usikre (f.eks. udgifter ved arbejdsgiverperioden i sygedagpengeordningen eller produktionstab ved arbejdsskader og lign.). Udgiftstallene er afrundede til hele 10 mill.kr.

Det skal fremhæves, at offentlige organers bidrag i deres egen-skab af arbejdsgivere (f.eks. bidrag til ATP, udgifter ved arbejdsgiverperioden i sygedagpengeordningen o.s.v.) i de følgende oversigter er indregnet som arbejdsmarkedsbidrag.

Endelig afsluttes kapitlet (afsnit 12) med en skematisk oversigt over beløbsstørrelserne for alle grupper samlet og - specielt for de 3 "offentlige kilder" - over udgiftsandele ved de forskellige foranstaltninger set henholdsvis fra en kommunes, en amtskommunes samt fra statens synsvinkel.

I forbindelse hermed skal det endvidere bemærkes, at der hyppigt er knyttet særlige problemer til brugerbetaling, som ikke i alle tilfælde konsekvent lader sig afgrænse og opgøre. Bl.a. forekommer der 2 begrebsmæssigt forskellige ordninger, nemlig dels ordninger med brugerbetalinger for ydelser, som det offentlige iøvrigt står for (f.eks. hjemmehjælp og dagforanstaltninger for børn), og dels ordninger med offentlige tilskud til nedsættelse af brugerens betaling, men uden at det offentlige derudover generelt står for ydelsen (f.eks. boligsikring og medicinhjælp). I de sidstnævnte tilfælde indgår kun det offentliges udgift i oversigterne. For det offentlige som helhed varierer brugerbetalingen for den offentlige serviceproduktion inden for den førstnævnte gruppe fra 0 eller nær 0 (f.eks. hjemmesygepleje) til i princippet fuld betaling.

Tilsvarende er der for arbejdsmarkedet forskellige lov- og/eller overenskomstbestemte ordninger, heraf nogle med egentlige arbejdstager- og arbejdsgiverbidrag, som passerer offentlige eller lign. kasser (f.eks. invalidepensions- og ATP-bidrag), andre ordninger, hvor midlerne ikke passerer offentlige kasser (f.eks. "arbejdsgiverperiode" i sygedagpenge og bidrag til særlige pensionsordninger), og atter andre med "naturalkrav" (f.eks. om opsigelsesvarsler, indretning af og sikkerhedskrav til arbejdspladser). Særligt de 2 sidstnævnte grupper lader sig vanskeligt indregne i oversigterne.

Når der i finansieringsreglerne angives procentfordelinger mellem offentlige instanser (intern finansiering), angår det i almindelighed fordelingen af udgifterne efter fradrag for evt. brugerbetaling.

3.2. Bistandsloven.

I bistandsloven angives, hvilke foranstaltninger kommunalbestyrelsen skal sørge for, og hvilke foranstaltninger amtsrådet skal sørge for. Denne opdeling angiver samtidig, efter hvilket af bistandslovens 2 hovedregel-sæt den pågældende foranstaltning finansieres.

Bistandslovens 2 hovedregel-sæt for finansiering er:

- at udgifter ved foranstaltninger, som kommunalbestyrelsen skal sørge for/er forpligtet til/tildeler, afholdes af kommunen med refusion fra staten af 50 procent af udgifterne, og
- at udgifter ved foranstaltninger, som amtsrådet skal sørge for/er forpligtet til/tildeler, afholdes af amtskommunen med refusion fra brugerens opholdskommune af 50 procent af udgiften.

Udgiftsdelingen omfatter i almindelighed nettodriftsudgifter, d.v.s. udgifter efter fradrag for evt. brugerbetaling, jfr. nedenfor.

Disse regler gælder også, når f.eks. amtskommunen faktisk driver en foranstaltning, som kommunalbestyrelsen skal sørge for (eks.: § 79-plejehjem).

Fra disse 2 hovedregel-sæt er der visse undtagelser. Den væsentligste undtagelse er, at der ikke er refusion af en kommunes, henholdsvis en amtskommunes udgifter til forvaltning af de pågældende foranstaltninger, herunder til vejledning og opsøgende virksomhed fra forvaltningen, som bl.a. i henhold til BL §§ 28-29 og 87 tilbydes ved forvaltningen, eller f.eks. til ti1syn efter BL § 32 med de forhold, hvorunder børn i kommunen lever.

Endvidere er der undtagelser fra reglerne om ligedeling af udgifter mellem stat og kommuner ved kontanthjælp til forsørgelse af danske statsborgere i udlandet samt til flygtninge, der efter aftale med andre stater eller internationale organisationer har ret til vedvarende forsørgelse under ophold her i landet.

En tredje undtagelse er, at udgiften til forsorgshjem afholdes af amtskommunen med refusion fra staten af 75 procent af udgiften. I ganske enkelte tilfælde bæres udgifterne fuldt ud af staten.

Herudover er der fastsat særlige maksimumsgrænser for størrelsen af de udgifter vedrørende dagforanstaltninger for børn (og for enkelte udgiftsarter vedrørende plejehjem), som kommuner kan anmelde til refusion.

Tabel 1. Oversigt over udgiftsfordeling 1981: Bistandslovens område,
(prisniveau 1. jan. 1981)

Foranstaltning	Stat	Amts- komm.	Kom- mune	Bruger	Arbejds- marked	Ialt
----- mill. kr. -----						
<u>Kommunale</u>						
Kontanthjælp	2.150		2.100			4.250
Hjemmehjælp	1.250		1.250	120		2.620
Daginstitutioner og dagpleje	2.490		3.300	1.260		7.050
Familiepleje	190		190			380
Plejehjem	2.690		3.800	1.490 1)		7.980
Beskyttede boliger	150		150	30		330
Dagcentre, daghjem	140		140	10		290
Hjælpebidler m.v. 2)	460		460	30		950
Vejledning og op- søgende virksomhed fra forvaltningen			450 5)			450
<u>Amtskommunale</u>						
Døgninstitutioner for børn og unge m.v.		630	630	0		1.260
Særlige daginstitut.		20	20			40
Revaliderings- institutioner 3)		170	170	0		340
Inst. for voksne med handicap 4)		540	540	0		1.080
Særlige plejehjem		80	80	0		160
Forsorgshjem 6)	110	30		0		140
Vejledning og op- søgende virksomhed fra forvaltningen		50 5)				50
Ialt	9.630	1.520	13.280	2.940		27.370

Kilde: FFL 1982 samt bruttodriftsudgifter fra kommunale og amtskommunale bud-
getter 1981.

1) Incl. inddragen pension som skønmæssigt udgør ca. 1.250 mill.kr.

2) Incl. omsorgsarbejde.

3) Incl. hjælpemiddel central er og rådgivningsinstitutioner.

4) Der er ikke taget hensyn til hvilende invalidepension, som skønmæssigt ville udgøre ca. 400 mill.kr.

5) Skønnet som 1/3 af personalet ved social- og sundhedsforvaltningen (Ress. 1980) med en gennemsnitlig årsløn på 100.000 kr.

6) Incl. Kofoeds skole og Møltrup optagelseshjem.

Foranstaltninger, som kommunalbestyrelsen efter bistandsloven skal sørge for/er forpligtet til/tildeler, omfatter følgende, der således finansieres efter denne lovs regler for kommunale foranstaltninger:

kontanthjælp, hjemmehjælp, tilskud til hjælpemidler, hjælp til boligindretning m.v. til svagelige personer, omsorgsarbejde og tilskud til transport til pensionister, dagcentre og daghjem, plejehjem og beskyttede boliger samt privat pleje for personer med vidtgående handicap, almindelige daginstitutioner og dagpleje for børn og unge, børns og unges anbringelse i familiepleje.

Foranstaltninger, som amtsrådet efter bistandsloven skal sørge for/er forpligtet til/tildeler, omfatter følgende foranstaltninger, der således finansieres efter denne lovs regler for amtskommunale foranstaltninger:

revalideringsinstitutioner og beskyttede virksomheder, hjem for gravide kvinder og for mødre med små børn, særlige daginstitutioner for børn og unge med vidtgående handicap, døgninstitutioner for børn og unge, særlige plejehjem for yngre og for personer med særlige lidelser, døgninstitutioner for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap og forsorgshjem m.v. (dog med særlig finansieringsregel).

Denne fordeling af ansvar og finansiering mellem kommuner og amtskommuner er også gældende, selvom en dag- eller døgninstitution under kommunalt ansvar drives af en amtskommune, eller omvendt en institution under amts kommunal t ansvar drives af en kommune.

For de fleste foranstaltninger efter bistandsloven er der fastsat regler om brugerbetaling. Sådanne regler findes for alle typer af institutioner i kommunalt regie (dagforanstaltninger for børn og unge, dagcentre og daghjem, plejehjem og beskyttede boliger) samt

for hjemmehjælp, for anbringelse af børn og unge i familiepleje og af personer med vidtgående handicap i privat pleje. De findes endvidere for de fleste institutioner i amtskommunalt regie (særlige daginstitutioner og døgninstitutioner for børn og unge, forsorgshjem, særlige plejehjem og døgninstitutioner for personer med vidtgående handicap).

Fælles for reglerne om brugerbetaling på hele dette område er, at de inden for det sidste årstid har været indgående behandlet og nøje vurderet i forbindelse med ændringer af lovgivningen.

Fælles er endvidere, at brugerbetalingen for de fleste ydelser fastsættes på grundlag af brugerens (evt. dennes husstands) forældrenes social indkomst og dermed ud fra reglerne om opgørelse og evt. ændring af denne. Med udgangspunkt heri fastsættes brugerbetalingen for de forskellige ydelser ved hjælp af ret forskellige betalingsskalaer, der dog i nogle tilfælde er fælles for flere ydelser. Der foreligger således særlige betalingsskalaer for:

- 1) Hjemmehjælp, særskilt for midlertidig og varig hjemmehjælp. Betalingsreglerne herfor behandles nærmere nedenfor.
- 2) Almindelige daginstitutioner og dagpleje for børn og unge. Betalingsreglerne herfor behandles nærmere nedenfor. Samme skala anvendes for amtskommunale særlige daginstitutioner for børn og unge.
- 3) Døgninstitutioner for børn og unge samt for anbringelse af børn og unge i familiepleje: forældrene betaler p.t. 18% af socialindkomst i intervallet 80.000-129.267 kr, plus 9% af indkomst i intervallet 129.267-277.800 kr, dog max. den dobbelte sum af en mors og fars normalbidrag. Reglerne fraviges, når anbringelsen har et udpræget behandlingssigte eller i det omfang, opholdsudgifterne dækkes af barnets egne indtægter.

- 4) Plejehjem, hvor tilbageholdelse af pension spiller en væsentlig rolle. Betalingsreglerne herfor behandles nærmere nedenfor. Samme skala m.v. anvendes for forsorgshjem, for særlige plejehjem (BL § 112,2) og for personer over 60 år på døgninstitutioner for voksne med vidtgående handicap (og iøvrigt ved ophold ud over et halvt år på hospitalsplejehjem og i visse tilfælde også på sygehuse).
- 5) Beskyttede boliger: i almindelighed 25% af husstandens socialindkomst samt halvdelen af bistsands- og plejetillæg, dog max. bruttohuslejen og et beløb til hjemmehjælp.
- 6) Ophold i daghjem og dagcentre (BL § 74): betaling for kost og logi på daghjem fastsat af socialministeren og betaling for deltagelse i dagcenterforanstaltninger fastsat af det sociale udvalg.
- 7) Døgninstitutioner for voksne med vidtgående handicap (BL § 112,1): opholdet er normalt gratis, men personer med højere lønindtægter betaler i forhold hertil.
- 8) Privat pleje for voksne med vidtgående handicap, idet evt. social pension (ud over et beløb til personlige fornødenheder) medgår hertil.

Af de nævnte betalingsskalaer er især hjemmehjælps-, daginstitutionsskalaerne af væsentligere finansiell betydning. Deres hovedindhold skal derfor kort refereres her:

ad (1) Hjemmehjælp:

Betalingsregler er fastsat i bkg. 478 af 31. oktober 1980. Betalingen beregnes på grundlag af socialindkomsten. Hjemmehjælp er gratis for personer, hvis socialindkomst ikke overstiger folkepensionens grundbeløb med tillæg. Ægtefællers socialindkomst sammenlægges. Består husstanden iøvrigt af flere personer, der nyder godt af bistanden, kan betalingen fastsættes under hensyn til husstandens samlede socialindkomst.

Der foretages fradrag i indkomsten svarende til folkepensionens grundbeløb med pensionstillæg - for modtagere af midlertidig hjemmehjælp dog kun med 75 pct. heraf - for hver person, hvis indkomst indgår i beregningsgrundlaget, uanset om de pågældende er pensionister. For ægtepar anvendes satserne for samgifte folkepensionister. For personer med børn foretages yderligere et fradrag, som for ægtepar udgør et beløb pr. barn svarende til det særlige børnetilskud, for enlige tre gange det særlige børnetilskud efter § 4, stk. 3, i lov om børnetilskud og andre familiefordeligheder.

Betalingen kan ikke overstige begyndelsessatsen for en ikke-uddannet hjemmehjælperstimerløn. For varig hjemmehjælp kan der kun kræves betaling for indtil 6 timer ugentlig.

Betalingssatserne er vejledende, men kan ikke generelt fraviges. Betalingen kan nedsættes, når anvendelse af satserne i det enkelte tilfælde skønnes at føre til for høj betaling.

For varig hjemmehjælp betales der 3 kr. i timen, når den opgjorte indkomst udgør mellem 4.600 og 6.099 kr. pr. år. Betalingen forhøjes med 1 kr. i timen, pr. interval på 1.500 kr. pr. år i yderligere indtægt.

For midlertidig hjemmehjælp betales 3 kr. i timen, når indkomsten udgør mellem 27.500 kr. og 30.199 kr. pr. år. Betalingen forhøjes med 1 kr. i timen pr. interval på 2.700 kr. pr. år i yderligere indtægt.

Den samlede brugerbetaling kan for 1981 anslås til ca. 120 mill. kr.

ad (2) Daginstitutioner for børn og unge:

For børns ophold i daginstitutioner og formidlet dagpleje betaler forældrene et beløb, der for børn under skolealderen svarer til 35 pct, for børn over skolealderen 25 pct, af udgifterne bortset fra ejendomsudgifter og administrationsudgifter m.v. Betalingen kan af kommunalbestyrelsen fastsættes på grundlag af udgifterne i den enkelte institution eller de gennemsnitlige udgifter ved driften af institutioner af samme type i kommunen.

For de laveste indkomstgrupper kan betalingen nedsættes eller bortfalde (fripladsreglerne). Kommunen kan yde tilskud til nedsættelse af betalingen.

På baggrund af rapport af 30. marts 1981 fra fællesudvalget om informationsgrundlaget på daginstitutionsområdet og forarbejde til forslag til finanslov for 1982 kan de samlede driftsudgifter i 1981 beregnes til ca. 7.050 mill.kr. incl. overskridelser af maksimumsgrænser for refusion. Heraf udgør forældreandelen ca. 1.850 mill.kr. Heraf dækkes 350 mill.kr. af kommunale tilskud og 240 mill.kr. af fripladsreglerne, således at den faktiske forældrebetaling anslås til ca. 1.260 mill.kr.

ad (4) Plejehjem:

Personer, der modtager pension efter den sociale pensionslovgivning, får af pensionen udbetalt et lomme pengebeløb, mens resten af pensionen inddrages under opholdet.

Lomme pengebeløbet udgør pr. 1. april 1981 4.728 kr. årligt, med tillæg af 20 pct. til pensionister under 60 år. Lomme pengebeløbet kan, når forholdene taler derfor, udgøre samme beløb som for pensionister på særlige plejehjem for yngre, jfr. nedenfor.

Pensionen til en enlig udgør pr. 1. april 1981 31.080 kr. årligt (grundbeløb og pensionstillæg).

Af pensionistens nettoindtægter iøvrigt betales 60 pct. Ikke-pensionister betaler 100 pct. af deres indtægter dog således, at de bevarer samme lommepengebeløb som pensionister i samme alder. Den samlede betaling kan ikke overstige den faktiske udgift ved opholdet. For pensionister betragtes den inddragne pension som betaling for opholdet, og medregnes ved opgørelsen af den maksimale betaling af indtægter ud over pensionen.

De samlede driftsudgifter for 1981 anslås til 8,0 mia.kr. Heraf kan brugerbetalingen anslås til ca. 1,5 mia.kr, hvoraf tilbageholdt pension udgør ca. 1,3 mia.kr.

3.3. Sygehusvæsenet.

Sygehusvæsenet varetages af amtskommunerne, idet dog Rigshospitalet m.v. drives af staten. Udgifterne ved sygehusvæsenet bæres fuldt ud af amtskommunerne og udgør en meget væsentlig post på disses samlede budgetter, i 1981 således omkring halvdelen eller ca. 14 mia. kr.

Undtagelsen fra den almindelige regel er Rigshospitalet, der som nævnt drives af staten. Hver amtskommune betaler dog en takst for deres borgeres benyttelse af Rigshospitalet. Disse takstbetalinger dækker ca. halvdelen eller ca. 0,6 mia. kr. af udgifterne ved Rigshospitalet, medens staten dækker resten (tildels modsvarende udgifter ved forskning og undervisning m.v.). Herudover yder staten visse tilskud (som dog nu er under afvikling) til neurokirurgiske afdelinger, radiumstationer m.v, i 1981 ca. 0,4 mia. kr.

Tabel 2. Oversigt over udgiftsfordeling 1981: Sygehusvæsenet,
(prisniveau 1. jan. 1981)

Foranstaltning	Stat	Amts- komm.	Kom- mune	Bruger	Arbejds- marked	Ialt
----- mill. kr. -----						
Sygehusvæsenet incl. H-plejehjem 1)	1.040	14.040				15.080
Ambulatorier		80				80
Efterbehandlingsinst.		70				70
Ialt	1.040	14.190				15.230

Kilde: Sygehusvæsenet 1979-84 sektorrederegørelse 1981 samt FFL 1982 og kommunale og amtskommunale budgetter 1981.

1) Psykiatriske hospitalsplejehjem.

Som en art brugerbetaling sker der ved indlæggelse på psykiatriske institutioner inddragelse af patientens sociale pension efter 6 måneder og for personer over 67 år betales tillige indtil 60 pct. af egenindtægter. Der udbetales i stedet lommepenge.

3.4. Offentlige sundhedsordninger.

Hjemmesyge- og sundhedsplejeordninger, herunder skolesundhedspleje, påhviler kommunerne med 50 pct. statsrefusion.

Udgifterne til børnetandpleje og skolelæge (til forskel fra skolesundhedspleje) henholdsvis ca. 800 og ca. 60 mill, kr, bæres dog af kommunerne uden refusion.

Tabel 3. Oversigt over udgiftsfordeling 1981: Offentlige sundhedsordninger, (prisniveau 1. jan 1981)

Foranstaltning	Stat	Amts-komm.	Kommune	Bruger	Arbejds-marked	Ialt
	----- mill. kr. -----					
Hjemmesygepleje	210		210			420
Svangerskabshygiejne og fødselshjælp		150 1)				150
Sundhedspleje og herunder skole-sundhedspleje	100		100			200
Skolelæge			60			60
Børnetandpleje			800			800
De forebyggende børneundersøgelser m.v.		70				70
Ialt	310	220	1.170			1.700

Kilde: FFL 1982 og kommunale og amtskommunale budgetter 1981.

- 1) Excl. sygehusudgifter. Der er dog betydelig usikkerhed i afgrænsningen både aktivitets- og konteringsmæssigt i forhold til sygehusvæsenet, således at det her angivne beløb kun dækker en del af udgiften til formålet, og en anden del er indregnet i og ikke lader sig udskille fra sygehusudgifterne.

Særligt hjemmesygeplejen, der er vederlagsfri for brugerne, må forventes udvidet i de kommende år, bl.a. fordi kommunerne iflg. loven har adgang til at ansætte sygehjælpere til at udføre sygeplejeopgaver af mere rutinepræget karakter med henblik på, at hjemmesygeplejersken aflastes og kan frigøres til i større udstrækning at varetage forebyggende og opsøgende arbejde, jfr. sundhedsstyrelsens vejledning af 16. december 1980. De opgaver for hjemmesygehjælperen, som beskrives i denne vejledning, er i et vist omfang de samme, som nu påhviler hjemmehjælpen, hvor der efter de gældende regler er brugerbetaling, medens hjemmesygeplejen, herunder hjemmesygehjælpen, ydes gratis.

De øvrige offentlige sundhedsordninger: svangerskabshygiejne, fødselshjælp og de forebyggende børneundersøgelser, varetages af amtskommunen, der ligeledes afholder udgiften.

3.5. Sygesikring.

Sygesikringen administreres næsten udelukkende af amtskommunerne. Siden 1. april 1975, hvor den procentvise statsrefusion bortfaldt mod samtidig kompensation over de generelle tilskud, finansieres udgifterne fuldt ud af amtskommunerne. For en del af de amtskommunale ydelser er der endvidere en ikke ubetydelig brugerbetaling. Nogle ganske få ydelser finansieres af primærkommunerne med refusion fra staten på 50% af udgifterne og nogle mindre særømråder dækkes helt af staten.

Tabel 4. Oversigt over udgiftsfordeling 1981: Sygesikring,
(prisniveau 1. jan. 1981)

Foranstaltning	Stat	Amts- komm.	Kom- mune	Bruger	Arbejds- marked	Ialt
----- mill. kr. -----						
Lægehjælp, medicin m.v.		4.130		...		4.130
heraf alm. lægepraksis		1.650				1.650
tandlæger		690				690
fysioterapi o.lign.		140 1)				140
kiropraktorer		20				20
medicin		1.090				1.090
speciallæger		540				540
Begravelseshjælp og befordringsgodtgørelse	80		80	...		160
Sygesikring af søførende m.v.	10				0	10
Ialt	90	4.130	80	...	0	4.300

Kilde: FFL 1982 samt kommunale og amtskommunale budgetter 1981.

1) Excl. København og Frederiksberg kommuner, hvor fysioterapi er en sygehusudgift.

Der er for visse sygesikringsydelser forskel på borgernes egenbetaling, eftersom modtageren er sygesikret i gruppe 1 eller gruppe 2. Indtil 1. april 1976 var sikringsgruppestatus indtægtsbestemt, men efter indførsel af valgfrihed mellem sikringsgrupperne har antallet af gruppe 2-sikrede været stadig faldende. Pr. 1. oktober 1980 var således kun 6,6% af de selvstændigt aktive sygesikrede i gruppe 2, medens 93,4% var gruppe 1-sikrede. Børn under 16 år er ikke selvstændigt sikrede, men følger forældrenes gruppetilhørsforhold. Endvidere findes en mindre gruppe, som ikke får sygehjælp m.v. gennem sygesikringen men på anden måde. Det drejer sig især om værnepligtige og beboere på institutioner. Disse grupper udgør omkring 1% af befolkningen.

Den væsentligste forskel mellem gruppe 1- og gruppe 2-sikrede er, at der for gruppe 1 er indgået overenskomst mellem sygesikringen og yderne (læger, tandlæger m.v.) om ydernes betaling. I sammenhæng hermed er der den hovedforskel, at gruppe 1-sikrede altid har gratis lægehjælp, herunder speciallægehjælp, hvorimod læger og speciallæger kan opkræve en egenbetaling fra gruppe 2-sikrede, idet honorarets størrelse her ikke er bundet af overenskomst med sygesikringen. Gruppe 1-sikrede er tilmeldt en bestemt alment praktiserende læge og kan kun søge speciallæge efter henvisning, hvorimod gruppe 2-sikrede har frit lægevalg, herunder valg af speciallæge uden henvisning.

Den amtskommunale ydelse er almen lægehjælp, speciallægehjælp, tandlægehjælp, tilskud til medicin, fysioterapi, kiropraktik, tilskud til briller samt rejsesygesikring.

Almen lægehjælp betales for gruppe 1-sikrede helt af amtskommunerne.

Derudover har lægerne som nævnt mulighed for at afkræve patienterne en egenbetaling, og dette gøres i et vist omfang. Der foreligger ikke opgørelse af patienternes egenbetaling. Sygesikringstilskuddet til gruppe 2-sikrede udgjorde i 1978 kun godt 4% af det samlede tilskud, medens andelen, der var sikret på denne måde, udgjorde 8%.

Speciallægehjælp betales ligeledes for gruppe 1-sikrede helt af amtskommunerne. Sygesikringstilskuddet for gruppe 2-sikrede er også her det samme som betalingen for gruppe 1-sikrede, og også speciallægerne har mulighed for at afkræve gruppe 2-sikrede egenbetaling. Sygesikringstilskuddet til gruppe 2-sikrede udgjorde i 1978 godt 10% af det samlede tilskud til speciallæger.

Tandbehandling betales principielt af alle patienter, men der ydes et tilskud til de fleste behandlinger. Tilskuddet er også for tandpleje principielt ens for gruppe 1- og gruppe 2-sikrede, men heller ikke tandlægenes honorarer er bundet af overenskomst for gruppe 2. For at fremme regelmæssig tandpleje findes en særordning for den yngre del af befolkningen. Tilskuddet udgør således 70%, såfremt den pågældende tidligst er født i 1945 og iøvrigt er tilsluttet den regelmæssige tandpleje. Iøvrigt ydes tilskud på 60%. Af det samlede sygesikringstilskud i 1978 anvendtes 45% til almindelig og 55% til regelmæssig tandpleje.

Medicin betales af patienterne selv og der er for denne ydelse ingen forskel på gruppe 1- og gruppe 2-sikrede. Der ydes tilskud på 75% eller 50% til adskillige lægemidler, der er optaget på

særlige medicinlister senest ændret den 20. juli 1981. Ændringen forudsættes at medføre et fald i tilskuddet til medicin. Specielle undersøgelser, foretaget før ændringen af 20. juli 1981, har vist, at der gennemsnitlig ydedes et tilskud på næsten 70% på al tilskudsberettiget medicin.

Fysioterapi betales af amtskommunerne men med en egenbetaling på 20% af det samlede beløb.

Kiropraktik betales af patienterne, men med et sygesikringstilskud til en røntgenundersøgelse og indtil fem behandlinger inden for et år. Tilskuddene til de to foranstaltninger er på henholdsvis 50% og 43%.

Tilskud til betaling af briller ydes kun i mindre omfang til børn under 16 år.

Rejsesygesikringen, som betaler danske sygesikredes lægebehandling og hjemtransport fra andre europæiske lande, betales fuldt ud af amtskommunerne.

De sygesikringsydelser, som henhører under primærkommunerne, er begravelseshjælp og transport til og fra læge i særlige tilfælde. Der ydes statsrefusion med 50%.

Ydelserne med direkte statstilskud består dels af refusion til andre EF-lande for ydelser til danskere, dels af betaling for højt specialiseret lægehjælp, som udføres i udlandet, og endelig betaling for danske søfolks udgifter til sygehjælp m.v. i udlandet. Til sidstnævnte gruppe betaler rederne et bidrag, der svarer til ca. halvdelen af de egentlige sygesikringsudgifter.

3.6. Sygedagpenge, arbejdsskadeforsikring og bedriftssundhedstjeneste.

Lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel indeholder to hovedregler for finansieringen af udgifter til sygedagpenge:

Udgifter til dagpenge ved sygdom i de første fem uger af en sygeperiode (arbejdsgiverperioden) afholdes i almindelighed af arbejdsgiveren.

Udgifter til sygedagpenge efter fem uger og i visse tilfælde, der ikke er omfattet af arbejdsgiverordningen (dagpenge til arbejdsledige samt ved graviditet, barsel og adoption) afholdes af kommunen med refusion fra staten af 75% af udgifterne.

Tabel 5. Oversigt over udgiftsfordeling 1981: Sygedagpenge, arbejdsskadeforsikring og bedriftssundhedstjeneste, (prisniveau 1. jan. 1981)

Foranstaltning	Stat	Amts-komm.	Kommune	Bruger	Arbejds-marked	Ialt
	----- mill. kr. -----					
Sygedagpenge	3.640		1.210	40	4.430	9.320
Arbejdsskadeforsikring 1)	20 3)				620	640
Bedriftssundhedstjeneste	10	0	0		90 2)	100
Ialt	3.670	0	1.210	40	5.140	10.060

Kilde: FFL 1982 og materiale i sikringsstyrelsen.

1) Excl. sygehus, sygedagpenge, førtidspensioner m.v.

2) Skønsmæssigt opgjort.

3) Omfatter forskellige mindre udgiftsposter som f.eks. nedsættelse af visse arbejdsskadesforsikringspræmier og erstatning til personer tilskadekommet ved redning af menneskeliv.

Fra disse hovedregler er der undtagelser, idet arbejdsgiveren ikke har pligt til at betale dagpenge i følgende tilfælde:

- 1) Dagpenge til nyansatte, d.v.s. sygdom, der opstår i de første 3 uger af ansættelsen (§ 3, stk. 2).
- 2) Dagpenge til ansatte, hvis sygdom skyldes kroniske lidelser (§12).
- 3) Dagpenge, hvor lovens beskæftigelseskrav ikke er opfyldt (§ 3, stk. 1).
- 4) Dagpenge, hvor lovens anmeldelseskrav ikke er opfyldt (§6).
- 5) Dagpenge ved særlige ulykkestilfælde (§ 38).
- 6) Dagpenge i særlige tilfælde i forbindelse med ansættelsens ophør (§ 3, stk. 3).
- 7) Dagpenge til ansatte, der har pådraget sig sygdom ved forsæt eller grov uagtsomhed (§ 5).
- 8) Dagpenge under strejke eller lockout (§ 5, stk. 2).
- 9) Dagpenge, hvor lovens krav om dokumentation af sygefraværet ikke er opfyldt (§7).

Forpligtelsen til at udbetale dagpenge er i de i punkt 1-9 nævnte tilfælde overtaget af kommunen med refusion fra staten af 75% af udgifterne.

Endvidere er sygedagpenge-ordningen udbygget ved:

- a) at visse arbejdsgivere kan dække deres dagpengeforpligtelse gennem en forsikring,
- b) at selvstændigt erhvervsdrivende m.fl. kan sikre sig selv dagpenge i arbejdsgiverperioden mod at betale et bidrag til dagpengefonden, jfr. nedenfor, og
- c) at staten (via dagpengefonden, jfr. nedenfor) refunderer visse dagpengeudgifter med 100%.

ad a. Mindre arbejdsgivere - med op til 15-20 ansatte - og arbejdsgivere, der beskæftiger løsarbejdere kan frigøre sig fra dagpengeforpligtelsen gennem en forsikring. De to ordninger er omtalt nedenfor.

I medfør af dagpengelovens § 11 kan visse arbejdsgivere frigøre sig fra forpligtelsen til at udbetale dagpenge i arbejdsgiverperioden mod at indbetale et bidrag til dagpengefonden. Ordningen omfatter arbejdsgivere, hvis samlede årlige lønudgift ikke overstiger et af socialministeren nærmere fastsat beløb, i forsikringsåret 1980/81 ca. 1,9 mill. kr.

Forsikringsbidraget fastsættes for et år ad gangen og beregnes således, at det samlede bidrag skønnes at dække alle udgifterne, som det sociale udvalg påtager sig ved at overtage forpligtelsen. Bidraget skal således også dække kommunernes administrationsomkostninger. Disse er fastsat til V/o af dagpengeudgifterne.

Ovennævnte regler er ved lov nr. 233 1980 midlertidigt sat ud af kraft, idet bidraget til forsikringsordningen indtil den 1. januar 1984 er fastsat til 1½% af arbejdsgivernes lønsam.

Arbejdsgivere, der beskæftiger løsarbejdere, d.v.s. lønmodtagere med kortvarige eller tilfældige arbejdsforhold - er ikke forpligtet til at udbetale dagpenge til disse, såfremt der indbetales et særligt bidrag til dagpengefonden, hvorefter kommunen overtager forpligtelsen til at udbetale dagpenge fra første fraværsdag.

Bidraget til ordningen fastsættes således, at det dækker samtlige ordningens udgifter, incl. kommunernes administrationsomkostninger, der i lighed med § 11-ordningen er fastsat til 1% af dagpengeudgifterne.

ad b. Selvstændige erhvervsdrivende og medhjælpende hustruer kan sikre sig dagpenge i de første 5 uger mod at indbetale et forsikringsbidrag til dagpengefonden (dagpengelovens § 28). Endvidere kan personer, der udfører husligt arbejde i eget hjem for mindst én person foruden sig selv sikre sig dagpenge fra 1. sygedag efter 1 uges sygdom mod at indbetale et bidrag til dagpengefonden (§ 29).

De samlede bidrag for hver af ovennævnte frivillige sikringer fastsættes således, at de skønnes at dække 3/8 af udgiften efter henholdsvis dagpengelovens §§ 28 og 29, d.v.s. excl. administrationsgodtgørelse til kommunerne.

ad c. Dagpenge til søfarende udbetales efter 5 uger m.v. af direktoratet for søfarende med refusion fra dagpengefonden af 100% af udgifterne.

Til finansiering af statens andel af dagpengeudgifterne er oprettet en dagpengefond, hvis midler tilvejebringes ved et personligt bidrag fra alle skatteydere på 1% årligt af det beløb, hvoraf indkomstskat til staten beregnes.

Herudover har dagpengefonden indtægter fra dagpengelovens forsikringsordninger:

- bidrag fra frivilligt sikrede efter §§ 28 og 29, som ifølge dagpengelovens § 41 skal udgøre 3/8 af udgifterne;
- bidrag fra forsikrede mindre arbejdsgivere efter § 11, som ifølge § 41 skal dække udgiften, men som ved L 481 1977 er fastsat til 1½% af lønsummen for finansårene 1978-80, og ved L 233 1980 er denne bidragsprocent fastholdt for ordningen indtil den 1. januar 1984;
- bidrag fra forsikrede løsarbejder-arbejdsgivere efter § 13, der ifølge § 41 skal dække hele udgiften til ordningen, og endelig
- et tilskud fra staten, der udgør forskellen mellem fondens udgifter og indtægter.

De af kommunerne afholdte dagpengeudgifter refunderes som foran nævnt fra staten (dagpengefonden) med 75% af udgifterne. Kommunernes afholdte dagpengeudgifter til forsikrede arbejdsgivere efter §§ 11 og 13 refunderes dog fuldt ud af dagpengefonden, ligesom fonden afholder kommunernes administrationsomkostninger ved disse to ordninger (fastsat til 1% af dagpengeudgifterne).

Arbejdsskadeforsikringen er arbejdsgiverfinansieret. Denne forsikringsordning dækker i princippet arbejdsgiverens erstatningspligt over for sine ansatte og disses efterladte i forbindelse med arbejdsforvoldte ulykkestilfælde og erhvervssygdomme. De ydelser, der udredes gennem forsikringen er sygebehandling, optræning og hjælpemidler m.v. samt erstatning for varige mén og for tab af erhvervsevne - alt dog for så vidt det ikke dækkes af det offentlige som sygesikrings- eller sygehusudgift, dagpenge, førtidspension m.v. Endelig udredes erstatning for tab af forsørger samt overgangsbetrag til efterladte ved dødsfald.

Der foreligger ikke løbende opgørelser over de faktiske samfundsøkonomiske omkostninger ved arbejdsskader, som dækning via arbejdsskadeforsikring kunne sammenholdes med.

På grundlag af opgørelser, som Arbejdsmiljøgruppens sekretariat foretog i 1972 og 1974, skønnede man dengang, at det daværende skadesomfang under visse betingelser var af en størrelsesorden på ca. 4,5 milliarder kr. Hvis disse skøn opregnes alene med den almindelige prisudvikling til januar 1981-prisniveau vil udgiften svare til ca. 8 milliarder kr, hvoraf produktionstabene er de 5-6 milliarder kr. og det afledede ressourceforbrug i social-, sundheds- og arbejdsmarkedssektorerne henimod 2,5 milliarder kr.

Arbejdsgiveren tegner forsikring i et forsikringsselskab, der er godkendt af socialministeriet. Præmien for forsikringen er afhængig af risikogruppen, d.v.s. ulykkehypigheden og ulykkernes sværhedsgrad i den pågældende art af virksomheder. Præmien varierer derfor meget - fra 50 kr. pr. helårsarbejder for kontorpersonale til ca. 3.000 kr. pr. helårsarbejder for entreprenørarbejde ved vejbygning.

I forsikringspræmien er indregnet et bidrag til arbejdsmiljøfonden. Bidraget betales af forsikringsselskaberne i forhold til deres præmieindtægt. Bidraget udgør for tiden 5-6 pct. af præmien. På samme måde betaler arbejdsgiverne gennem forsikringsselskaberne administrationen af arbejdsskadeforsikringen i sikringsstyrelsen og den sociale ankestyrelse.

Staten og visse kommuner er selvforsikrende. Sikringsstyrelsen afholder erstatningsudgifterne for staten over en særlig konto på finansloven.

Bedriftssundhedstjeneste , der er hjemlet i lov om arbejdsmiljø § 13, er en forebyggende foranstaltning, der skal rådgive og vejlede de virksomheder, der er omfattet af ordningen om forbedring af arbejdsmiljøet med sigte på at undgå sundhedsskader. Bedriftssundhedstjenesten, der er organiseret i bedriftssundhedscentre eller som branchebedriftssundhedstjeneste, ledes af en bestyrelse ligeligt sammensat af arbejdsgiver- og arbejderrepræsentanter. Bedriftssundhedstjenesten betales af virksomhederne (jfr. bilag 5). Der ydes 50 pct. statstilskud til etableringsudgifter inden for visse udgiftsrammer, der afhænger af antallet af ansatte, som er omfattet af bedriftssundhedstjenesten.

Kommunerne og amtskommunerne har adgang til at yde etableringstilskud og driftstilskud.

Det samlede etableringstilskud kan ikke overstige 75 pct. af de faktiske udgifter.

3.7. Boligsikring og boligydelse.

Boligsikring til husstande, der bor i udlejningsejendomme, og boligydelse til pensionister udbetales af kommunerne.

Staten refunderer kommunerne 40 pct. af udgifterne til boligsikring og 75 pct. af udgifterne til boligydelse.

Tabel 6. Oversigt over udgiftsfordeling 1981: Boligsikring & boligydelse,
(prisniveau 1. jan. 1981)

Foranstaltning	Stat	Amts- komm.	Kom- mune	Bruger	Arbejds- marked	Ialt
	----- mill. kr. -----					
Boligsikring	140		220			360
Boligyldelse	700		230			930
Ialt	840		450			1.290

Kilde: FFL 1982.

3.8. Børnetilskud m.v.

Ydelserne efter lov om børnetilskud og andre familieydelser administreres alle kommunalt.

I henhold til lovens § 36, stk. 1 afholdes udgifterne af staten, der refunderer kommunerne samtlige udgifter.

Tabel 7. Oversigt over udgiftsfordeling 1981: Børnetilskud m.v.
(prisniveau 1. jan. 1981)

Foranstaltning	Stat	Amts- komm.	Kom- mune	Bruger	Arbejds- marked	Ialt
	----- mill. kr. -----					
Børnetilskud	2.490					2.490
Ungdomsyldelse	290		0			290
Forskudsvis børne- bidrag	160					160
Ialt	2.940		0			2.940

Kilde: FFL 1982 og materiale fra sikringsstyrelsen.

Ydelserne kan inddeles i følgende hovedgrupper:

- 1) Børnetilskud. Der skelnes mellem almindeligt, forhøjet og ekstra børnetilskud, der indtægtsgraderes på grundlag af socialindkomsten, og særligt børnetilskud til børn af enker, enkemænd m.fl. samt særligt børnetilskud til børn af folke- og invalidepensionister, der udbetales uden indtægtsregulering.
- 2) Ungdomsydelse. Ungdomsydelse udbetales af kommunerne efter en skønsmæssig vurdering. Loven angiver nogle af de forhold, kommunerne bør tage i betragtning ved behandling af ansøgning. Der gives specielt retningslinier vedrørende størrelse af husstandssocialindkomst, samt om den unges egenindtægt, som denne forventes at blive i udbetalingsperioden.

Refusion i forbindelse med kommunernes udgifter til ungdomsydelse kan kun anmeldes inden for et rådighedsbeløb, der er fastsat for hver kommune. Kommunernes rådighedsbeløb fastsættes ved, at et samlet rådighedsbeløb, der er bevilget på finansloven, fordeles mellem kommunerne i forhold til antallet af 16-17-årige i hver kommune, idet der samtidig tages hensyn til indkomstgrundlaget pr. indbygger.

I 1979 udgjorde kommunernes refusionsberettigende udgifter ialt 97,5% af det samlede rådighedsbeløb. Samtidig udbetaltes uden refusionsret for kommunerne ialt ca. 1,2 mill. kr, svarende til godt 0,4% af det samlede rådighedsbeløb.

- 3) Forskudsvis udbetalte børnebidrag. Et bidrag til et barns underhold, fastsat i henhold til lovgivningen om børns retsstilling, kan, når det ikke betales på forfaldsdagen, udbetales af det offentlige til den person, der er berettiget til at indkræve bidraget.

Kommunernes nettoudgift i forbindelse med denne foranstaltning refunderes fuldt ud af staten.

Kommunerne varetager inddrivelsen af de udlagte bidrag. Inddrivelsesprocenten har været stigende siden 1974/75 og var i 1979 på 71%. Pr. 31. december 1979 udgjorde den akkumulerede bidragsrestance ialt ca. 1.700 mill. kr. Der foreligger på indeværende tidspunkt ikke nyere oplysninger vedrørende inddrivelse og bidragsrestance.

3.9. Arbejdsløshedsdagpenge og beskæftigelsesfremme.

3.9.1. Arbejdsløshedsdagpenge og arbejdsformidling.

Arbejdsløshedsdagpenge udbetales gennem de statsanerkendte arbejdsløsheds-kasser, der desuden administrerer efterlønsordningen. Staten refunderer fuldt ud de statsanerkendte arbejdsløsheds-kassers udgifter til dagpenge og efterløn.

Staten modtager dog medlemsbidrag fra de sikrede og opkræver tillige arbejdsgiverbidrag. Medlemsbidraget er for heltidsforsikrede 3 gange det højeste dagpengebeløb eller pt. 822 kr. pr. år. Arbejdsgiverbidraget er 2 gange dagpengebeløbet pr. helårsarbejder eller pt. 548 kr. pr. år.

Bidragene er for 1981 skønnet at udgøre ca. 11% af udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge og efterløn.

Tabel 8. Oversigt over udgiftsfordeling 1981: Arbejdsløshed og beskæftigelsesfremme. (prisniveau 1. jan. 1981)

Foranstaltning	Stat	Amts-komm.	Kom-mune	Bruger	Arbejds-marked	Ialt
----- mill. kr. -----						
Arbejdsløshedsdagpenge	13.260				1.200 1)	14.460
Beskæftigelsesarbejder (97a)	130	10	50			190
Mobilitetsfremmende ydelser	10	0				10
Arbejdstilbud 2)	760		920			1.680
Ungdomsgaranti og lov 488/77 om ekstraordinær beskæftigelsesfremme	70	150	350			570
Arbejdsformidlingen	220	70				290
Ialt	14.450	230	1.320		1.200	17.200

Kilde: FFL 1982 og materiale i Budgetdepartementet.

- 1) Det samlede arbejdsmarkedsbidrag er fordelt forholdsvis på arbejdsløshedsdagpenge og efterløn i overensstemmelse med principperne for loven om efterløn.
- 2) Incl. fremrykning forsommer 1981.

Arbejdsformidlingen er en statslig foranstaltning, der administrativt ledes af arbejdsdirektøren under landsarbejdsnævnets medvirken på det overordnede plan. Amtskommunen betaler løbende (a conto) 25% af udgifterne.

Arbejdsformidlingen i hver amtskommune består af et eller flere arbejdsformidlingskontorer, hvoraf et er et regionskontor, der ledes af en regionschef under medvirken af de lokale arbejds-markedsnævn. (For Københavns amtskommune og Københavns og Frederiksberg kommuner findes et fælles arbejdsformidlingskontor.)

Nævnet medvirker navnlig i spørgsmål vedrørende opgavernes prioritering og planlægningen af arbejdsformidlingsvirksomheden. Dette sker først og fremmest gennem den styring, der finder udtryk i arbejdsmarkedsnævnets budgetten's virksomhed, som lægger rammer for anvendelsen af det personale og de økonomiske midler, der stilles til rådighed. Også ved den løbende udnyttelse af disse rammer skal nævnet inddrages, således forud for afgørelser af væsentlig betydning.

Arbejdsmarkedsnævnet består af en formand og 18 andre medlemmer, som udpeges af LO og DA samt af amtsrådet og af kommunalbestyrelserne inden for amtet (særlige regler inden for Københavnsområdet). Regionschefen er tilforordnet nævnet.

Nævnet er et forum for drøftelse og gensidig orientering om forhold af betydning for områdets beskæftigelsessituation og udviklingstendenser. Nævnet skal udfolde bestræbelser for at opnå og opretholde balance inden for sit område mellem udbud og efterspørgsel af arbejdskraft, dog under hensyntagen til behovene og mulighederne i andre dele af landet.

I denne forbindelse kan nævnet tage initiativer vedrørende erhvervsuddannelser, beskæftigelsesarbejder, koordinering af arbejder, der udføres af det offentlige eller med offentlig støtte, og foranstaltninger til gavn for personer med særlige beskæftigelsesvanskeligheder.

Nævnet udpeger to medlemmer til det stedlige revaliderings- og pensionsnævn.

Nævnet skal udøve sin virksomhed enten ved på eget initiativ at fremsætte forslag eller gennem koordinering af den indsats, der gøres af arbejdsformidlingen og lokale og regionale myndigheder, udvalg og lign. af betydning for arbejdsmarkedet i området.

3.9.2. Ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed: Kommunale og amtskommunale foranstaltninger (L 488).

Til afholdelse af udgifter til dette formål skal kommuner og amtskommuner på deres årsbudgetter afsætte et beløb pr. indbygger, kommuner 50 kr, amtskommuner 25 kr, Frederiksberg og Københavns kommuner 75 kr. i 1981 (Lov nr. 488/1977 som ændret jfr. lovbk. nr. 351 af 24. juli 1980).

Beløb, som ikke anvendes i regnskabsåret, skal efter indenrigsministerens nærmere bestemmelse indbetales til staten til anvendelse til beskæftigelsesfremmende formål.

Kommuner og amtskommuner kan anvende større beløb end anført til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed og arbejdsløshed i almindelighed.

Bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed kan efter lovens § 4 ske ved

- 1) iværksættelse af beskæftigelsesprojekter,
- 2) tilskud til private virksomheder m.v. til nedsættelse af disses lønudgifter ved beskæftigelse eller uddannelse af unge efter retningslinier fastsat af arbejdsministeren og undervisningsministeren,

- 3) iværksættelse af eller tilskud til uddannelser, kurser og kontakt- og informationsordninger for unge efter retningslinier fastsat af undervisningsministeren,
- 4) anvendelse af beløb til oprettelse af ekstraordinære lære- og praktikpladser i kommuner og amtskommuner efter retningslinier fastsat af undervisningsministeren.

ad 1) Beskæftigelsesprojekter.

Projekterne vedrørende arbejdsløse under 25 år finansieres af kommuner og amtskommuner ved hjælp af beløbene efter L 488, d.v.s. uden statstilskud evt. supp. med statstilskud efter § 97a i arbejdsløshedsloven, jfr. bkg. af 29/6-71 om særlige foranstaltninger til beskæftigelse af arbejdsløse.

Arbejdsdirektoratet har i bekendtgørelse nr. 385 af 22. juni 1981 fastsat en højeste aflønning på 38,90 kr. pr. time for unge i alderen 18-22 år og tilsvarende 24,80 kr. for unge under 18 år. De nævnte beløb indeholder ikke feriegodtgørelse og søgnehellegdagsbetaling. Er projektet kombineret med uddannelse ydes kun løn for arbejdstiden.

Der kan i tilknytning til beskæftigelsesprojektet etableres arbejdsforhold efter bistandslovens § 42, jfr. socialstyrelsens cirkulæreskrivelse nr. 664 af 7/1-80. Det forudsættes bl.a., at disse arbejdsforhold etableres udover rammerne for L 488, og at den pågældende ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, før optræningen er afsluttet. Arbejdsforholdet betragtes derfor ikke som en arbejdsperiode i forhold til arbejdsløshedsforsikringen.

Projekter, hvori indgår statslige § 97a midler skal godkendes af arbejdsmarkedsnævnene, mens projekter, hvori alene indgår (amts)-kommunale midler kan iværksettes selvstændigt af amtskommuner og kommuner. Alle projekter skal dog forelægges arbejdsmarkedsnævnene til udtalelse inden de sættes i værk.

ad 2) Tilskud til private virksomheder m.v. til beskæftigelse eller uddannelse af unge.

A. Kommunal støtte til beskæftigelse af unge i private virksomheder.

Støtteordningen omfatter arbejdssøgende under 25 år med en forudgående ledighed på mindst 3 måneder. Støtten ydes normalt i 6 måneder med henblik på varig beskæftigelse på normale arbejdspladser på sædvanlige vilkår.

Arbejdstilbud, der kan begrunde støtte, skal medføre en netto-udvidelse af antallet af beskæftigede hos vedkommende arbejdsgivere.

Fra 1. januar 1981 udgør støtten 20 kr. pr. time i de første 13 uger og 14 kr. i de sidste 13 uger. For unge under 18 år er støtten 14 kr. pr. time i hele perioden.

B. Amtskommunal støtte til oprettelse af ekstraordinære lære- og praktikpladser i private virksomheder.

Pladserne skal være ekstraordinære og må ikke erstatte andet personale.

Støtten ydes fra 1/10-80 med 11 kr. pr. arbejdstime, maksimalt 16.000 kr. pr. ansættelsesforhold.

En kommune kan dække amtskommunens udgifter til et nærmere aftalt antal pladser.

ad 3) Uddannelser, kurser og kontakt- og informationsordninger for unge.

Der er amtskommunale kurser for unge arbejdsløse og ekstraordinære kommunale uddannelsesaktiviteter. Kurserne omfatter bl.a. højskole- og husholdningsskoleophold, enkeltfags-kurser ved gymnasier og HF, samt særlige kurser for unge ledige med et rigt varieret indhold. Kurserne er ikke kompetencegivende.

Deltagerne kan oppebære såvel arbejdsløshedsdagpenge som kontanthjælpsydelser efter bistandslovens § 37.

488-midlerne kan endvidere anvendes til tilskud ved deltagelse i godkendte kurser ved folkehøjskoler, husholdningsskoler, landbrugsskoler og efterskoler. 488-midlerne kan dog kun anvendes udover det tilskud til elevbetaling, som kommunen sædvanligvis yder.

Eleverne kan oppebære arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælpsydelser efter bistandslovens §§ 37 og 42.

ad 4) Ekstraordinære lære- og praktikpladser i kommuner og amtskommuner.

Undervisningsministeriet har en bevilling til ekstraordinære pladser i de statslige institutioner og forvaltninger, - i 1981 godt 56 mill. kr.

Amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner kan anvende 488-midler til etablering af ekstraordinære pladser i egne forvaltninger og institutioner.

Der kan oprettes ekstraordinære praktik- og lærepladser i de kommunale forvaltninger og institutioner. Udgifterne kan afholdes af kommunen eller amtskommunen af 488-midlerne.

Regeringen har den 30. april 1981 efter aftale med de kommunale organisationer henstillet til samtlige kommuner og amtskommuner, at der tilvejebringes ialt 4.000 flere praktikpladser, herudover vil staten tilvejebringe 2.400 flere pladser. De lovpligtige afsatte midler kan ikke anvendes til oprettelse af disse pladser.

3.9.3. Ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed: Statslige foranstaltninger.

De statslige ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed henhører under både arbejds- og undervisningsministerierne. Fra de to ministeriers områder skal nævnes følgende foranstaltninger:

Arbejdsministeriet:

- 1) Erhvervsintroducerende kurser for arbejdsledige under 25 år (EIFU-kurser), jfr. kap. III i lov om erhvervmæssig uddannelse af specialarbejdere m.fl.

Der gives støtte til deltagerne, for tiden 130 kr. pr. dag for 18-24 årige og 90 kr. for under 18-årige. Deltagere, der oppebærer arbejdsløshedsdagpenge under kurset, modtager ikke elevstøtte.

- 2) Beskæftigelsesprojekter efter § 97a i arbejdsløshedsloven (er beskrevet i kap. 2, pkt. 15.2).

3) Kurser for langtidsledige, herunder særlige kurser for kvinder, der har været knyttet til arbejdsmarkedet inden for de seneste år. Kurserne gennemføres efter særlig bevilling på finansloven.

Sigtet med kurserne er at udvide den enkeltes interesseområde og hermed interessen for at søge arbejde inden for nye områder, således at følelsen af fortsat at tilhøre arbejdsmarkedet styrkes. Deltagerne bevarer eventuel ret til arbejdsløshedsdagpenge under deltagelsen.

Bevillingen for 1981 giver mulighed for ca. 2.000 kursusuger og ca. 18.000 elevuger.

4) Arbejdstilbud til langtidsledige (er beskrevet i kap. 2, pkt. 15.5).

Staten yder økonomisk støtte til genoptræning i de første 9 måneder af ansættelsesforholdet.

Efter § 97b i arbejdsløshedsloven udgør støtte i 1981 ved ansættelse hos en privat arbejdsgiver 26 kr. pr. time i de første 13 uger, 20 kr. pr. time i de næste 13 uger og 14 kr. pr. time i de sidste 13 uger. Ved ansættelse i offentlig eller offentlig støttet virksomhed eller institution udgør støtten 20 kr. pr. time i hele 9 måneders perioden.

Med lov om arbejdstilbud til ledige, som træder i kraft den 1. september 1981, gøres satserne ensartede, således at støtten i hele 9 månedersperioden andrager 30 kr. pr. time i såvel den offentlige som den private sektor.

Ved ansættelse i kommuner, amtskommuner eller i anden offentlig eller offentlig støttet virksomhed betaler opholdskommunen den fulde lønudgift og modtager statstilskuddet. Ved regulering over bloktilskuddene betaler amtskommunerne 10% af de samlede lønudgifter efter fradrag af statstilskud. Staten betaler den fulde lønudgift for de langtidsledige, der ansættes i staten. 75% af kommunernes lønudgift med fradrag af statstilskuddet gøres til genstand for mellemkommunal udligning i forhold til indbyggertallet.

De under 2)-4) nævnte foranstaltninger retter sig ikke specielt mod de unge arbejdsløse.

Undervisningsministeriet:

1) Ekstraordinære 1-årige kurser til højere handelseksamen og værkstedskurser ved tekniske skoler, særligt tilrettelagt for unge arbejdsløse. Kurserne gennemføres efter særlig bevilling på finansloven.

2) Lære- og praktikpladser inden for statens område (er nævnt ovenfor under de ekstraordinære foranstaltninger for unge arbejdsløse).

3) Projektgrupper for færdiguddannede.

Hensigten er at give deltagerne lejlighed til at anvende og videreudvikle faglige færdigheder, som kan forøge deres beskæftigelsesmuligheder samt at skabe utraditionelle beskæftigelsesmuligheder for blandt andet akademikere.

Ordningen skal demonstrere, at man med fordel kan anvende højt uddannet arbejdskraft til nye arbejdsopgaver. Derfor skal et projekt normalt vedrøre aktiviteter, som ellers ikke ville blive iværksat, f.eks. produktudvikling, genbrug, analyse og markedsudvikling.

Der gives støtte svarende til maksimal dagpengesats for projektdeltagerne samt i begrænset omfang til dækning af andre udgifter ved projektet. Rekvisitenten ansætter de arbejdsløse på normale funktionærvilkår og dækker forskellen mellem overenskomstmæssig løn og dagpengesats, samt andre udgifter ved projektet.

Bevillingen for 1981 udgør 18 mill. kr.

4) Støtte til lokale uddannelsesprojekter.

Bevillingen, der i 1981 udgør knap 20 mill. kr. anvendes især til at stimulere til lokale initiativer og tilrettelæggelse af nye uddannelsestilbud bl.a. for unge, der ikke umiddelbart fortsætter med en uddannelse efter folkeskolen. Endvidere anvendes bevillingen til sikring af en landsdækkende idé- og erfaringsudveksling samt til at give lokale initiativtagere sagkyndig bistand, i denne forbindelse ydes tilskud til forskellige organisationers ungdomsarbejdsløshedskonsulenter.

En del af bevillingen anvendes til et omfattende evaluerings- og udredningsarbejde, der skal belyse beskæftigelsesindsatsens effekt samt generelle problemstillinger i forbindelse med arbejdsløsheden.

3.10. Førtidspensionsordninger.

Som førtidspensioner henregnes her de sociale pensionsordninger for under 67-årige samt efterlønsordningen.

Indenfor det sociale pensionssystem findes følgende førtidspensionsordninger:

Invalidepension

Enkepension uden dispensation

Enkepension med dispensation

Førtidig folkepension til 55-59 årige

Førtidig folkepension til 60-66 årige

Folkepension til enlige 62-66 årige kvinder (uden dispensation).

Tabel 9. Oversigt over udgiftsfordeling 1981: Førtidspensioner, (prisniveau 1. jan. 1981)

Foranstaltning	Stat	Amts-komm.	Kommune	Bruger	Arbejds-marked	Ialt
----- mill. kr. -----						
Invalidepension 1)	6.860				60	6.920
Alm. folkepension for pers. under 67 år	1.330					1.330
Enkepension	420					420
Efterløn	3.750				900 2)	4.650
Ialt	12.360				960	13.320

Kilde: FFL 1982 og materiale i sikringsstyrelsen.

- 1) Der er ikke taget hensyn til hvilende invalidepension til voksne på institution for handicappede, som skønsmæssigt ville udgøre 400 mill. kr.
- 2) Det samlede arbejdsmarkedsbidrag er fordelt forholdsvist på arbejdsløshedsdagpenge og efterløn (jfr. tabel 8).

Begæring om førtidspension indgives til det sociale udvalg.

Afgørelse om invalidepension, enkepension med dispensation og egentlig førtidig folkepension til 55-66 årige træffes af revaliderings- og pensionsnævnene efter indstilling fra det sociale udvalg. Afgørelsen kan ankes til amsankenævnene og den sociale ankestyrelse.

Invalidepension kan oppebæres fra det 15. til det 67. år, enkepension fra 45.-62. år.

Ved det fyldte 67. år overgår samtlige førtidspensionister til alderspension, (enkepensionister dog ved det 62. år).

Pensionerne udbetales månedsvis forud af kommunerne, der får refunderet udgiften fuldt ud af staten.

Til delvis dækning af statens udgifter til sociale pensioner opkræves et folkepensionsbidrag på 1,2% af den skattepligtige indkomst fra samtlige skattepligtige personer. Endvidere opkræves et særligt folkepensionsbidrag på 2% af den skattepligtige indkomst fra personer under 67 år. Det særlige bidrag indbetales til den sociale pensionsfond, der fra 1979 har dækket udgifterne til de pensionsforbedringer, der trådte i kraft den 1. januar 1979. I 1981 overføres fra den sociale pensionsfond til statskassen et á conto beløb på ca. 1.450 mill. kr.

Til delvis dækning af statens udgift til invalidepension opkræves et bidrag fra private arbejdsgivere på 50 kr. årlig pr. helårsarbejder. Samlet bidrag andrager knap 60 mill. kr. Bidraget indbetales fra 1. januar 1981 løbende til statsskattedirektoratet.

Efterlønsordningen administreres og finansieres sammen med arbejdsløshedsforsikringen, jfr. ovenfor.

Ordningen er indført i 1979 ud fra erhvervs- og beskæftigelsespolitiske overvejelser. Berettigede til efterløn er personer i alderen 60-66 år, der ved overgang til efterløn har været medlemmer af en arbejdsløshedskasse i sammenlagt 10 år inden for den sidste 15 års periode og i øvrigt opfylder betingelserne for at få ret til arbejdsløshedsdagpenge.

3.11. Alderspensioner.

Hertil henregnes i det følgende:

- a. folkepension
- b. arbejdsmarkedets tillægspension
- c. lønmodtagernes dyrtidsfond
- d. tjenestemandspensioner
- e. pensionskasser
- f. individuelle pensioner

Tabel 10. Oversigt over udgiftsfordeling 1981: Alderspensioner, (priseniveau 1. jan. 1981)

Foranstaltning	Stat	Amts-komm.	Kommune	Bruger	Arbejds-marked	Ialt
----- mill. kr. -----						
Alm. folkepension for personer over 67 år	17.420					17.420
Personlige tillæg	430		140			570
ATP					770	770
Ialt	17.850		140		770	18.760

Kilde: FFL 1982 og materiale i sikringsstyrelsen og oplysninger fra ATP.

3.11.1. Folkepension.

Folkepension uden dispensation kan oppebæres af:

Personer, der er fyldt 67 år og derover og enlige kvinder fra 62-66 år.

Udgifterne vedrørende folkepension til enlige kvinder i alderen 62-66 år er medtaget under pkt. 9. Førtidspensionsordninger.

Det påhviler det sociale udvalg at udsende meddelelse om retten til folkepension.

Begæringen om pension indgives til det sociale udvalg, der træffer afgørelse i sagen.

Udbetaling og finansiering af folkepensionen følger mønstret for førtidspensionerne.

Udover de egentlige pensionsydelser kan der til såvel alderspensionisterne som førtidspensionisterne ydes personlige tillæg.

Personligt tillæg til pensionister kan ydes efter kommunernes skøn over pensionisternes trang i de enkelte tilfælde. Staten refunderer 75% af kommunernes udgift til personlige tillæg inden for et rådighedsbeløb, der for den enkelte kommune normalt opgøres som et fast beløb, ganget med det antal personer, som kommunen den 1. januar i samme regnskabsår udbetaler pension til.

Beløbene pr. pensionist udgør pr. 1. april 1981 734 kr. i hovedstadsområdet og 628 kr. i det øvrige land, incl. generel forhøjelse af beløbet pr. pensionist til varmemhjælp i 1981. For 1981 er det samlede rådighedsbeløb yderligere forhøjet med en pulje på 100 mill. kr. der er fordelt kommunerne imellem efter den enkelte kommunes behov for at yde personligt tillæg til dækning af pensionisternes varmeudgifter.

Det understreges, at rådighedsbeløbet er fælles for samtlige pensionsarter, og at evt. overskridelser af rådighedsbeløbet dækkes fuldt ud af den enkelte kommune.

3.11.2. Arbejdsmarkedets tillægspension (ATP).

Arbejdsmarkedets tillægspension (ATP) blev oprettet i 1964 og omfatter samtlige lønmodtagere med en ugentlig arbejdstid på mindst 15 timer. Bidragene til ordningen udgør ensartede beløb. 1/3 udredes af lønmodtageren og 2/3 af arbejdsgiveren, henholdsvis 12 og 24 kr. pr. måned. Efter 3 års medlemsskab kan en lønmodtager ved overgang til selvstændig virksomhed vælge at bevare sit medlemsskab. I dette tilfælde indbetaler medlemmet det fulde medlemsbidrag.

Tillægspensionen ydes som hovedregel tidligst fra det fyldte 67. år med et beløb, der er afhængigt af medlemmets anciennitet, men ikke af den tidligere indkomsts størrelse. Tillægspension i form af enkepension kan ydes fra ATP, såfremt krav om længde af ægteskab og ægtefællens medlemsskab er opfyldt. Enkepension fra ATP kan dog tidligst ydes fra enkens fyldte 62. år.

Med de nuværende bidragsbeløbs størrelse og den nuværende forrentning af midlerne er den højeste pension (som først kan opnås flere år frem) beregnet til godt 4.000 kr. pr. år.

Den samlede udbetaling i 1981 anslås af ATP til ca. 350 mill. kr.

Pr. 1. januar 1981 kan fondens formue anslås til 17 mia. kr, og antallet af samtlige registrerede lønmodtagere i ATP er ca. 3,4 mill.

3.11.3. Lønmodtagernes Dyrtidsfond.

Lønmodtagernes Dyrtidsfond blev oprettet den 1. april 1980 og forvalter og udbetaler de midler, der er indbetalt fra staten til ATP af visse dyrtidsportioner i overenskomstperioden 1977-79. De "indefrosne" dyrtidsportioner med tillæg (renter, kursgevinst m.v.) udbetales som et engangsbeløb i forbindelse med tilkendelse af pension i henhold til lov eller aftale (f.eks. godkendte private pensionsordninger) eller efterløn. Pr. 1. januar 1981 er fondens størrelse rundt regnet 10 mia. kr. Ca. 2,5 mill. er omfattet af ordningen. For en fuldtidsbeskæftiget i hele "indefrysningsperioden" udgør beløbet pr. lønmodtager ca. 5.000 kr. ved udgangen af 1980.

3.11.4. Tjenestemandspensioner.

Tjenestemandspensionens størrelse beregnes med udgangspunkt i den tidligere indkomst og anciennitet som tjenestemandsansat. Der foretages et fradrag i tjenestemandspensionen (samordningsfradrag), hvis der samtidig modtages social pension, dog højst 74 pct. af de sociale pensioners grundbeløb. For gifte pensionerede tjenestemænd, sker der også et samordningsfradrag i ægtefællens eventuelle pension.

3.11.5. Pensionsordninger ved særlige pensionskasser m.v.

Forsikringsrådet har i sin beretning for 1978 regnskabsoplysninger for året 1977. Der foreligger ikke tilstrækkelige oplysninger fra samtlige anmeldte pensionskasser, men for 1977 for 205 kas-

ser. I de 205 kasser var ved udgangen af 1977 165.396 tjenestegørende medlemmer, 13.323 pensionerede medlemmer, 6.905 pensionerede enker og 1.763 pensionerede børn.

Ved en interviewundersøgelse i 1977 af den private alderdomsforsikring blev det fundet, at 10 pct. af de adspurgte vil få en form for pension gennem en privat pensionskasse. Hvis der ses på husstande under ét, er der 17 pct, i hvilke mindst én er berettiget til en sådan pension. Der er 14 pct. mænd og 7 pct. kvinder, som er sikret en sådan pension. I 55 pct. af tilfældene var tilslutning til ordningen tvungen. Pensionskasseordninger findes navnlig for funktionærer, hvoraf 25 pct. var omfattet af en ordning. Andelen af personer, der er sikret en sådan pension, er fra 1962 til 1977 vokset fra 3 pct. til 10 pct. 1)

Bidrag til pensionskasserne (fra såvel medlemmer som virksomheder) udgjorde i alt 1,5 mia. kr. og pensionskassernes renteindtægt 1,6 mia. kr. Udgifter til pensioner og udtrædelsesgodtgørelse udgjorde i alt 0,6 mia. kr.

Den årlige pension udgjorde for de pensionerede medlemmer i gennemsnit 25.000 kr, for de pensionerede enker i gennemsnit 17.000 kr. og for de pensionerede børn ca. 6.500.

3.11.6. Individuelle (skattebegunstigede) pensionsordninger.

Der ydes fra det offentlige betydelige indirekte tilskud til en række private pensions- og forsikringsordninger gennem særlige skattebegunstigelser. Den særlige skattebegunstigelse ligger i, at indskuddene kan fradrages i den skattepligtige indkomst, og i

- 1) Arne Karlsen: En undersøgelse af den private alderdomsforsikring. Socialt Tidsskrift 1978,3.

at de løbende rentetilskrivninger ikke beskattes. Derimod vil de fremtidige pensionsudbetalinger og kapitaludbetalinger blive beskattet efter særlige regler.

Der er hermed for pensionskassernes og de individuelle pensionsordningers vedkommende tilvejebragt en særstilling i forhold til andre former for opsparing, som indkomstbeskattes ved indkomsterhvervelsen, ligesom rentetilskrivningen beskattes, hvorimod det senere formueforbrug, der ligger i udbetalingerne, ikke beskattes.

Alt i alt er der tale om betydelige skattebegunstigelser af de nævnte særlige pensionsordninger. Det er skønnet, at indskud på pensions- og forsikringsordninger i banker, sparekasser, livsforsikringsselskaber og pensionskasser tilsammen med renteindtægterne i disse institutioner for 1978 andrager 13-14 mia. kr. Det tabte skatteprovenu anslås til 7-8 mia. kr, svarende til ca. halvdelen af udgiften til folkepension det pågældende år. 1)

3.12. Skematisk sammenfatning.

I den sammenfattende tabeloversigt er de samlede udgifter på foranstaltningsområderne fordelt på de 5 finansieringskilder.

I de efterfølgende 3 tabeller er udgangspunktet at belyse den faktiske udgiftsfordeling, for såvidt angår den offentlige andel, ud fra henholdsvis en kommunal, amtskommunal og statslig synsvinkel. Foranstaltningerne er grupperet således, at det fremgår hvorledes det eksisterende finansieringssystem for de 3 offentlige finansieringskilder er med til at bestemme hvorvidt en foranstaltning fremtræder som dyr eller billig for en kommune, en amtskommune eller staten.

- 1) Øie Zacchi: Opsparingsfremmende foranstaltninger i 1970-erne. Fagskrift for Bankvæsen febr. og april 1980. M.fl.

Tabel 11. Oversigt: Størrelsesorden og fordeling af udgifter ved forskellige foranstaltningsområder (1981, milliarder kr.). Sammenfatning af tabellerne 1.-10. (priseniveau 1. jan. 1981)

Foranstalt- ningsområde	Fra ta- bel nr.	Stat	Amtsk.	Komm.	Arb.- marked	Bruger	Ialt
----- mia. kr. -----							
<u>Arb.-løsh. og besk.fremme</u>	8	14,5	0,2	1,3	1,2		17,2
<u>Bistandslov og sundheds- ordninger:</u>							
"Komm.foranst." 1&3		9,8		12,6		2,9 1)	25,3
"Amtsk.foranst." 1&3		0,1	1,7	1,4			3,2
Vejl. og opsøg. virks. fra forvaltn.	1		0,1	0,4			0,5
<u>Sygdom:</u>							
Sygehuse m.v.	2	1,0	14,2				15,2
Sygesikring	4	0,1	4,1	0,1		...	4,3
Sygedagpenge	5	3,7		1,2	4,4 2)	0	9,3
<u>Førtidspension:</u>							
I- og e-p samt førtidig f.p.	9	8,6			0,1		8,7
Efterløn	9	3,8			0,9		4,7
<u>Alderspension:</u>							
Folkepension	10	17,4					17,4
Pers. tillæg	10	0,4		0,2			0,6
ATP	10				0,8		0,8
<u>Diverse: 3)</u>	5,6&7	3,8		0,5	0,7		5,0
Tilsammen		62,3	20,3	17,7	8,1	2,9	112,2

- 1) Forældrebet. vedr. dagforanst. for børn samt faktiske brugerbetaling og tilbageholdt pension som betaling for ophold på plejehjem samt hjælpemidler.
- 2) Arbejdsgiverperioden.
- 3) Omfatter børnebidrag, -tilskud og ungdomsydelse, boligydelse og -sikring, arbejdsskade og bedriftssundhedstjeneste.

Tabel 12. Oversigt: Finansiering af forskellige foranstaltninger og ydelser set fra kommunens synsvinkel (excl. bruger- og arbejdsgiverbidrag m.v.).

[illegible]

Tabel 13. Oversigt: Finansiering af forskellige foranstaltninger og ydelser set fra amtskommunens synsvinkel (excl. bruger- og arbejdsgiverbidrag mv).

Amtskomm. Foranstaltning/ydelse (eksempler) andel		Øvrig finansiering	
		Komm.	Stat
0%	Pensioner (excl. pers. tillæg)		100
	Efterløn		100
	Arbejdsf.-dagpenge		100
	Børnetilskud		100
	Forsk. børnebidrag		100
	Ungdomsydelse		100
	Pers. tillæg til pensioner	25	75
	Sygedagpenge	25	75
	Boligyldelse	25	75
	BL's kontanthjælp	50	50
	Daginst. & dagpleje for børn og unge	50	50
	Familiepleje børn og unge	50	50
	Plejehjem (§ 79)	50	50
	Besk. boliger	50	50
	Hjemmehjælp	50	50
	Omsorgsforanstalt.	50	50
	Daghjem og -centre	50	50
	Hjælpemidler	50	50
	Befordring (ad. sygesikr.)	50	50
	Hjemmesygepleje	50	50
	Begravelseshjælp	50	50
	Sundhedspleje	50	50
	Boligsikring	60	40
	Skolelæge	100	
	Børnetandpleje	100	
	Komm. beskæftigelsesarb. (uden godk. fra arb.-m.nævn)	100	
	Komm. beskæftigelsesarb. (med godk. fra arb.-m.nævn)	(15-10%)	(85-90%)
	Kommunal rådgivning, visitation m.v.	100	
25%	Arb.-formidl. & mob.-fremme		75
	Forsorgshjem		75
50%	Reva.-inst.	50	
	Særlige daginstitutioner	50	
	Døgninst. f. børn og unge	50	
	Særl. plejehjem og døgninst. for voksne (§ 112)	50	
100%	Sygehus, ambulator. & H-plejehjem		
	Lægehjælp, medicin m.v.		
	Amtsk. vejledning, visitation m.v. fra forvaltningen		
	Amtsk. beskæftigelsesarb. (uden godk. fra arb.m.nævn)		

Tabel 14. Oversigt: Finansiering af forskellige foranstaltninger og ydelser set fra statens synsvinkel (excl. bruger- og arbejdsgiverbidrag m.v.).

Stats- andel	Foranstaltning/ydelse (eksempler)	Øvrig finansiering	
		Komm.	Amtsk.
0%	Skolelæge	100	
	Børnetandpleje	100	
	Komm beskæftigelsesarb. (uden godk. fra arb.-m.nævn)	100	
	Kommunal vejledn., visitation m.v. fra forvaltn.	100	
	Revalideringsinstitutioner	50	50
	Særlige daginstitutioner	50	50
	Døgninstitutioner for børn og unge	50	50
	Særlige plejehjem og døgninst. for voksne (§ 112)	50	50
	Sygehus, ambulator. & H-plejehjem		100
	Lægehjælp, medicin m.v.		100
	Amtsk. vejledn., visitation m.v. fra forvaltn.		100
	Amtsk. beskæftigelsesarb. (uden godk. fra arb.m.-nævn)		100
40%	Boligsikring	60	
50%	BL's kontanthjælp	50	
	Daginst. og dagpleje for børn og unge	50	
	Familiepleje, børn og unge	50	
	Plejehjem (§ 79)	50	
	Besk. boliger	50	
	Hjemmehjælp	50	
	Omsorgsforanstalt.	50	
	Daghjem og -centre	50	
	Hjælpemidler	50	
	Befordring (ad sygesikr.)	50	
	Hjemmesygepleje	50	
	Begravelseshjælp	50	
	Sundhedspleje	50	
75%	Pers. tillæg til pensionister	25	
	Sygedagpenge	25	
	Boligydelse	25	
	Arb.-formidl. & mob.-fremme		25
	Forsorgshjem		25
(85- 90%)	Komm. beskæftigelsesarb. (med godk. fra arb.-m.nævn)	(15- 10%)	
100%	Pensioner (excl. pers. tillæg)		
	Efterløn		
	Arbejdsf.-dagpenge		
	Børnetilskud		
	Forsk. børnebidrag		
	Ungdomsydelse		

Kapitel 4 Kortlægning af de væsentligste finansieringssystemer.

4.1. Indledning: ansvars-, neutralitets- og samordningshensyn.

I finansieringen af de sociale og sundhedsmæssige udgifter deltager 5 kilder: staten, amtskommunerne, kommunerne, brugerne og arbejdsmarkedet. De enkelte kilders deltagelse er såvel historisk som institutionelt bestemt og er undergået flere ændringer i løbet af 1970'erne. Gennem opgave- og byrdefordelingsreformer er det finansielle mellemværende mellem staten, amtskommunerne og kommunerne ændret i retning af øget vægt på et system af generelle tilskud.

I dette kapitel beskrives hovedsageligt forholdet mellem de 3 førstnævnte kilder, d.v.s. byrdefordelingen og de almindelige refusions- og tilskudsordninger mellem disse kilder, udviklingen heri og hovedsynspunkterne bag denne udvikling (afsnittene 4.2.-4.7.). I de afsluttende afsnit behandles dog også de 2 sidstnævnte kilder: bruger- og arbejdsmarkedsbetalinger (afsnittene 4.8.-4.9.).

Denne bredere beskrivelse af det samlede byrdefordelingssystem er en del af baggrunden for overvejelser om ændring af finansieringsreglerne på de sociale og tilgrænsende områder. Udviklingen i 1970'erne illustrerer bl.a. samspillet mellem ændringer inden for de enkelte sektorer og i den generelle byrdefordeling. Specielt har det spillet en rolle i gruppens overvejelser at belyse, hvorvidt man gennem tilpasninger i det samlede byrdefordelingssystem kan afbøde eventuelle uønskede virkninger på den stedlige byrdefordeling af finansieringsændringer, som man måtte nå frem til som ønskelige ud fra hensynet til styring og samordning af de sociale og tilgrænsende områder.

Indledningsvis skal det fremhæves, at byrdefordelingen som hovedregel er ændret som følge af en bagvedliggende ændring i opgavefordelingen. I de fleste tilfælde har man fulgt det princip, at udgiften påhviler den instans, der skal sørge for/tildeler/er forpligtet til ("har ansvaret for"), at opgaven løses, og som i almindelighed også er den instans, der har driftsansvaret for de aktiviteter, hvorved opgaven løses.

Et hovedsynspunkt bag byrdefordelingsudviklingen var således at præcisere og styrke ansvaret for en økonomisk varetagelse af de enkelte opgaver og drift af de enkelte foranstaltninger. I det følgende sammenfattes disse hensyn derfor under betegnelsen: ansvarshensynet.

Der er imidlertid også igennem 1970'erne sket en udvikling i de synspunkter og erfaringer, der ligger til grund for opgave- og byrdefordelingen. I begyndelsen af 1970'erne var sigtet overvejende at placere ansvaret for de enkelte opgaveområder (incl. driftsansvaret for de dertil hørende aktiviteter) fuldt og helt hos én instans og sådan, at der ikke var væsentlig afhængighed af andre instansers dispositioner, jfr. afsnit 4.4.

I konsekvens af en sådan "ren opgavefordeling" måtte hovedvægten i byrdefordelingen lægges på, at hver instans fuldt og helt dækkede udgifterne på de områder, de havde ansvaret for, d.v.s. en "ren byrdefordeling".

Før og under folketingsbehandlingen af bistandsloven i midten af 1970'erne blev forventningerne om, at en "ren opgavefordeling" lod sig realisere, afgørende modificeret.

På den ene side var der - ved siden af de mange opgaver, som placeredes på det kommunale niveau - nogle opgaver, hvor man fandt det mest hensigtsmæssigt at placere ansvaret på amtskommunalt niveau. På den anden side erkendtes det, at der var en så nær og indbyrdes sammenhæng mellem disse opgaver, at varetagelsen af opgaverne på det ene niveau var med til at bestemme omfanget af og dermed udgifterne for det andet niveaus opgaveløsninger.

Medens "den rene byrdefordeling" som sin forudsætning i princippet havde den "rene opgavefordeling", føjedes med bistandsloven (og med de fleste offentlige sundhedsordninger) yderligere et afgørende hensyn til grundlaget for udformningen af finansieringsreglerne, nemlig neutralitetshensynet.

Neutralitetshensynet spillede en vigtig rolle i socialreformkommissionens overvejelser. Konkret udmøntedes det i bistandslovens (og de fleste offentlige sundhedsordningers) regel om, at den enkelte kommune finansierer samme andel, i dette tilfælde 50% af udgifterne ved sine borgeres forbrug af et bredt spekter af foranstaltninger uafhængigt af, om ansvaret for de enkelte foranstaltninger er kommunalt eller amtskommunalt.

Når neutralitetshensynet og dets baggrund her behandles ret udførligt, er det, fordi det spiller en væsentlig rolle for de begreber og synsvinkler, som anvendes i dette og de følgende kapitler.

Sigtet med samme kommunale udgiftsandel er, at finansieringsreglerne - inden for dette område - derved bliver neutrale over for kommunens prioritering af forskellige måder at løse opgaver på. Dette opnås ved, at prisen på en foranstaltningsenhed - set fra

kommunens synsvinkel - genspejler de faktiske omkostningsrelationer. Derved undgås, at finansieringsreglerne forvrider den enkelte kommunes grundlag for at vurdere prisen over for værdien af de forskellige foranstaltninger indbyrdes.

At kommunen bærer samme andel af egne og af amtskommunens funktioner betyder, at finansieringsreglerne er neutrale over for, om man i kommunen vil benytte egne funktioner eller funktioner under amtskommunen, dvs. at finansieringsreglerne ikke trækker i retning af en anden løsning på en opgave end den, som ud fra alle andre, økonomiske, faglige og øvrige hensyn måtte fremtræde som "den bedste".

En tilsvarende neutralitet blev ikke etableret på amtskommunalt niveau. Medens kommunen betaler 50% af udgiften til en foranstaltning inden for dette område, hvadenten den hører under kommunen eller under en amtskommune (f.eks. både pladser i familiepleje og på en døgninstitution), betaler amtskommunen kun 50%, såfremt der anvendes en foranstaltning under amtskommunen (f.eks. pladser på en døgninstitution eller på et særligt plejehjem). Såfremt en opgave i stedet løses ved en foranstaltning under en kommune (f.eks. pladser i familiepleje eller på et almindeligt plejehjem), har amtskommunen ingen udgifter herved. Dette gælder f.eks. også selvom vedkommende foranstaltning er oprettet og drevet af amtskommunen (f.eks. et almindeligt plejehjem som drives af en amtskommune).

Det forhold, at der ikke er etableret finansiel neutralitet på det amtskommunale niveau, betyder, at finansieringsreglerne føjer det ekstra moment til grundlaget for amtskommunale beslutninger, at løsningen af en opgave på dette område ved foranstaltninger under en kommune er "gratis" for amtskommunen, medens amts kom-

mimen skal bære halvdelen af udgiften i det omfang, der anvendes amtskommunale foranstaltninger. Dermed være ikke sagt, at dette moment nødvendigvis eller hyppigt vil være udslagsgivende for beslutningerne, men i det omfang hensynet til amtskommunens egen økonomi spiller en rolle, vil det indebære en tilskyndelse til at foretrække opgaveløsninger under kommunalt frem for under amtskommunalt ansvar i flere tilfælde, end summen af andre hensyn ellers ville tilsige.

I relation til samordningen i de tilfælde, hvor kapacitet, indhold eller tilrettelæggelse af en funktion under den ene instans kan spille en rolle for trækket på funktioner under den anden instans, betyder "det ekstra moment" i amtskommunens besluthningsgrundlag, at der - i kraft af finansieringsreglerne - er indbygget en skævhed mellem de to niveauers grundlag for en samordning.

Finansieringsreglerne på dette område placerer således - isoleret set - alene en neutral tilskyndelse på det kommunale niveau til varetagelse af den tværgående samordning mellem funktioner under kommuner og amtskommuner. I denne forbindelse kan det i øvrigt nævnes, at den sociale styrelseslov pålægger det amtskommunale niveau en samordningsforpligtelse inden for planlægningen.

Såfremt der var etableret finansiell neutralitet på begge niveauer, ville der på dette område være et fælles grundlag for samordning derved, at der i begge niveauers besluthningsgrundlag indgik et fælles finansielt grundlag for at søge den opgaveløsning og ressourceanvendelse, som ud fra summen af andre hensyn, faglige, samfundsøkonomiske, politiske osv., må anses som mest hensigtsmæssig. Der vil således være etableret en finansielt begrundet interesse i, at begge niveauer i planlægning og opgaveløsning tager hensyn til konsekvenserne for det andet niveau's funktioner.

Dette brede neutralitetshensyn eller neutralitetsbegreb tager således sigte både på den tværgående samordning mellem funktioner på samme niveau (f.eks. forskellige sektorer i en kommune) og på samordningen mellem funktioner på forskellige niveauer (f.eks. kommune - amtskommune). Dette brede begreb udspringer af det forhold, at der i praksis ikke er tale om en "ren" opgavefordeling mellem de politiske og administrative beslutningsniveauer, men snarere om komplekse sammenhænge i opgaveløsning og ressourceanvendelse mellem en række funktioner og foranstaltninger, som er placeret i forskellige sektorer og delsektorer og under de forskellige beslutningsniveauer.

En ren eller altomfattende gennemførelse af dette brede neutralitetsbegreb er på den anden side næppe tænkeligt eller i hvert fald ikke realistisk. Neutralitetshensynet må i praksis afvejes over for andre hensyn, over for ansvarshensynet, karakteren af andre styringsfaktorer på de forskellige områder, faglige, funktionelle og administrative hensyn, nærheden eller betydningen af sammenhængen mellem funktioner osv.

Arbejdsgruppens udgangspunkt er de sociale og sundhedsmæssige områder. Og selv om der er en række - også væsentlige - sammenhænge med funktioner uden for dette område, og der i kommuners og amtskommuners generelle prioritering må indgå forhold også til andre områder, har arbejdsgruppen set det som sin opgave særligt at tage problemer op i henseende til styring af opgaveløsning og ressourceanvendelse inden for eller i umiddelbar tilknytning til dette område.

I de seneste års debat og i arbejdsgruppens overvejelser har problemerne omkring samordning af funktioner under forskellige instanser, specielt mellem det kommunale og det amtskommunale

niveau, spillet en særlig rolle. Selv om det brede neutralitetsbegreb sigter på samordning både vandret (dvs. mellem funktioner på samme niveau) og lodret (dvs. mellem funktioner på forskellige niveauer), kan det således være praktisk for den videre fremstilling at sondre mellem de to sider af det brede neutralitetsbegreb.

For at fremhæve den side af det brede neutralitetsbegreb, der specielt tager sigte på samordningen lodret (dvs. mellem funktioner på forskellige niveauer), bruges i det følgende betegnelsen "samordningshensyn" herom. Det indebærer, at betegnelsen "neutralitetshensyn" til gengæld anvendes i den afgrænsede betydning, hvor det især tager sigte på den vandrette samordning (dvs. mellem funktioner på samme niveau). Kort udtrykt:

Neutralitetshensynet tilgodeses ved, at det besluttende niveau finansierer samme andel af udgifterne ved alle ydelser og foranstaltninger under sit ansvar, således at prisen for en ydelse/foranstaltningssenhed - set fra det pågældende niveau synsvinkel - genspejler de faktiske omkostningsrelationer. Eksempel: Bistandslovens regel om, at kommunen finansierer 50% af alle ydelser og foranstaltninger under kommunalt ansvar, tilsigter neutralitet for det kommunale niveau.

Samordningshensynet tilgodeses ved, at det enkelte niveau i grundlaget for sin prioritering og styring af sit eget ansvarsområde også har hensynet med til konsekvenserne for det andet niveau aktiviteter og udgifter. Eksempel: Bistandslovens regel om at kommunen deltager med 50% i finansieringen af sine borgeres faktiske forbrug af foranstaltninger under amtskommunalt ansvar.

Gennem de to hensyn, neutralitets- og samordningshensynene, tilsigtes, at den måde at løse en given opgave på, der ud jfra. en samlet vurdering, fagligt, samfundsøkonomisk osv., må anses som den bedste, også i økonomisk henseende fremtræder som et rimeligt valg for den instans, der skal træffe beslutningen.

Denne problemstilling spiller formentlig sjældent en afgørende rolle, når sagsbehandleren, lægen osv. i det konkrete tilfælde skal vælge mellem forskellige foreliggende muligheder, jfr. afsnit 5.2. Men den kan indirekte spille en rolle via de retningslinier, interne instrukser osv., der gælder for valget i de konkrete tilfælde, inden for kapaciteten i "de foreliggende muligheder".

Vigtigere er det imidlertid, at en konflikt mellem det samfundsøkonomiske hensigtsmæssige og det ud fra en (amts)kommunes økonomiske interesse bedste kan stille kommunalbestyrelse/amtsråd overfor unødigt vanskelige valg i sin planlægning. Seivom kommunalbestyrelsen/amtsrådet i en sådan konfliktsituation skulle vælge den samfundsøkonomiske bedste måde at løse en given opgave på, også hvor det er i modstrid med (amts)kommunens egen økonomiske interesse, må det tilstræbes, at finansieringsreglerne er udformet, så man i videst muligt omfang undgår at bringe kommunalbestyrelse/amtsråd i den konfliktsituation at skulle bære en større udgift ved at vælge det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige end ved at vælge det uhensigtsmæssige.

Det er bl.a. sådanne konflikter, de to hensyn sigter på at afværge. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at hensynene til neutralitet og til samordning supplerer, men ikke afløser de

hensyn, der var centrale for opgave- og byrdefordelingsreformerne i begyndelsen af 1970'erne, og som her og i det følgende udtrykkes som ansvarshensynet, jfr. foran i 4.1.

Det er således fortsat vigtigt, at den instans, der har ansvaret for en opgaves løsning, også har et økonomisk ansvar gennem væsentlig deltagelse i finansieringen deraf. Samfundsøkonomisk og ressourcemæssigt er det således vigtigt, at der indgår hensyn både til den økonomiske styring af den enkelte funktion og til en hensigtsmæssig samordning af sammenhængende funktioner - også hvor de må varetages af forskellige instanser.

Og det er fortsat vigtigt, at der sker en udligning til gavn for de kommuner og amtskommuner, der har et særligt svagt indtægtsgrundlag eller særligt store og tunge opgaver at løse.

Derfor må udformningen af finansieringssystemer i praksis blive en balance mellem disse hensyn eller principper. F.eks. vil betydningen af hensynene til neutralitet og samordning være størst, jo tættere eller væsentligere sammenhængen mellem funktionerne er, ligesom de naturligvis - som nærmere beskrevet bl.a. i kapitel 5 - må ses i relation til andre styringsfaktorer. Da disse begreber spiller en væsentlig rolle for arbejdsgruppens overvejelser, skal det præciseres, at ansvarshensynet, neutralitetshensynet og samordningshensynet i det følgende anvendes med den baggrund og betydning, som er beskrevet her.

Afvejningen af disse forskellige hensyn har gjort det nødvendigt at anvende et bredt register af tilskuds-, refusions- og udligningsordninger. Det er imidlertid karakteristisk, at de enkelte skridt i 1970'ernes udvikling af disse ordninger oftest har været knyttet til konkrete ændringer af opgavefordelingen på de enkelte områder (f.eks. udlægning af statshospitalerne, gennemførelsen af bistandsloven, udlægning af særfor sorgen) med de begrænsninger, dette har indebåret.

Finansieringsreglerne på de enkelte områder er således i almindelighed fastsat ud fra den på omlægningstidspunktet herskende opfattelse af opgavefordelingen samt ud fra det daværende kendskab til sammenhængene f.eks. mellem de enkelte sociale og sundhedsmæssige foranstaltninger og mellem det sociale område og arbejdsmarkedet. Bedre statistik, større kendskab til en række sammenhænge samt den generelle økonomiske situation har derfor i de senere år ført til overvejelser om mere generelle justeringer af de gældende finansieringssystemer. En større ændring blev gennemført pr. 1. januar 1980, hvor de generelle tilskud - samtidigt med kompensationen for særforborgens udlægning - undergik ændringer af væsentlig betydning for den regionale udligning.

4.2. Statens rolle i finansieringen.

4.2.1. Forskellige tilskudsformer.

Staten finansierer en stor del af de udgifter, der afholdes af andre offentlige myndigheder. Dette er en nødvendig forudsætning for både at tilgodese hensynet til ønskerne om lokale opgaveløsninger, hensynet til en nogenlunde ensartet beskatning af borgerne og et nogenlunde ensartet serviceniveau i de forskellige områder af landet.

Statens forskellige former for tilskud til kommunerne kan siges at være ydet bl.a. ud fra følgende motiver:

- ønsket om at skabe en økonomisk udligning kommunerne imellem,
- et ønske fra staten om at opmuntre til særlige aktiviteter,
- ønsket om at anvende det statslige beskatningssystem frem for det kommunale.

Det skal dog bemærkes, at disse begrundelser ikke er skarpt adskilte. Således kan f.eks. tilskud, der primært sigter på at fremme en bestemt aktivitet, tillige virke økonomisk udlignende.

Statens bidrag kan opdeles som vist i følgende skema:

	Automatiske ydelser	Ikke-automatiske ydelser
Ydelser, der er bundet til be- stemte opgaver	Refusioner	Specielle tilskud (F.eks. ekstra varme- hjælp til pensionister)
Ydelser, der ikke er bundet til bestemte opgaver	Generelle tilskud	Tilskud til særlig van- skeligt stillede kommu- ner, m.v.

Da refusioner og generelle tilskud er langt de mest dominerende i det danske tilskudssystem vil der i det følgende kun blive lagt vægt på denne sondring. Hovedforskellen mellem disse to former for statens deltagelse i finansieringen, er, at de generelle tilskud ikke er betinget af, hvad (amts)kommunen anvender dem til (de er ikke "øremærkede"), medens refusionerne er betingede dels af, at de anvendes til bestemte formål, og dels af, at (amtskom-munen derudover selv bærer en bestemt andel af udgifterne til de pågældende formål (medmindre refusionen er 100% som f.eks. ved invalidepension).

De generelle tilskud tager således sigte på at finansiere (amtsj-kommunale udgifter i almindelighed, d.v.s. at styrke (amtskommunens almindelige grundlag for at afholde udgifter efter sit eget valg. Herved medvirker de også til at give (amts)kommuner mere lige muligheder for at bære den egenandel af visse udgifter, der er en forudsætning for at udløse refusioner.

Refusioner tager derimod sigte på at dække en andel af udgifterne ved bestemte opgaver, som lovgivningen har pålagt (amts)kommunen at varetage.

4.2.2. Refusioner.

Før kommunalreformen eksisterede der en lang række forskellige refusionsordninger, der hovedsageligt var indrettet således, at staten dækkede en - fra ordning til ordning varierende - procentdel af nogle nærmere bestemte kommunale udgifter.

Ulempen ved disse ordninger er, at de kan svække tilskyndelsen til økonomisk drift af de enkelte aktiviteter. De kan fremme nogle aktiviteter på bekostning af andre, nemlig dem, der har en lavere eller ingen refusion (forskelle i refusionsniveau har da også i perioder været anvendt af lovgivningsmagten for at fremme bestemte aktiviteter i forhold til andre). Det kan imidlertid påvirke (amts)kommunernes prioritering uheldigt, hvis refusionsprocenterne ikke til enhver tid er afpasset i forhold til samfundets almindelige målsætninger.

Dette har været hovedbegrundelsen for, at refusionsordningerne i løbet af 1970'erne er indskrænket væsentligt, så de i dag i hovedsagen kun eksisterer inden for dele af det sociale og sundhedsmæssige område.

På nogle af de eksisterende refusionsområder - børnetilskud og folkepension - er kommunerne praktisk talt uden indflydelse på udgiftsniveauet. På disse områder er kommunernes opgave nærmest kun at udbetale fuldt lovbundne offentlige ydelser.

På andre områder har kommunerne på trods af, at de formelle beslutninger tages af andre myndigheder og af, at ydelsernes højde er fastlagt i lovgivningen, en indirekte mulighed for at påvirke udgiftens samlede størrelse. Det gælder f.eks. for invalidepension, der refunderes med 100%, men hvor kommunerne, bl.a. gennem revalideringsarbejde, har mulighed for at øve indflydelse på udgifterne, og for sygedagpenge (75% refusion), hvor udgiftsniveauet også er afhængigt af den behandlende og revaliderende indsats.

På atter andre områder, hvor kommunerne tillige har direkte indflydelse på drift eller udmåling, refunderer staten 50% af kommunernes udgifter efter bistandsloven. Baggrunden herfor var dels et ønske om at tilskynde kommunerne til at afholde de nødvendige sociale udgifter, dels at det generelle tilskudssystem, i hvert fald ikke ved bistandslovens vedtagelse, var fintmærkende nok til at udligne forskellene i de kommunale udgiftsbehov på bistandsområdet.

En væsentlig begrundelse for samme, statslige refusionssats på dette brede forvaltningsområde var, at den tjente til at sikre det såkaldte neutralitetsprincip på kommunalt niveau, jfr. foran.

Der ydes derimod ikke statsrefusion af amtskommunernes udgifter til foranstaltninger under amtskommunernes ansvar efter bistandsloven. På dette område betaler opholdskommunerne 50% af udgifterne for at fremme en hensigtsmæssig neutralitet på det kommunale plan mellem de kommunale bistands- og sundhedsydelse og for at sikre samordning mellem disse og de amtskommunale foranstaltninger under bistandsloven set fra kommunernes synsvinkel.

Om det nærmere indhold af refusionsreglerne på de enkelte områder skal iøvrigt henvises til kapitel 3.

4.2.3. Oversigt over de generelle statstilskud.

Det statslige system for generelle tilskud til amtskommuner og kommuner består af tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til amtskommuner og kommuner (også kaldet bloktilskud), skattegrundlagstilskud til amtskommunerne samt tilskud til kommunal udligning. Herudover kan nævnes tilskud vedrørende psykiatriske hospitaler til amtskommunerne samt tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner.

Størrelsen af disse tilskud er for finansåret 1981 angivet nedenfor:

	<u>Mill.kr.</u>
Tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til amtskommunerne	9.540
Skattegrundlagstilskud til amtskommunerne	1.500
Tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til kommunerne	9.549
Tilskud til kommunal udligning	751
Tilskud vedr. psykiatriske hospitaler	559
Tilskud til særlig vanskeligt stillede kommuner	55
I alt	21.954

Via bloktilskuddene sker der en udligning på udgiftssiden, mens der gennem skattegrundlagstilskud og kommunal udligning foretages en udligning på indtægtssiden.

I det følgende vil tilskuds- og udligningsprincipperne kort blive omtalt.

4.2.4. Særligt om bloktilskud (tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier).

Tilskuddenes sigte er at udligne forskelle i henholdsvis kommuners og amtskommuners udgiftsbehov, målt efter objektive kriterier.

Den årlige tilskudspulje er imidlertid ikke fastlagt ud fra udligningshensynet, men derimod på grundlag af de kompensationsbeløb, staten siden 1973 har ydet kommuner og amtskommuner i forbindelse med udlægning af opgaver og ophævelse af refusioner.

De objektive kriterier, som indgår ved tilskudsfordelingen, defineres som kendetegn ved den enkelte kommune, der antages at være årsag til eller i hvert fald at samvariere med kommuners udgiftsbehov. De skal være objektivt konstaterbare, og de må ikke påvirkes af kommunens valg af serviceniveau. Kriterierne skal således så vidt muligt afspejle og være dækkende for udgiftsbehovet på det pågældende område.

F.eks. danner antallet af børn i den skolepligtige alder grundlag for kommunernes udgiftsbehov på skoleområdet. De kommunale udgifter til folkeskolen bliver derfor henført til kriteriet 7-16-årige.

Kriterierne skal helst have en sådan karakter, at kommunerne ikke, i hvert fald på kort sigt, ved deres dispositioner kan påvirke størrelsen af kriterierne. Endvidere er det en forudsætning, at kriterierne skal være rimeligt let konstaterbare og entydige, d.v.s. at der skal foreligge pålidelige statistiske opgørelser, opgjort på kommuneniveau.

De kommunale udgiftsbehovskriterier består for tiden af:

Folketal, 0-6-årige, 7-16-årige, 17-39-årige, 65-74-årige, 75-årige og derved, socialt kriterium (børn af enlige forsørgere plus ældre og utidssvarende boliger samt nyere udlejningsboliger), vejlængde og standardlejligheder.

Hvor meget af bloktilskudspuljen, der fordeles efter de enkelte kriterier, afhænger af kriteriernes indbyrdes vægt. Disse vægte konstrueres ved, at de forskellige typer af kommunale driftsudgifter fordeles på de enkelte kriterier, som de må antages at have nærmest sammenhæng med. Til kriteriet 0-6-årige er således henført børne- og ungdomsforsorgsudgifter, 7-16-årige forklarer folkeskoleudgifter, mens der til 17-39-årige er henregnet kontanthjælp o.s.v. I takt med forskydningerne i kommunernes udgiftssammensætning som følge af byrde- og opgaveændringer og ændringer i øvrigt, vil der derfor ske ændringer af vægtfordelingen.

Da det ikke var muligt at finde et objektivt grundlag for kriteriets vægt i det udvalgsarbejde, der lå forud for indførelsen af det sociale kriterium besluttede folkettinget på grundlag af

betænkningen "Kommunale udgiftsbehov" (855/1978 og 897/1980) at fastsætte kriteriets vægt ved lov. Ændringer i det sociale kriteriums vægt kræver således en lovændring i modsætning til de øvrige kriterier, hvis vægt som omtalt ændres i overensstemmelse med de forskydninger, der sker i kommunernes udgiftssammensætning.

De amtskommunale udgiftsbehovskriterier består for tiden af:

Folketal, 0-20-årige, 15-19-årige, beregnet antal sengedage (d.v.s. det antal sengedage, en amtskommune måtte have, hvis sygehusforbruget i de enkelte aldersgrupper svarede til landsgennemsnittet), vejlængde samt socialkriterium (enlige 65-årige og derover samt børn af enlige forsørgere).

Kriteriernes indbyrdes vægte konstrueres på tilsvarende måde som i den kommunale fordeling. Da sygehusudgifter henføres til "sengedagskriteriet", får dette kriterium betydelig vægt, nemlig svarende til ca. halvdelen af den samlede fordeling.

4.2.5. Særligt om skattegrundlagstilskud.

Amtskommunal udligning: Med henblik på at opnå en bedre udligning mellem amtskommunerne indførtes pr. 1. april 1970 et statstilskud, der havde til formål at udligne forskelle i amtskommunernes beskatningsgrundlag, målt pr. indbygger. Med virkning fra 1980 omfatter ordningen tillige Københavns og Frederiksberg kommuner.

Tilskuddet ydes kun til de amtskommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger ligger under landsgennemsnittet, med tillæg på 4% i 1981. Tillæget vil blive aftrappet i perioden frem til 1985 med 1 procentpoint årligt. Opbygningen betyder, at de amtskommuner, der ligger under gennemsnittet i princippet stilles lige med hensyn til beskatningsgrundlag, idet de modtager et tilskud, der svarer til den gennemsnitlige skatteværdi af det manglende beskatningsgrundlag, mens de amtskommuner, som ligger over gennemsnittet kan drage den fulde nytte af den overskydende del af beskatningsgrundlaget.

Skattegrundlagstilskuddet blev brugt som finansieringsløsning ved afviklingen af vejrefusionerne, først en nedsættelse pr. 1. april 1970 og dernæst en ophævelse pr. 1. april 1973.

Efter indførelsen af det amtskommunale bloktilskud pr. 1. april 1974 er skattegrundlagstilskuddet dog kun undtagelsesvis anvendt ved ændringer i byrdefordelingen mellem staten og amtskommunerne.

Kommunal udligning: Den kommunale udligningsordning er opbygget efter delvis samme principper som det amtskommunale skattegrundlagstilskud og har som dette til formål at udligne forskelle i kommunernes beskatningsgrundlag.

I den kommunale udligningsordning udlignes ikke hele differencen mellem det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger og den enkelte kommunes beskatningsgrundlag pr. indbygger. Siden 1980 udlignes 50 pct. af skatteværdien af differencen.

I modsætning til den amtskommunale skattegrundlagstilskudsordning bidrager kommuner, der har et beskatningsgrundlag pr. indbygger, der er højere end landsgennemsnittet, selv til udligningen. Såfremt beskatningsgrundlaget pr. indbygger er mellem 100 og 125 pct. af landsgennemsnittet, skal kommunen bidrage med et beløb svarende til skatteværdien af 10 pct. af den del, der ligger udover 100 pct. af landsgennemsnittet. Såfremt beskatningsgrundlaget pr. indbygger overstiger 125 pct. af landsgennemsnittet, forhøjes bidraget til 40 pct. for den del, der ligger udover 125 pct. af landsgennemsnittet.

Udligningsordningen medfører en betydelig udjævning af beskatningsniveauerne, fordi udligningen ikke alene sker gennem nedsettelse af beskatningsniveauerne i de dårligst stillede kommuner, men fordi der samtidig sker en belastning af de bedst stillede kommuner. Der opnås for et givet beløb en større udligningseffekt end ved en rent statsfinansieret ordning.

4.2.6. Særligt om tilskud vedr. psykiatriske hospitaler.

Som følge af de særlige problemer, som den store forskel i standarden på de tidligere statshospitaler udgjorde, suppleredes bloktilskudskompensationen ved statshospitalernes udlægning med 3 særlige tilskud:

- et tilskud til amtskommunerne til speciel udligning af den ulighed, der opstod som følge af forskelle i statshospitalernes standard (udligningstilskud)
- særlige tilskud til dækning af udgifterne ved varetagelse af statslige opgaver
- særlige afviklingstilskud til Københavns kommune.

4.2.7. Særligt om tilskud til særlig vanskeligt stillede kommuner.

I tilknytning til de generelle tilskudsordninger er der afsat et årligt tilskudsbeløb på godt 50 mill. kr. til fordeling blandt kommuner, hvor de særlige økonomiske problemer har givet sig udslag i et højt skattetryk.

De særlige problemer opstår især, når kommunerne har ekstreme kriterieværdier, f.eks. mange gamle eller mange skolebørn, eller hvor beskatningsgrundlaget er meget dårligt.

Som hovedregel ydes tilskuddet kun til primærkommuner.

4.2.8. Særligt om tilskud til ø-kommuner og "indvandrerkommuner.

Hidtil er økonomiske problemer i forbindelse med f.eks. ø-status samt stor andel af indvandrere søgt løst gennem tilskud som særlig vanskeligt stillet kommune. Tilskuddene har nødvendigvis været skønsmæssigt fastsat.

Fra 1. januar 1982 vil der dog være lovhjemmel til at yde tilskud til særlige foranstaltninger for indvandrere og ø-kommuner ud fra nærmere fastsatte regler.

Det samlede ø-kommunetilskud skønnes at blive på ca. 10 mill. kr. For den enkelte kommune fastsættes tilskuddet under hensyntagen til befolkningstallet, antal 16-19-årige, transporteret fragtmængde og sejltid.

Til kommuner med mange indvandrere må tilskudsbeløbet skønnes at udgøre ca. 40 mill. kr. De enkelte tilskudsbeløb fastsættes efter antallet af indvandrere i kommunen samt disses aldersfordeling.

4.3. Sammensætningen af amtskommuners og kommuners indtægter.

Amtskommunerne modtager i 1981 ca. 11,6 mia. kr. i generelle tilskud fra staten, heraf godt 1,5 mia. kr. i skattegrundlagstilskud.

Kommunerne modtager i 1981 10,4 mia.kr. i generelle tilskud fra staten. Dette svarer til, at de generelle tilskud dækker knap 12% af kommunernes og ca. 37% af amtskommunernes samlede udgifter, jfr. følgende tabeloversigt.

Procentvis sammensætning af amtskommunernes og af kommunernes indtægter 1981.

	A X)	K XX)	A + K
Skatter	60,0	40,4	44,1
Nettolåntagning og nettoforbrug af likvide aktiver	1,3	1,9	1,8
Egne indtægter ialt	61,3	42,3	45,9
Generelle tilskud	37,2	11,8	16,7
Refusioner	1,5	45,9	37,4
Total	100,0	100,0	100,0

X) Excl. Hovedstadsområdet.

XX) Incl. Københavns og Frederiksberg kommuner.

4.4. Kommunalt finansierede tilskud.

Mellem kommuner indbyrdes findes endvidere tilskudsordninger, som i udligningsmæssig henseende har væsentlig interesse. Det drejer sig om særlige ordninger, hvor der sker en overførsel (direkte eller indirekte) fra nogle kommuner til andre kommuner uden statens (finansielle) medvirken, nemlig ordningerne om hovedstadsudligning, om vækstkommuner, om boligsikring og om langtidsledige.

I henseende til finansieringen af de sociale og sundhedsmæssige udgifter vil disse tilskud indgå på lige fod med de øvrige generelle tilskud, idet disse ikke er "øremærket" til bestemte formål.

Gennem disse ordninger overføres økonomiske midler fra de "rige" til de "fattige" kommuner, hvorved udligningseffekten vil være langt større, end når staten overfører penge til de økonomisk svagest stillede kommuner. Tilsvarende er udligningselementet langt større end i statens tilskud efter objektive udgiftsbehovs kriterier, der først og fremmest er blevet et instrument til brug for fordelingen af kompensationsbeløb fra de successive opgaveomlægninger.

4.4.1. Hovedstadsudligning.

For hovedstadsområdet er en ekstra udligning, udover de tidligere nævnte tilskuds- og udligningsordninger nødvendig, da det ikke har været muligt at anvende principperne for den kommunale inddeling i det øvrige land i hovedstadsområdet.

Udligningsordningen kan betragtes som en kombination af to separate udligningsordninger, hvor der i den ene foretages en udligning af forskellene i kommunernes udgiftsbehov og i den anden foretages en udligning af forskelle i beskatningsgrundlag.

Beskatningsgrundlagsudligningen svarer til ideerne i den kommunale udligning, idet der i princippet sker en omfordeling af beskatningsgrundlag fra kommuner, som har et beskatningsgrundlag pr. indbygger over gennemsnittet for hovedstadsområdet, til de kommuner, som ligger under gennemsnittet. Omfordelingen sker med beløb, der modsvarer 70 pct. af det overskydende, henholdsvis manglende beskatningsgrundlag. Beskatningsgrundlaget korrigeres dog først for de omfordelinger, der er foretaget i den kommunale udligningsordning samt den amtskommunale skattegrundlagstilskud.

Udligningen af forskelle i udgiftsbehovene svarer til, at der for 40%, eller for amtskommunerne 50%, af udgifterne sker en udligning af udgiftsbehovene pr. indbygger.

Udgiftsbehovskriterierne i den kommunale og amtskommunale udgiftsbehovsudligning svarer stort set til kriterierne i tilskuddene efter objektive udgiftsbehovskriterier til kommuner og amtskommuner.

Der flyttes på denne måde meget betragtelige beløb inden for hovedstadsområdet. For 1981 udgjorde beløbet for amtskommunerne 299 mill. kr. og for kommunerne 469 mill. kr.

4.4.2. Vækstkommuner.

Da den foretagne udligning af forskelle i udgiftsbehovene iblandt hovedstadsområdets kommuner ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til de udgifter, der er forbundet med en stærk befolknings-tilvækst, er der som supplement til den kommunale hovedstadsudligningsordning gennemført en særlig vækstkomuneudligning til fordel for kommuner med særlige økonomiske vanskeligheder som følge af befolknings-tilvækst. Beløbet finansieres ved en 1 0/00 afgift på det kommunale udskrivningsgrundlag i hovedstadsområdet og udgjorde i 1981 69,2 mill. kr.

4.4.3. Mellemkommunal boligsikringsudligning.

I erkendelse af hovedstadsområdets udgiftsmæssige sammenhæng, og især af den bolig- og arbejdsmæssige sammenhæng, er der inden for hovedstadsområdet etableret en udligning af den del af kommunernes udgifter til boligsikring, der ikke allerede er refunderet af staten. Grundlaget for udligningen udgøres af kommunernes indkomstskattegrundlag. Efter indførelsen af loven om boligydelse til pensionister er ordningen udvidet til også at omfatte disse udgifter.

Der er altså tale om en udgiftsudligning, baseret på kommunernes indkomster.

Brugen af udligningsmodellen er de seneste år endvidere blevet udvidet til udgiftsmæssigt set mindre områder, nemlig driftsstøtte til kollegier m.v.

Der kan ved hjælp af ganske få midler finde en betydelig udligning sted af endog meget store forskelle i de omhandlede udgifter.

4.4.4. Langtidsledige.

I forbindelse med loven om arbejdstilbud til langtidsledige, som pålægger kommunerne at skaffe arbejde til personer, der vil miste retten til arbejdsløshedsunderstøttelse, er der etableret en særlig kommunal udligningsordning. Denne ordning er en ren udgiftsudligning, idet 75 pct. af kommunernes nettolønudgifter (bruttoløn minus den statslige genoptræningsstøtte) udlignes kommunerne imellem efter disses relative andel af folketallet.

4.5. Baggrunden for byrdefordelingsreformen.

4.5.1. Målsætning.

Det økonomiske mellemværende mellem staten, amtskommunerne og kommunerne benævnes byrdefordelingen. Da kommuneinddelingsreformen var tilendebragt i 1970, var der et påtrængende behov for en revision af byrdefordelingen. De etapevise ændringer, der har fundet sted i løbet af 1970'erne kaldes byrdefordelingsreformen.

De bagved liggende målsætninger kan sammenfattes i følgende 3 punkter:

- 1) at den disponerende myndighed bærer den fulde eller en væsentlig del af den økonomiske byrde i forbindelse med udgiftskrævende foranstaltninger. Beslutningskompetencen og økonomisk ansvar bør i videst muligt omfang følges. Sigtet hermed har været at opnå en bedre prioritering af de offentlige ydelser,

- 2) at forbedre den økonomiske udligning mellem landets forskellige egne og mellem kommunerne inden for det enkelte amt, så de dårligere stillede kommuner opnår en større økonomisk bærekraft, og
- 3) at opnå administrative forenklinger både hos staten og hos kommunerne vedrørende betalingsmellemværender.

Nogle retningslinier for byrdefordelingsreformen var allerede blevet principielt udstukket i to omfattende betænkninger, nemlig Kommunal lovskommissionens betænkning "Kommuner og Kommunestyre" nr. 420/1966 og Refusionsudvalgets betænkning "Statens refusioner af kommunernes udgifter" nr. 471/1968.

Kommunal lovskommissionen havde udover inddelings- og styrelsesreformen gjort sig overvejelser omkring den fremtidige finansiering af de kommunale udgifter. Kommissionen drøftede det mere principielle problem, om en videregående udbygning af procentrefusionssystemet var forenelig med hensynet til et hensigtsmæssigt virkende lokalstyre. Det fremhævedes, at procentrefusionerne set fra et udligningsmæssigt synspunkt var en ret kostbar løsning, idet der skulle forholdsvis høje procentsatser til for at få en acceptabel udligningsgrad, og fordi tendensen til uøkonomiske dispositioner antages i almindelighed at vokse med tilskudsprocenten. Undertiden kunne kommuner med det bedste indtægtsgrundlag opnå højere tilskudsbeløb end svagere stillede kommuner.

Kommunal lovskommissionens betragtninger om refusioner og generelle tilskud blev uddybet i Refusionsudvalgets betænkning nr. 471/1968, og de kom til at øve afgørende indflydelse på byrdefordelingsreformen.

Refusionsudvalget blev nedsat på baggrund af stigningstakten i statens refusionsbevillinger for at undersøge om de høje procent-satser i visse tilfælde førte til en uhensigtsmæssig anvendelse af de offentlige midler. I refusionsbetænkningen blev det fremhævet, at nogle af de store refusionsordninger var indrettet således, at de virkede forvridende på de kommunale udgiftsdispositioner og bidrog til at opretholde en uhensigtsmæssig struktur på de pågældende forvaltningsområder.

En anden af udvalgets iagttagelser var, at refusionssystemet generelt ikke havde medvirket så stærkt til en udligning af standarden for offentlig ydelser i landets forskellige egne, som man havde ønsket. Ingen af refusionsordningerne var afpasset efter indkomstniveauet i den enkelte kommune, og de velstående kommuners muligheder for at drage fordel af systemet var dermed gode. I bedste fald virkede refusionssystemet som et ret unuanceret udligningsinstrument, i værste fald direkte forstærkende på uligheder. Når det en overgang var blevet hævdet, at finansieringen af refusionerne over de progressive statsindkomstskatter indebar en væsentlig indkomstudjævning, var dette argument efterhånden blevet afsvækket af de indirekte skatters voksende andel af de samlede statsindtægter.

Refusionsudvalget konkluderede, at staten burde overtage det mellemkommunale refusionsforbunds udgifter (så at kommunernes sociale pensionsudgifter blev refunderet med 100%), at niveauet for de øvrige store refusionsordninger (sygehus-, lærerløn- og vejtilskud) blev sat ned, og at de små refusionsordninger så vidt muligt blev bortrationaliseret.

4.5.2. Principper.

Byrdefordelingsreformens centrale målsætning om at skabe bedre harmoni mellem formel kompetence og økonomisk ansvar førte som hovedregel til, at den disponerende myndighed så vidt muligt skulle have det fulde økonomiske ansvar. Det synspunkt kunne tilgodeses ved, at den disponerende myndighed afholdt den fulde udgift eller en så stor del deraf, at den egenøkonomiske interesse garanterede en rationel økonomisk handlemåde. Det var således opfattelsen, at hvor en refusionsordning burde opretholdes, måtte refusionsniveauet, bortset fra visse af de sociale refusioner, ikke overstige 50%. Ved en bedre afstemning af refusionsniveauet med den kommunale indflydelse på dispositionsomfanget skulle der kunne opnås en bedre prioritering af de offentlige udgifter.

Den finansielle decentralisering, som byrdefordelingsreformen er udtryk for, kom til at foregå som en gradvis konvertering af de hidtidige procentrefusioner over til generelle statstilskud til kommunerne.

Det er ideen med byrdefordelingsreformen, at man trin for trin ændrer det fordelingssystem, som er grundlaget for disse overførsler. Spørgsmålet om indretningen af systemet for statens tilskud til kommunerne er både principielt og praktisk af central betydning for en række beslutnings- og styringsprocesser i den statslige og den kommunale sektor og for indretningen af relationerne mellem staten og kommunerne.

I byrdefordelingsreformens første fase blev en forbedret økonomisk udligning mellem kommunerne prioriteret højest. Afviklingen af procentrefusionerne skulle derefter finde sted på de enkelte områder, efterhånden som disse var parate hertil. Bag indførelsen af den kommunale udligningsordning pr. 1. april 1971 lå den principielle betragtning, at forskellene i kommunernes beskatningsgrundlag måtte anses som en meget væsentlig årsag til den eksisterende spredning i skattetrykkene.

Udligningsordningen var indrettet således, at primærkommuner med et svagere beskatningsgrundlag end gennemsnittet, målt pr. indbygger, skulle modtage et tilskud til delvis udligning af denne forskel. Staten samt de bedrestillede kommuner skulle finansiere tilskuddet. Ordningen indeholdt dermed et udlignende element, ikke blot i forhold til de dårligst stillede, men også i relation til kommuner med de bedste skattegrundlag og dermed også typisk de laveste skattetryk. Ved anvendelse af forholdsvis beskedne midler kunne man opnå en væsentlig udjævning af beskatningsniveauerne. Ordningen havde yderligere den fordel, at den var selvregulerende, idet ændringer i den enkelte kommunes beskatningsgrundlag automatisk virkede ind på tilskuddets størrelse.

I det videre arbejde med byrdefordelingsreformen blev der overvejet mulighederne for en justering af det generelle tilskudssystem, så at der i højere grad kunne tages hensyn til strukturelt betingede forskelle i kommunernes udgiftsbehov. Mens man tidligere havde anset det for problematisk at påvise en sammenhæng mellem kommunernes udgiftsbehov og bestemte kriterier herfor, havde tilvejebringelsen af et brugbart statistisk beregningsgrundlag gjort overvejelserne realistiske. Tilsvarende havde Refusionsudvalget hævdet, at en isoleret anvendelse af

tilskud udmålt efter objektive kriterier ville kræve store pengebeløb for at skabe en nogenlunde tilfredsstillende udligning af forskellene i kommunernes skattegrundlag, der som nævnt blev anset som den væsentligste årsag til ulighederne i den kommunale beskatning.

Ved byrdefordelingsreformens 3. etape pr. 1. april 1973 fandt man, at forudsætningerne for indførelse af et generelt tilskud efter objektive udgiftskriterier var ændret, som følge af indførelsen af det amtskommunale skattegrundlagstilskud og den kommunale udligningsordning, samt tilvejebringelsen af et brugbart statistisk beregningsgrundlag. Hovedfunktionen for et sådant tilskud var at supplere de generelle udligningsforanstaltninger for at afhjælpe de uligheder, som ikke skyldtes forskelle i skattegrundlag eller en særlig høj standard for de kommunale ydelser. Mens de generelle udligningsforanstaltninger navnlig sigtede på indtægtssiden som den væsentligste faktor i udligningsproblematikken, skulle det objektive tilskud som et supplement hertil sætte ind over for ulighederne på udgiftssiden.

Ud fra udligningsmæssige synspunkter skulle et tilskud efter objektive kriterier som udtryk for kommunernes udgiftsbehov i princippet kunne gøre flere af de specielle tilskud overflødige, eller i hvert fald give mulighed for at nedsætte disse tilfælde, hvor refusionssatsen blev anset for at være for høj. Man var dog opmærksom på, at flere refusionsordninger kunne være begrundet i andre hensyn end de udligningsmæssige, f.eks. tilskyndelsesmotivet, hvilket kunne tale for at opretholde de specielle tilskudsordninger, der blev især tænkt på det sociale område.

Ved indførelsen af tilskud efter udgiftsbehov til kommunerne pr. 1. april 1973 blev det fremhævet, at et af de væsentligste formål med indførelsen var, at det skulle kunne anvendes ved fremtidige omlægninger af byrde- og opgavefordelingen samt på nye lovgivningsområder. Tilskudssystemet skulle derfor indrettes således, at det relativt let kunne udbygges med nye kriterier, hvis der skulle opstå behov herfor. Hertil kom at beregningsgrundlaget - de objektive kriterier samt deres indbyrdes vægte - med regelmæssige mellemrum skulle justeres for at sikre en tilstrækkelig hensyntagen til eventuelle forskydninger i de kommunale udgiftsforhold, d.v.s. sikre at de valgte kriterier også afspejlede de udgifter, der oprindeligt var blevet henført til kriteriet.

Udformningen af tilskudssystemet byggede på den antagelse, at kommunernes forskellige udgiftsbehov i store træk kunne forklares ved, at de var forskelligt udrustede i henseende til udgiftsbetingede faktorer (indbyggere, skolebørn, veje, m.v.), samt at de enkelte kommunalbestyrelser havde forskellige ønsker med hensyn til den kommunale aktivitets størrelse. Det udgiftsbehovstilskud, der blev indført, byggede bl.a. på princippet om objektivitet, altså upåvirkelighed i forhold til den enkelte kommunes dispositioner.

Som konsekvens heraf er det kun sådanne udgiftsbehov, der kan henføres til de udgiftsbetingende faktorer, der tilgodeses ved tilskudsberegningen.

I første omgang var tilskuddet kun tænkt som et supplement til de eksisterende generelle udligningsordninger samt de forskellige specielle tilskud. Man forventede, at disses antal og niveau efterhånden kunne blive reduceret.

4.5.3. Totalbalanceprincippet.

Totalbalanceprincippet går ud på, at de besparelser, staten har opnået ved en refusionsnedsættelse eller en opgaveoverførsel til kommuner eller amtskommuner, bliver kompenseret ved tilsvarende forhøjelser af de generelle tilskud. Den finansielle decentralisering er således ikke udtryk for, at der sker en øget belastning af den kommunale beskatning til fordel for statsbeskatningen. Balancen mellem den samlede kommunale beskatning på den ene side og statsskatten på den anden side er således blevet opretholdt uanfægtet af de enkelte omlægninger. Man har derved undgået de skattepolitiske overvejelser, som en forskydning mellem kommunale skatter på den ene side og de statslige skatter på den anden side ellers ville give anledning til.

Totalbalanceprincippet har således tjent som en beregningsteknisk forudsætning for opgørelsen af det økonomiske mellemværende mellem staten og kommunerne i forbindelse med ændringer i opgavefordeling og finansieringsregler gennem 1970'erne. Det er således ikke i sig selv udtryk for et ønske om at fastholde det af historiske eller tilfældige grunde opståede forhold mellem statens og kommunernes andel af de samlede offentlige udgifter, men det har været lagt til grund, at ændringer heri måtte antages at kræve en særskilt politisk behandling.

Totalbalanceprincippet indebærer, at der ikke ydes kompensation for kommunale udgifter, der overstiger statsbesparelsen ved en refusions- eller opgaveomlægning. Dernæst er det alene statsbesparelsen på omlægningstidspunktet og ikke over længere sigt, der indgår.

Da omlægningen af procentrefusioner til generelle tilskud sker ved, at staten har forhøjet de generelle tilskud i takt med nedsættelserne af procentrefusionerne, ligger der således ikke i det selvstændige økonomiske ansvar, at refusionsomlægningerne nødvendigvis betyder en forhøjelse af de kommunale skatter. Ansvar et indebærer, at tilskudsbeløbet til den enkelte ikke påvirkes af, om kommunen har valgt at holde et højt eller et mere beskedent serviceniveau, en kommunal besparelse kommer således fuldt ud kommunen til gode, medens en merudgift i princippet fuldt ud må belaste kommunens skatteudskrivning.

4.5.4. Typer af omlægninger.

De enkelte etaper af byrdefordelingsreformen blev begrundet dels i en direkte opgaveomlægning og dels i en tilpasning af finansieringen, således at denne fulgte det formelle driftsansvar. Som eksempler på disse to typer kan nævnes dels sygehusenes overførsel til amtskommunerne og dels bortfaldet af refusioner på lærerlønsområdet. Ansvar et for folkeskolevæsenet var allerede placeret hos primærkommunerne.

På det sociale område blev der på grundlag af socialreformkommissionens 1. betænkning samt gennem kommissionens videre arbejde med det samlede sociale service- og bistandsområde gennemført en række lovændringer. Disse ændringer blev mulige efter, at inddelingsreformen pr. 1. april 1970 havde skabt større og mere bæredygtige kommunale enheder. I første omgang skete der kun en række afklaringer af den fremtidige struktur og opgavefordeling. Først pr. 1. april 1976 fandt man det muligt heraf at uddrage visse konsekvenser og retningslinier for udformningen af et finansieringssystem svarende dertil.

Ved de forudgående omlægninger af refusionerne havde man søgt at opfylde byrdefordelingsreformens sigte om at skabe større sammenhæng mellem de umiddelbare dispositionsbeføjelser og økonomisk ansvar. Dette hensyn førte til nedsættelse af en lang række refusionssatser, hvoraf nogle senere er helt ophævet. Denne afvikling har især været anvendt, hvor driftsansvaret entydigt kunne placeres hos én myndighed, samt hvor regelsættet for udførelse af opgaverne har været meget udbygget.

På det sociale område var man som foran nævnt tidligt opmærksom på, at fordelingen af de sociale opgaver, særligt mellem kommunen og amtskommunen indebærer en betydelig sammenhæng og gensidig afhængighed mellem kommunale og amtskommunale foranstaltninger og dispositioner.

I socialreformkommissionens 2. betænkning blev nævnt sammenhængen mellem sygebehandling - dagpenge - revalidering - invalidepension - arbejdsformidling samt mellem bistand til et barn i hjemmet og anbringelse af barnet på døgninstitution. Endvidere er der for omsorgsforanstaltninger sammenhæng mellem sygehuse og bl.a. plejehjem.

Bistandslovens finansieringsregler kan derfor ikke siges at bryde med byrdefordelingsreformens hovedsigte om størst mulig sammenhæng mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar. Med en opgavefordeling, hvor der var betydelig sammenhæng mellem mange funktioner, herunder funktioner under forskellige instanser, måtte ansvaret imidlertid blive bredere end det umiddelbare driftsansvar. Ved udformningen af bistandslovens finansieringsregler kom det således til at spille en større rolle, at det ikke var muligt at anvende en "ren opgavefordeling", end det forhold, at det også var vanskeligt at finde egnede og dækkende kriterier for objektive tilskud og kommunal udligning.

Mens man ved byrdefordelingens målsætning ofte har anlagt en snæver fortolkning af sammenhængen mellem disposition og beslutningskompetence, måtte man på dette område - i og for sig på linie med byrdefordelingens tankegang - anvende et bredere ansvarsbegreb med henblik på sammenhængen i beslutningsgrundlaget mellem de forskellige foranstaltninger og områder. Disse synspunkter fandt som foran nævnt udtryk i principperne om neutralitet og om samordning. Det væsentligste problem for en fuldstændig overgang til bloktilskud på det sociale område for alle de ydelser, som kommunerne direkte eller indirekte har indflydelse på, blev derved hensynet til og nødvendigheden af disse principper.

Så længe der er tale om mulighed for substitution i anvendelse eller planlægning mellem kommunale foranstaltninger og amtskommunale foranstaltninger, vil der kunne ske forvridninger i beslutningerne, hvis finansieringsreglerne ikke opbygges under hensyn hertil, d.v.s. på neutralitets- og samordningsprincipperne.

Når flere foranstaltninger, der ligger hos forskellige myndigheder, kan substituere hinanden, vil en deling af udgifterne gennem refusioner eller takster kunne afdæmpe sådanne forvridninger. Generel overgang til bloktilskud vil modsat kunne forstærke forvridningerne, fordi den forstærker de modsat rettede økonomiske interesser hos de forskellige instanser.

Selv om man på bistandsområdet - i hvert fald på det kommunale niveau - har søgt af følge principperne om neutralitet og samordning, er der imidlertid en række områder uden for bistandsloven og mellem bistandsloven og andre områder, hvor der ikke er sket en tilpasning af refusionsreglerne til disse principper.

4.6. Ændringer i instrumenterne for tilskud og udligning.

4.6.1. Udligningsordningerne.

Skattegrundlagstilskuddet blev i starten af 1970'erne anvendt som kompensation, først for en nedsættelse af vejrefusionen, dernæst for en fuldstændig ophævelse. Da kun amtskommuner uden for hovedstadsområdet fik del i tilskuddet, skete der en begunstiggelse af amtskommunerne i de nord- og vestjyske områder på bekostning af hovedstadsområdet. Dette var imidlertid en tilsigtet regional udligning.

Ved indførelsen af den kommunale udligningsordning opdeltes kommunerne i to kategorier, de "rige" og de "fattige", hvor skillelinien gik på det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger. Kommuner med et højt beskatningsgrundlag bidrog med 25 pct. af dette overskydende skatteprovenue, mens de fattige kommuner blev kompenseret med 25 pct. af det manglende skatteprovenue.

Dagpengeordningens ikrafttræden pr. 1. april 1973 betød en statsbesparelse på godt 200 mill. kr. Den ene halvdel blev kompenseret over de kommunale bloktilskud, mens den anden fordeltes til den kommunale udligningsordning. For kommuner med et lavt beskatningsgrundlag blev kompensationen herefter 43,3 pct. af det manglende skatteprovenue.

Ved ophævelsen af statens 60 pct. refusion af kommunernes lærerlønsudgifter pr. 1. april 1975 forventede man, at kommunerne i hovedstadsområdet ville få den kraftigste belastning. For at afhjælpe dette blev den kommunale udligningslov ændret derhen, at kun kommuner med mere end 125 pct. af det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger skulle yde tilsvarende til de mindre velstillede kommuner. Staten overtog det bidrag, kommunerne ellers skulle have ydet.

4.6.2. Tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier.

Såvel kriterier som vægte er blevet ændret flere gange i løbet af 1970'erne. Som det fremgår af nedenstående tabeller har der været en stor stabilitet i de anvendte kriterier, hvorimod fordelingsnøglen er ændret i takt med forskydningerne i kommunernes og amtskommunernes udgiftssammensætning, der bl.a. har fundet sted med refusionernes overgang til generelle tilskud.

Ændringen pr. 1. april 1975 omfatter for kommunernes vedkommende især bortfaldet af lærerlønrefusionen. Denne merudgift er henført til kriteriet 7-16 årige (skolebørn).

Den nye bistandslov pr. 1. april 1976 betød for kommunernes vedkommende en fordobling af udgifterne til alderdoms- og plejehjem, d.v.s. en fordobling af kriteriet 65-årige og derover. De øvrige bistandsudgifter fordeltes på folketallet og 0-6 årige.

Boligsikringen havde hidtil været henført til kriteriet folketal, men fra 1. april 1976 indførtes en "boligkriterium", som udelukkende skulle forklare variationerne i kommunernes boligsikringsudgifter.

Ændringen pr. 1. januar 1980 skal ses på baggrund af dels særfor-sorgens udlægning og dels indførelse af flere kriterier, herunder især det "sociale kriterium". Særfor-sorgsudgifterne blev i det væsentligste henlagt til kriteriet "folketal i alt". Ved til-delingen af vægten 10% til det sociale kriterium reduceredes de øvrige kriteriers vægte proportionalt. Det nye kriterium "antal 17-39 årige" skal forklare udgifterne til kontanthjælp. Disse udgifter var tillige henført til folketal s kriteriet.

Udvidelsen af det sociale kriterium "antal børn af enlige forsør-gere", der indførtes for 1980, med et boligkriterium pr. 1. ja-nuar 1981 sigtede på at få et bredere grundlag for denne for-delning.

Tabel 4.1. Kriterier og vægte for bloktilskud 1973/74-1981 Primærkommunal fordelingsnøgle.

Kriterium	Vægt				
	73-75	75-76	76-79	1980	1981
	----- % -----				
Folketal i alt	40	41	38	26,1	29,7
0-6 årige	5	6	7	7,2	6,3
7-16 årige	33	39	36	35,1	33,3
17-39 årige	-	-	-	2,7	3,6
65-årige og derover	6	5	10	-	-
65-74 årige	-	-	-	2,7	2,7
75-årige og derover	-	-	-	9,0	8,1
Standardiseret antal lejligheder	-	-	2	1,8	0,9
Areal	8	5	4	-	-
Vejlængde	8	4	3	5,4	5,4
Antal børn af enlige forsørgere	-	-	-	10,0	5,0
Boligkriteriet	-	-	-	-	5,0
I alt	100	100	100	100	100

Da disse udgiftsbehov er af indirekte karakter, er det ikke muligt regnskabsteknisk at isolere en del af kommunernes samlede udgifter, som kan henføres til kriterierne. Fordelingsnøglerne må følgelig bestemmes ud fra et skøn. Boligsikringsudgifterne henføres således fortsat til kriteriet "standardlejligheder".

Amtskommunernes sygehusudgifter blev indtil 1. april 1976 fordelt på kriteriet "0-49-årige" og kriteriet "50-årige og derover", med henholdsvis 40% og 60%. Herefter indførtes et sengedagskriterium til forklaring af sygehusudgifterne. Dette kriterium opgøres ikke på grundlag af sygehuskommunernes faktiske forbrug af sengedage,

men er en standardberegning, således at der beregnes landsgenemsnitlige sengedagshyppigheder for hvert køn for 5-års-aldersgrupper. Herved udlignes der for forskelle i alder og køn. Denne konstruktion sikrer, at kravet til et objektivi-udgifts-behovskriterium om upåvirkelighed kan opfyldes.

For amtskommunerne er det sociale kriterium (enlige 65-årige og deroover samt børn af enlige forsørgere) besluttet tildelt vægten 15%. Da kriteriet allerede indeholdt to elementer blev en aflastning pr. 1. januar 1981 ikke anset for nødvendig.

Tabel 4.2. Kriterier og vægte for bloktilskud 1975/76-1981. Amtskommunal fordelingsnøgle.

Kriterium	75-76	76-79	1980	1981
	----- % -----			
Folketal i alt	31	27	23,8	25,5
0-20-årige	-	-	2,6	2,6
15-19-årige	10	11	6,8	6,8
0-49-årige	22	-	-	-
50-årige og deroover	33	-	-	-
Sengedage, beregnet	-	60	50,1	49,3
Areal	2	1	-	-
Vejlængde	2	1	1,7	0,8
Enlige 65-årige og deroover	-	-	7,5	7,5
Antal børn af enlige forsørgere	-	-	7,5	7,5
I alt	100	100	100	100

4.7. Systemets smidighed over for ændringer i finansieringsregler m.v.

Som det fremgår af det foregående, er der ved ændringer i byrde- og opgavefordelingen mange muligheder for inden for det generelle tilskuds- og udligningssystem at afbøde utilsigtede virkninger på forskellene i den kommunale beskatning.

Ved tidligere opgaveomlægninger eller ændringer i finansieringsreglerne er tilskudssystemet blevet justeret med henblik på at gøre de kommunaløkonomiske konsekvenser acceptable. Dermed menes ikke, at beskattningen er forblevet uændret i alle kommuner, men det er derimod blevet tilstræbt, at omlægningerne ikke har ført til større uligheder i den kommunale beskatning.

Ulighederne i den kommunale beskatning består dels i en formel ulighed, dels i en reel ulighed. Den formelle ulighed kan måles ved hjælp af et udtryk, som angiver afvigelser mellem den gennemsnitlige beskatning og de enkelte kommuners beskatning x), mens de reelle uligheder i kommunernes beskatning udtrykkes ved forskellen i skat/service forholdene kommunerne imellem. Da der ikke findes entydige opgørelser over kommunernes serviceniveau, kan de reelle forskelle i beskatningen ikke opgøres entydigt.

Tilskudssystemet indeholder som ovenfor nævnt en række instrumenter, der kan tages i brug ved ændringer i finansieringsreglerne på det sociale og sundhedsmæssige område.

For det første har totalbalanceprincippet til formål at sikre, at balancen mellem den kommunale og den statslige beskatning opretholdes ved byrde- og opgaveomlægninger. For det andet vil vægtene i bloktilskuddene ved større justeringer automatisk blive korigeret i overensstemmelse med de forskydninger, der sker i kommunernes udgifts sammensætning.

Derudover er der en række muligheder for at ændre i tilskudssystemet ved ændringer i udiigningsgrader og udligningsniveau (for skattegrundlagstilskuddet) indtil det punkt, hvor der er gennemført en fuldstændig udligning af kommunernes beskatningsgrundlag.

x) Jfr. "Kommunale udgiftsbehov" (betænkning nr. 855) bind II, bilag 6, side 236 ff.

Endvidere er det muligt at ændre på det sociale kriterium eller dets vægt, sådan at der i givet fald kan tages mere hensyn til de særlige sociale udgiftsbehov.

Endelig vil det eventuelt være muligt at finde nye kriterier, der er særlig dækkende for de udgiftsbehov, der ligger til grund for de udgifter, der overføres til kommunerne, ligesom det eventuelt vil være muligt at finde flere og bedre kriterier til dækning af de sociale udgiftsbehov.

4.8. Brugerbetaling.

Som nærmere omtalt i kapitel 2 er der fastsat regler om brugerbetaling for de fleste kommunale og amtskommunale serviceforanstaltninger på det sociale område, eksempelvis betaling for formidlet dagpleje og daginstitutioner, og for ophold på døgninstitutioner for børn og unge, for hjælpemidler, for hjemmehjælp og for beskyttede boliger.

Den indtægt, der lægges til grund for betalingen er typisk brugerens/husstandens/forældrenes socialindkomst, medens beregningen af betalingen som regel sker ved anvendelse af betalingsskalaer, der i øvrigt er ret forskellige.

Brugerbetalingen anslås til at udgøre ca. 3 mia. kr. i 1981 eller ca. 15% af de samlede udgifter til de pågældende serviceforanstaltninger.

Reglerne om brugerbetaling har inden for den seneste tid været indgående behandlet og er i nogle tilfælde ændret, medens der på andre områder påtænkes ændringer.

På denne baggrund finder arbejdsgruppen det ikke hensigtsmæssigt at gå ind i nærmere overvejelser om konkrete forslag, herunder vedrørende indtægtsgrundlaget og hvilke betalingsskalaer, der skal lægges til grund ved beregningen af betalingen. Derimod skal i det følgende belyses nogle mulige principper for anvendelse af brugerbetaling, og hvilke kriterier, der i givet fald kan opstilles.

Brugerbetalning i vid forstand kan optræde i forskellige skikkelser.

Ved enhver form for indtægtsreguleret ydelse indgår således varierende grader af egenfinansiering, eller en form for brugerbetaling. Ligeledes kan bidragsbetaling med henblik på opnåelse af ret til senere udbetaling af en ydelse karakteriseres som en form for brugerbetaling. I dette afsnit skal imidlertid kun behandles spørgsmålet om brugerbetalning i snæver forstand, d.v.s. betaling for en serviceydelse leveret af det offentlige (eller af private, men hvor restfinansieringen typisk er offentlig).

Arbejdsgruppen er dog herved opmærksom på, at indtægtsregulering af indkomstoverførsler, f.eks. i en sparesituation, i et vist omfang kan være alternativet til indførelse eller skærpelse af brugerbetaling for serviceydelser.

Serviceydelserne på det sociale område kan karakteriseres ved at være målrettede ydelser til opfyldelse af specifikke behov. Serviceydelserne må derfor også som udgangspunkt være udtryk for, at det offentlige ønsker at opfylde disse behov ved at stille netop de pågældende foranstaltninger til rådighed.

Ønskes en begrænsning af udgifterne til disse ydelser, kan dette f.eks. ske gennem en stramning af styringen, d.v.s. dels styringen af kapacitet og indhold af ydelserne, dels den individuelle styring gennem regeldannelse, vejledning m.v. om, hvem der bør have/har adgang til ydelsen. Det kan hævdes, at det ved

begrænsning via kapacitet, regler m.v. alene er myndighederne, der bestemmer, medens brugeren i højere grad kan inddrages i den konkrete beslutning, hvis begrænsningen sker ved brugerbetaling, i hvert fald hvor brugeren har en faktisk valgmulighed, jfr. nedenfor.

Som nævnt indgår der imidlertid regler om brugerbetaling i styringen af sociale ydelser på en lang række områder. Brugerbetaling i snæver forstand kan bl.a. have følgende formål:

- en efterspørgselsbegrænsende virkning,
- en spredning af finansieringskilderne,
- en forebyggende/pædagogisk virkning,
- omfordeling,
- provenuemæssige hensyn.

Efterspørgselsvirkningen kan indebære nogle fordele. Således vil et fald i efterspørgslen i sig selv begrænse de offentlig udgifter. I det omfang dette findes ønskværdigt, kan brugerbetaling derfor være et instrument.

Hvor der er tale om begrænset udbud af en foranstaltning (og økonomiske og/eller tidsmæssige begrænsede muligheder for yderligere udbud) kan efterspørgslen endvidere til en vis grad tilpasses hertil gennem brugerbetaling.

Samtidig vil det, at en ydelse er gratis, måske bevirke en større efterspørgsel end det "reelle" behov tilsiger. En brugerbetaling kan måske derfor sikre en større overensstemmelse mellem det egentlige behov og efterspørgslen. På den anden side vil en brugerbetaling ikke være nogen garanti for, at der ikke også sker en afskæring af "reelle" behov. Det vil derfor næppe være muligt at sikre, at behov der ønskes opfyldt, også bliver dette, såfremt der arbejdes med brugerbetaling af blot en vis størrelse og selv en beskeden brugerbetaling vil kunne virke behovsforvridende over for mindrebemidlede.

Indførelse af brugerbetaling kan være udtryk for et ønske om en spredning af finansieringskilderne og dermed for en aflastning af skattetrykket. Indførelse eller skærpelse af brugerbetaling kan således i denne forbindelse indebære visse politisk-pædagogiske fordele. Herudover kan brugerbetaling også tjene et forebyggende/pædagogisk formål, f.eks. gennem at medvirke til at klargøre omkostningerne ved de pågældende foranstaltninger og dermed fremme den enkeltes valg af alternative, men i den pågældende situation eventuelt lige så hensigtsmæssige og billigere løsninger. Det skal dog fremhæves, at der ofte ikke er nogen reel valgmulighed for den enkelte, idet den pågældende ydelse kan være nødvendig stort set uden hensyn til omkostningerne. Hertil kommer, at der kan være tale om så betydelige udgifter, at de i realiteten ikke vil kunne afholdes af brugerne til kostprisen.

Brugerbetaling kan teoretisk tænkes at medvirke til omstilling, idet der herigennem kan indvindes et provenue, der kan anvendes til etablering af alternative muligheder.

Det kan heller ikke afvises, at der kan opnås en mere hensigtsmæssig adfærd både fra den enkelte og fra myndigheder etc. På den anden side kan brugerbetaling netop medføre træk på dyrere og mere uhensigtsmæssige løsninger ved at hindre en indsats i rette tid. Det er derfor overordentligt vigtigt, at de reelle muligheder for substituerende løsninger og den eventuelle forebyggende effekt inddrages i overvejelser om brugerbetaling af enkelte ydelser.

Brugerbetaling kan endelig have en omfordel ende virkning afhængig af, hvilket indtægtsgrundlag, betalingskalaer m.v. der lægges til grund ved beregningen. Det er dog vigtigt at understrege, at

omfordelingen kun sker mellem de grupper, der modtager sociale ydelser. Samtidig kan betalingen medføre en række problemer i forbindelse med skatter, fradrag, andre betalinger mv. - undertiden af særdeles alvorlig karakter.

Endelig kan rent provenuemæssige hensyn i givet fald tale for en højere grad af brugerbetaling. Denne bør i så fald primært komme på tale, hvor et provenue vil have reel betydning, hvilket typisk vil sige i de tilfælde, hvor alle eller store dele af befolkningen principielt har adgang til og benytter sig af ydelsen. Herved vil også de omfordelmæssige ulemper ved en brugerbetaling kunne mindskes. Brugerbetaling bør af samme grund tilrettelægges således, at også den omfordelende virkning indtager en fremtrædende plads.

Det bør understreges, at der i forbindelse med brugerbetaling, formentlig i alle tilfælde, bør være adgang for den bevilgende myndighed til dispensation i særlige konkrete tilfælde. Herved vil en række eventuelle uheldige konsekvenser kunne imødegås, f.eks. hvor brugerbetaling i realiteten stiller sig hindrende i vejen for etablering af alternativer til en mere indgribende og dyrere foranstaltning f.eks. i forbindelse med ydelse af nødvendig hjemmehjælp, hjælpemidler m.v. ved udskrivning fra sygehus.

Endelig kan der blive tale om brugerbetaling som et rettigheds og værdighedsskabende moment, hvor også spørgsmålet om samordning (neutralitet) mellem forskellige regler kan komme på tale. Dette angår f.eks. spørgsmålet om regler for betaling på institution i stedet for afregning af pension + lomme penge, jfr. at der om dette spørgsmål er nedsat et særligt udvalg.

4.9. Arbejdsmarkedet.

Spørgsmålet om arbejdsmarkedsfinansiering behandles særskilt i kap. 7. Derfor skal i dette afsnit alene oversigtligt vises omfanget af den finansiering, som sker fra denne femte af de fem kilder, idet der iøvrigt henvises til kapitel 7.

En egentlig opgørelse over den samlede andel af sociale og sundhedsmæssige udgifter, som finansieres direkte af arbejdsmarkedet, foreligger ikke. Imidlertid kan det formodes, at denne andel er af et betydeligt omfang, idet alene arbejdsmarkedsbidrag til fagligt afgrænsede pensionskasser antages at udgøre et betydeligt beløb.

For så vidt angår arbejdsmarkedsandelen via arbejdsgiverperioden for sygedagpenge, må der nødvendigvis indgå et skøn. Sammenfattes imidlertid de ordninger, hvor der er tale om offentligt regulerede bidrag, jfr. kap. 3 om de gældende finansieringsregler, ses i tabel 4.3, at arbejdsmarkedsbidrag til finansiering af sygedagpenge, ATP, arbejdsløshedsforsikring, arbejdsskade- og førtidspensioner samt bedriftssundhedstjeneste udgør ca. 8 mia. kr. (1981-prisniveau).

Tabel 4.3. Størrelsesordenen af arbejdsmarkedets finansiering af visse sociale udgifter, jfr. kap. 3.

Sygedagpenge	4,4 mia. kr.
ATP	0,8 " "
Arbejdsløshedsforsikring	1,2 " "
Arbejdsskade- og førtidspensioner	0,6 " "
Førtidspensioner	1,0 " "
. invalidepension	0,1 mia. kr.
. efterløn	0,9 " "
Bedriftssundhedstjeneste	0,1 " "
Samlet størrelsesorden	8,1 mia. kr.

Kapitel 5 Sammenhænge og problemstillinger.

5.1. Indledende bemærkninger.

Reglerne om, hvordan offentlige aktiviteter finansieres, er et enkelt led i den samlede styring af disse aktiviteters omfang, tilrettelæggelse og sammensætning. Derfor må virkningerne af finansieringsreglerne og af ændringer heri vurderes på baggrund af de andre faktorer, som indgår i denne styring, og deres udvikling.

I første del af dette kapitel (afsnittene 5.2.-5.4.) er finansieringsreglerne derfor sammenholdt med nogle hovedtendenser i det samlede styringssystem, de er en del af. Derudfra behandles bl.a. finansieringsreglernes rolle i det samlede system og den måde, de må antages at påvirke forskellige beslutninger på.

I kapitlets afsnit 5.5. belyses finansieringsreglerne mere direkte i relation til nogle funktionelle sammenhænge i opgaveløsning og ressourceanvendelse på konkrete problemområder, såsom foranstaltninger for børn, for ældre, forholdet til sygehusvæsen o.s.v.

Endelig sammenfattes i afsnit 5.6. nogle af de hovedproblemstillinger, der er knyttet til virkningerne af de nuværende finansieringsregler.

Indledningsvis skal det fremhæves, at en række sammenhængende reformer i løbet af 1970'erne har ændret det samlede styringssystem afgørende. Kommunalreformen var i så henseende grundlæggende. Et hovedformål med kommunalreformen var at skabe bærel-

dygtige kommunale enheder, som var stærke nok til at sikre sammenhæng i beslutninger på tværs af brede offentlige aktivitetsområder og omkring de vilkår, hvorunder disse aktiviteter skulle virke, og samtidig nære nok til at styrke sammenhængen med de stedlige forhold og den stedlige befolknings ønsker og holdninger.

De nye kommunale enheder var vigtige forudsætninger for socialreformens betydelige overførsel af opgaver til kommuner og amtskommuner. Det betød, at sygekasser og sygedagpenge, revalideringscentre og -institutioner, mødrehjælp, forskellige kontanthjælpsydelse og hjælpemidler, børne- og ungdomshjem og døgnpleje, daginstitutioner og dagpleje, familievejledning, forsorgshjem m.m. og senest pr. 1. januar 1980 statens særforborg blev "kommunaliseret".

Størstedelen af disse opgaver samledes herved under kommunerne med andre sociale opgaver (social kontanthjælp, rådgivning, børneværn og foranstaltninger for ældre m.v.), med visse sundhedsydelser (sundhedspleje, hjemmesygepleje og skolelægevirk-somhed) samt med administration og udbetaling af de sociale pensioner og dagpenge under sygdom og barsel samt visse andre sikringsydelser.

En række mere specielle opgaver blev henlagt under amtskommunerne (døgninstitutioner for børn og unge, revalideringsinstitutioner, forsorgshjem samt hele sygesikringsområdet og senere dag- og døgninstitutioner for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap og særlige plejehjem). Hos amtskommunerne samledes også det tidligere amts- og købstads kommunale sygehusvæsen, hvortil de psykiatriske sygehuse desuden blev udlagt fra statsligt regie.

Endvidere blev bevilling af førtidspension m.v. lagt ud til regionale revaliderings- og pensionsnævn, jfr. kap. 2, og der indførtes amsankenævn og oprettedes en central ankestyrelse (ankereformen).

Ved denne samling af sociale og visse sundhedsmæssige opgaver under kommuner og amtskommuner tilsigtedes en bedre koordination af en række opsplittede sociale funktioner og bedre muligheder for samvirke med en række andre kommunale områder (skolevæsen og skolepsykologisk kontor, fritidsundervisning, kommuneplanlægning, teknisk og økonomisk forvaltning m.v.) og med andre lokaliserede opgaver såsom almen lægepraksis og lokal arbejdsformidling m.v.

Konkret gennemførtes disse omlægninger ved eller sideløbende med omfattende ændringer af en række styringsfaktorer, d.v.s. love, cirkulærer, vejledninger, overenskomster, kurser og uddannelser, budgetregler og -samarbejde, miljøbestemmelser o.s.v. o.s.v. Der er samtidig sket en fortsat faglig og teknologisk udvikling.

I sammenhæng hermed er også statens rolle i den samlede styring ændret, jfr. f.eks. afsnit 5.2.2., pkt. b., og der er mellem kommuner, amtskommuner og staten udviklet en række fælles informations- og planlægningsredskaber såvel på sektorbasis (sygehusplanlægning, udbygningsplanlægning på sociale og sundhedsmæssige områder mv.) som tværgående (region- og kommuneplanlægning, flerårsbudgettering og budgetsamarbejde mellem staten og (amts)-kommuner mv.).

I forbindelse med hele denne udvikling skete der også vigtige ændringer i finansierungsreglerne, jfr. kapitlerne 2 og 4. Ved bistsandslov m.v. blev den kommunale andel af udgifterne ved (næsten) alle bistsandslovens foranstaltninger og de fleste offentlige sundhedsordninger den samme, nemlig 50%. (Det skal dog bemærkes, at en udgiftsmæssig så betydelig foranstaltning som børnetandplejen ikke kom med i denne sammenhæng. Den finansieres 100% kommunalt, jfr. kap. 3, og er samtidigt undergivet en ret høj grad af central regelstyring).

Sammen med samlingen af opgaver hos kommunerne betød dette en afgørende styrkelse af mulighederne for samordning på det kommunale niveau af dette meget brede spekter af foranstaltninger.

Både for den politiske prioritering og for den løbende forvaltning har det betydet, at problemer omkring finansierungsreglerne inden for dette område har fået en mindre fremtrædende plads i forhold til andre hensyn.

Til gengæld har der været en særdeles aktiv og kritisk offentlig debat omkring finansierungsreglernes virkninger på forholdet mellem dette område og tilgrænsende områder. Det er f.eks. spørgsmål om forholdet til vigtige funktionelle sammenhænge mellem det kommunale og amtskommunale niveau (familiepleje-døgninstitutioner, plejehjem-sygehus, alm. daginstitutioner-specialinstitutioner o.s.v.) og med andre ydelser (vejledning fra institutioner-vejledning fra forvaltningen, kontanthjælp-sikringsydelser o.s.v.), jfr. afsnit 5.5.

Hertil kommer, at de skærpede krav til ressourceanvendelsen, som skyldes de voksende opgaver 1) (arbejdsløshed, flere ældre o.s.v.) på den ene side og den strammere økonomiske situation på den anden side, yderligere har aktualiseret overvejelser om finansieringsreglernes virkninger.

Analyser og vurderinger af disse virkninger må nødvendigvis baseres dels på generelle overvejelser, dels på praktiske og administrative erfaringer. Det havde i denne forbindelse været ønskeligt, såfremt der tillige havde foreligget et på forskning baseret grundlag for at vurdere effekten af de gennemførte finansieringsændringer .

Det må imidlertid konstateres, at en sådan forskning ikke foreligger, dels fordi vilkårene herfor kan have været overordentlig vanskelige på grund af de mange variable og samvirkende faktorer, men især fordi der hele tiden har været tale om såvel opgave- og finansieringsomlægninger i sammenhængende og derfor også hele tiden uafsluttede forløb, som naturligvis har gjort forskning vanskelig eller umulig. Manglen på forskningsmæssigt vurderingsgrundlag gælder naturligvis lige så fuldt de gældende regler som eventuelle ændringer.

- 1) En kvantificering af det voksende opgaveomfang er indeholdt bl.a. i Forbruget i den sociale sektor, Sammenslutningen af sociale Udvalg, marts 1980, og i Kommunernes sociale forvaltning, Et debatoplæg og en arbejdsgrupperapport, Sammenslutningen af sociale Udvalg og Socialforskningsinstituttet, marts 1981.

5.2. Finansieringsreglerne i det samlede styringssystem.

5.2.1. En oversigt over styringsfaktorer.

Udviklingen i 1970'erne har været kendetegnet dels af, at et stort antal enkeltbeslutninger er overført fra staten til kommuner og amtskommuner, dels af, at en række opgaveområder er blevet samlet hos henholdsvis kommuner og amtskommuner. Et hovedformål hermed har været at styrke den stedlige og tværgående samordning af forskellige aktiviteter.

De muligheder og det grundlag, de kommunale og amtskommunale instanser har at træffe deres beslutninger på, påvirkes af en lang række faktorer, regler, rammer, stedlige holdninger, faktiske muligheder o.s.v. Med henblik på at beskrive finansieringsreglernes rolle inden for det samlede styringssystem er der senere i dette afsnit opstillet en oversigt over forskellige "styringsfaktorer".

Det skal slås fast, at de beslutninger og beslutningstagere, dette drejer sig om, er kommunale og amtskommunale. Hverken disse eller andre beslutningstagere er normalt i den situation at kunne træffe beslutninger fra et rent bord. Beslutningsfeltet vil være begrænset af stedlige geografiske, befolkningsmæssige, økonomiske og mange andre faktorer, af "givne" udgangspunkter i kraft af tidligere truffne beslutninger, af eksisterende anlæg og institutioner, etablerede ejendomsrettigheder, gældende overenskomster, ansat personale og andre givne forudsætninger, der i vidt omfang og især på kortere sigt indeholder betydelige faktiske "bindinger" på beslutningstageres handlemuligheder.

Selve det forhold, at der er tale om tre politiske og administrative niveaurs beslutninger og bevidstheden om en vekselvirkning herimellem kan indebære faktiske grænser for det enkelte organs beslutningsfelt - også ud over de formelle begrænsninger.

Overfor disse bindinger - ofte af inertikarakter - står beslutningstageres egne samfundsmæssige, politiske, administrative og andre vurderinger, holdninger og ønsker til udviklingen. Ind i de kommunale og amtskommunale beslutningstageres afvejning af inerti og ønsker til udvikling kommer så yderligere en række "styringsfaktorer".

Ved styringsfaktorer forstås almindeligvis og i det følgende - kort udtrykt - nogle vilkår, som offentlige organer fastlægger for sig selv og hverandre. Styringsfaktorerne er således ikke ene om at afgøre, hvilke beslutninger de kommunale og amtskommunale beslutningstagere træffer. De kan imidlertid i forskellige sammenhænge udgøre en større eller mindre del af grundlaget for disse beslutninger og derved overlade tilsvarende mindre eller mere plads for stedlige forhold og beslutningstagerens egne vurderinger og ønsker, jfr. nedenfor.

Netop dette forhold kan spille en rolle over for, at der på det kommunale, henholdsvis det amtskommunale niveau er flere "grader" af beslutningstagning. Der kan f.eks. på det kommunale niveau være væsentlig forskel på de faktiske bindinger, det spillerum for vurderinger, de styringsfaktorer og den indbyrdes vægt, disse forhold har i beslutningsgrundlaget, alt efter om det er en beslutning, som skal træffes af kommunalbestyrelsen eller af forvaltningen, ligesom der i forvaltningen vil være forskel på "beslutnings-spillerummet" for forvaltningschefen og for den enkelte sagsbehandler. Disse forhold er nærmere omtalt nedenfor.

Den følgende oversigt omfatter både styringsfaktorer udefra (i forhold til den enkelte kommune), som indgår i grundlaget for kommunalbestyrelsens beslutninger, og styringsfaktorer, som kommunalbestyrelsen fastlægger for sin forvaltning, fordi formålet med oversigten bl.a. er at belyse, hvor og hvordan finansieringsreglerne må antages at spille ind på beslutningerne.

Det skal samtidigt understreges, at oversigten ikke er eller tilsigter at være udtømmende, men at angive nogle væsentlige typeeksempler som baggrund for den videre behandling i dette og de følgende afsnit:

(1) Regelstyring:

- a. Eksterne (i forhold til den enkelte kommune/amtskommune): sektorlovgivning og centrale retningslinier i medfør heraf - ikke kun for socialt/sundhedsregie, men f.eks. også arbejdsmiljø, boligforhold m.v. Særligskud og -refusioner, maksimumsgrænser og lign.
- b. Overenskomster med personale- og andre organisationer, hvori der f.eks. ikke kun fastlægges lønvilkår og lign, men hvori evt. særlige afgrænsninger af foranstaltninger, institutionsdefinitioner og lign. er fikseret.
- c. Interne (i den enkelte kommune/amtskommune): enkeltbevillinger og bevillingsforudsætninger, sædvaner, principielle afgørelser o.s.v.

(2) Rammestyring:

- a. Eksterne (i forhold til den enkelte kommune/amtskommune): Budgetsamarbejde og rammer for beskatning, låneoptagelse og samlet udgiftsudvikling, almindelige finansieringsregler m.v.

- b. Interne (i den enkelte kommune/amtskommune): budget-rammer, rammer for delegation, opgavefordeling, retningslinier for visitation o.s.v.

(3) Faglig styring:

- a. Vejledninger og redegørelser, hvorved ny viden, sammenligninger mellem metoder og f.eks. kommuner, resultater af analyser, forskning, forsøg og udviklingsarbejde kan omsættes og formidles videre til anvendelse flere steder bl.a. med sigte på bedre ressourceanvendelse.
- b. Konsulentbistand, hvorved ny viden, analyser m.v. kan formidles videre i mere individualiseret form såvel på tværs af grupperinger og fagdelinger i den enkelte kommune/amtskommune som f.eks. fra socialcentre, centrale organer og andre.
- c. Uddannelse, kurser og efteruddannelse, hvorved personalesammensætningens og den enkelte medarbejders faglige viden kan udvikles og ajourføres svarende til de opgaver, som ønskes løst, og de måder, de ønskes løst på.

(4) Planlægning:

- a. Generel, d.v.s. planlægning af aktivitetsudvikling, kapacitet og gensidig afhængighed mellem foranstaltninger, ressourceanvendelse og -allokering m.v. såvel gennem sektorplanlægning som gennem de "tværgående" kommune-, økonomi- og uddannelsesplanlægninger.
- b. Individuel, d.v.s. planlægning af indsats og tilbud i relation til den enkelte bruger og dennes behov/problemer såvel gennem visitation/tildeling/udmåling og samordning af forskellige ydelser som for opfølgning af og stadig tilpasning til udviklingen i den enkeltes behov/problemer.

- c. Informationsudveksling, idet et hovedsigte med de forskellige planlægningstyper er opsamling af relevante oplysninger som grundlag dels for de konkrete beslutninger og deres opfølgning inden for den pågældende planlægnings område og dels for den fornødne dialog om samordning med og konsekvensvurdering på andre områder end dem, der indgår i den pågældende planlægning.

5.2.2. Om forhold mellem grupper af styringsfaktorer.

Grupperingen af de forskellige styringsfaktorer i afsnit 5.2.1. giver umiddelbart grund til at fremhæve:

- a) at der ikke er nogen klar og skarp grænse mellem regel- og rammestyring (principielt kan regler angive rammer, og rammer kan være så snævre, at de ikke lader valgmuligheder tilbage),
- b) at regelstyringen, og især den statslige regelstyring, kan udformes, så den sætter alle andre styringsfaktorer tid af funktion,
- c) at udformningen af f i n a n s i e r i n g s r e g l e r n e p å den anden side kan påvirke behovet for detailregier m.v., og
- d) at hverken statslige organers enkeltsagsbehandling og direkte driftsstyring af lokale og regionale aktiviteter eller ankesystemet er taget med i oversigten.

a) Om delingen mellem regel- og rammestyring:

Almindeligvis anvendes de to betegnelser mere som udtryk for to forskellige tendenser i styringen end som udtryk for en absolut forskel i virkemidler. Det samme er tilfældet her. Regelstyring antages således i højere grad at have karakter af mere direkte og

typisk mere detaljerede forskrifter, normfastsættelser, på- og forbud vedrørende enkelte aktiviteter eller begrænsede grupper af aktiviteter, medens rammestyring mere tillægges karakter af visse ydre grænser (f.eks. for en kommunes samlede ressourceforbrug) eller mere generelle vilkår, inden for hvilke kommunale og amtskommunale beslutningstagere selv f.eks. prioriterer mellem forskellige aktiviteter (et typisk eksempel er budgetsamarbejdet mellem staten og (amts)kommuner).

At der er tale om tendenser og glidende overgange fremfor en absolut opdeling af styringsfaktorer i de to grupper, har gjort det nærliggende at anvende udtryk som "mere detaljeret regelstyring" over for "bredere rammer", hvor det især er denne tendens i de to grupper styringsfaktorer, der skal fremhæves.

For finansieringsreglernes vedkommende kommer dette forhold til udtryk i, at særlige regler for de enkelte foranstaltninger (f.eks. særtilskud til hjemmehjælp og - især de tidligere - maksimumsgrænser for daginstitutioner) er placeret under regelstyring, medens de almindelige finansieringsregler er placeret som rammestyring, fordi de angiver nogle almindelige vilkår for kommunale og amtskommunale beslutninger på tværs af brede aktivitetsområder. Dette svarer til, at en stærkere opdeling eller nuancering på enkeltforanstaltninger eller snævrere grupper af foranstaltninger i sig selv ville nærme finansieringsreglernes virkemåde til en mere detaljeret regelstyring.

Det skal iøvrigt bemærkes, at der under regelstyring også er nævnt overenskomster med organisationer og lign. Selv om staten med udlægningen typisk kun har begrænset indflydelse f.eks. på forhandlinger om løn- og arbejdsvilkår, vil overenskomster herom

oftest være eksterne i forhold til den enkelte (amts)kommune. 1 forbindelse med sådanne overenskomster fastlægges undertiden også indirekte indhold og standard af de enkelte foranstaltninger på en måde, der kan sidestilles med mere eller mindre detaljeret regelstyring og med tilsvarende konsekvenser for kommunalbestyrelser og amtsråds beslutningsspillerum.

b) Om forholdet mellem (detaljeret) regelstyring og de øvrige styringsfaktorer:

Hvis de centrale regler er så detaljerede og udtømmende, at de ikke lader plads tilbage for kommunale og amtskommunale beslutningstageres selvstændige vurdering og lokale tilpasning af de forskellige aktiviteter, vil hverken finansieringsregler, faglig styring eller lokal planlægning have nogen reel styringseffekt på den faktiske udvikling.

I det omfang, den centrale regelstyring har en sådan bindings- og detaljeringsgrad, at den udgør en faktisk "facitliste" for de enkelte opgaveløsningers omfang, standard, tilrettelæggelse o.s.v, uden reelle valgmuligheder for kommunalbestyrelser/amtsråd, har finansieringsreglerne alene betydning som beregningsregler til fordeling af udgifterne ved de fuldt ud regelbestemte aktiviteter.

1970'ernes udvikling med kommunal- og socialreform, udlægning og kommunalisering m.v. var på sin vis et brud med traditionen for en ret detaljeret central regelstyring på adskillige områder. Den har generelt betydet, at tyngden i den centrale styring er flyttet fra den detaljerede regelstyring og de konkrete enkeltbeslut-

ninger i retning af mere rammepræget styring, af vejledning og bidrag til beslutningsgrundlaget for kommunale og amtskommunale instanser og f.eks. af krav om, at der i den enkelte kommune og amtskommune tilvejebringes et beslutningsgrundlag svarende til det overførte ansvar og behovet for tværgående samordning lokalt og regionalt.

Denne udvikling har øget finansieringsreglernes betydning og dermed mulighederne for gennem finansieringsreglerne at påvirke adfærd og fremme samordning. For det skal understreges, at disse muligheder er knyttet til, at kommunalbestyrelser/amtsråd har en faktisk indflydelse på udviklingen og styringen af de aktiviteter, som lovgivningen har tillagt dem ansvaret for.

c) Om finansieringsreglernes virkninger på behovet for (detaljeret) regelstyring:

Som nævnt ovenfor kan regelstyringens detaljering påvirke finansieringsreglernes (og andre styringsfaktorer) effekt. På den anden side kan finansieringsreglerne erfaringsmæssigt påvirke tendenserne i retning enten af en detaljeret regelstyring eller jrf ej bredere rammestyring.

Eksempelvis kan forskelle i finansieringen af H-plejehjem, særlige plejehjem (§ 112, stk. 2) og almindelige plejehjem (§ 79) nødvendiggøre regler om afgrænsning og præcisering af de tre plejehjemsgruppers funktioner indbyrdes, som ud fra andre hensyn

ikke er ønskelige, og den kan i det videre forløb føre til en kategorisering af potentielle beboere, som vil være direkte uønsket.

Ligeledes er der i debatten omkring "plejehjemsindstillede på sygehuse" indgået synspunkter i retning af mere detaljerede centrale regler på dette område. Tilsvarende problemer foreligger f.eks. mellem sociale foranstaltninger og beskæftigelsesforanstaltninger og kan i voksende omfang gøre sig gældende for afgrænsningen mellem almindelige daginstitutioner for børn og specialinstitutioner, jfr. afsnit 5.5.2.2.

Lignende eksempler melder sig i tilfælde, hvor det kan være hensigtsmæssigt at lukke nogle institutionsafdelinger i week-ends mv., selv om det vil påføre andre funktioner øgede opgaver, men hvor skel i finansieringen vanskeliggør en samlet lokal vurdering og derved kan udløse behov for central detailregulering.

På store og væsentlige områder er de nuværende finansieringsregler udformet, så de fremmer samordning og hensigtsmæssige beslutninger, særligt på det kommunale niveau, jfr. således afsnit 5.1. om bistandslov og de fleste offentlige sundhedsordninger. Det er imidlertid karakteristisk, at finansieringsreglerne især påkalder opmærksomhed, når de modvirker ønskede effekter af andre styringsfaktorer. Udover at give anledning til kritik af kommuners og amtskommuners beslutninger eller samordningen herimellem, kan de derved udløse en "oprustning" af andre styringsfaktorer, som ofte ikke vil være hensigtsmæssig eller ønskelig.

d) Om nogle styringsfaktorer, som ikke er med:

I en tilsvarende oversigt for 10 år siden ville statslige organers enkeltsagsbehandling og direkte driftsstyring af lokale og regionale aktiviteter have haft betydelig vægt.

Selv om oversigten ikke tilsigter at være udtømmende, er der grund til at knytte et par bemærkninger hertil. Det ville have drejet sig om revalideringscentres og mødrehjælpsinstitutioners virksomhed, godkendelse af daginstitutioner og drift af døgninstitutioner for børn og unge, statshospitaler, tilkendelse af førtidspension, særforsorgen o.s.v. - alt sammen med konsekvenser for den konkrete opgaveløsning og samordningsmulighederne lokalt. Gennem 1970'ernes udlægninger er denne udpræget detailorienterede gruppe af styringsfaktorer stort set afviklet, bl.a. for at styrke samordningen og fremme fleksibiliteten i den samlede offentlige virksomhed.

I samme periode er der opbygget et nyt ankesystem på det sociale område med amtsankenævn og ankestyrelse. Arbejdsgruppen har været inde på det problem, at ankesystemet gennem sin praksisdannende virkning tenderer i retning af at blive regel dannende og rammeudfyldende og derved påvirker balancen mellem de øvrige styringsfaktorer og ændrer forudsætningerne for finansieringsreglerne.

Med tankegangen bag decentraliseringerne, jfr. afsnit 5.1, åbnes der et videre spillerum for de lokale, ansvarlige myndigheders egne dispositioner. En konsekvens heraf er, at der på samfundsplan må accepteres jst betydeligt spillerum af indbyrdes forskelligheder mellem lokalområderne. Heroverfor står imidlertid

at der - forskelligt fra delområde til delområde - ofte fra lokalt hold "kaldes på" og fra centralt hold udfoldes bestræbelser, der virker for "et rimeligt mål af ensartethed" mellem lokalområder.

Der vil formentlig altid være en vis og naturlig spænding mellem på den ene side ønsker om ensartethed og på den anden side muligheder for tilpasning til stedlige forudsætninger og vurderinger. Arbejdsgruppen skal imidlertid pege på, at ankesystemet - i det omfang det ikke kun påser, at kommunale beslutninger ligger inden for de rammer, som regelsystemet, herunder lovgivningen, har angivet herfor, men også tager stilling til beslutninger inden for disse rammer - kan få virkninger, der svarer til en meget detaljeret regelstyring eller en tilbagevenden til central direkte enkeltsagsbehandling.

Om forholdet mellem en sådan udvikling og effekten af andre styringsfaktorer, herunder finansieringsreglerne, skal henvises til, hvad der er anført ovenfor i dette afsnit.

5.2.3. Styringsfaktorer og de (amts)kommunale beslutninger.

På baggrund af oversigten i afsnit 5.2.1. er det vigtigt at understrege, at ikke alle styringsfaktorer virker ind på enhver beslutning - og især ikke virker ind med samme vægt.

Inden for den enkelte kommune eller amtskommune kan kommunalbestyrelse eller amtsråd i almindelighed ændre de interne regler, medens disse regler for forvaltningen kan være dem, der ligger først for i det daglige arbejde.

For beslutninger på kort sigt vil de forhåndenværende foranstaltninger og deres kapacitet ofte have afgørende vægt. For beslutninger på længere sigt kan muligheder for omlægninger mellem foranstaltninger, tilpasning af deres kapacitet o.s.v. i højere grad indgå.

De enkelte styringsfaktorer, herunder finansieringsreglernes betydning for de forskellige beslutninger afhænger således af, hvem beslutningerne træffes af, og i hvilket tidsperspektiv beslutningerne træffes.

Beslutninger om anvendelse/tildeling af ydelser i konkrete tilfælde (visitation) vil typisk være beslutninger, som skal træffes på forvaltningsniveau (sagsbehandler, gruppe eller lign.) her og nu. Derfor vil de forhåndenværende muligheder, de enkelte foranstaltningers kapacitet, givne bevillinger, de interne beføjelser, sædvane, den foreliggende faglige viden og lignende faktorer spille stærkt ind, medens mere generelle faktorer som finansieringsregler sjældent har direkte betydning.

Derimod vil beslutninger om prioritering og planlægning af de forskellige foranstaltninger og deres udvikling, om retningslinier f.eks. for delegation, for opgavefordeling mellem forvaltninger, for budgetlægningen o.s.v. typisk være beslutninger, som træffes af kommunalbestyrelse/amtssråd og almindeligvis med et noget længere tidsperspektiv. Derved er disse beslutninger ikke i samme grad bundet af f.eks. interne regler og rammer eller - i kraft af deres længere tidsperspektiv - af de forskellige foranstaltningers aktuelle kapacitet og formåen.

Der vil i grundlaget for disse beslutninger - og dermed i forvaltningens forarbejder hertil - kunne indgå bredere overvejelser, herunder ikke mindst om værdien af en bestemt opgaveløsning 2 forhold til den pris, man skal betale for den. Det er derfor i denne sammenhæng, man især skal se finansieringsreglernes rolle og betydning i det samlede styringssystem.

De strammere økonomiske vilkår, som de bl.a. er udtrykt i budgetsamarbejdet mellem staten og (amts)kommunerne, har således styrket opmærksomheden omkring finansieringsreglerne og dermed øget deres betydning både i den politiske budgetbehandling og i forvaltningernes bestræbelser for at udarbejde budgetforslag, der imødekommer flest mulige behov inden for de givne økonomiske rammer. De praktiske udslag heraf viser sig især, hvor de funktionelle sammenhænge gør, at en given opgave kan løses ved forskellige foranstaltninger, som den besluttende instans bærer forskellige andele af udgiften til, f.eks. H-plejehjem, § 112, stk. 2-plejehjem og § 79-plejehjem, jfr. afsnit 5.5.3. og 5.5.7.5. og 6.

5.2.4. Finansieringsregler og forholdet mellem kommuner og amtskommuner.

Mange af de samordningsproblemer, der er nævnt i de foregående afsnit, og som vil blive nærmere belyst ved den konkrete gennemgang af nogle opgaveområder i afsnit 5.5, er knyttet til forholdet mellem kommunale og amtskommunale funktioner.

I kapitel 4 er omtalt, hvordan opgavefordelingen mellem kommuner og amtskommuner nødvendigvis må indebære, at varetagelsen af amtskommunale funktioner i vidt omfang har indflydelse på efterspørgslen efter kommunale funktioner og omvendt. Ikke mindst de skærpede samfundsøkonomiske vilkår har aktualiseret behovet for en samordning mellem kommunale og amtskommunale funktioner og aktiviteter, således at hensynet til konsekvenserne for det andet organs funktioner (og udgifter) i højere grad kommer til at indgå direkte i grundlaget for egne beslutninger.

Overvejelser om omstillinger med henblik på mere hensigtsmæssig anvendelse af offentlige ressourcer omfatter da også hyppigt netop forskydninger/samarbejde/behandlingsforløb/forebyggelse gennem anvendelse af mindre indgribende foranstaltninger o.s.v. mellem funktioner på såvel kommunalt som amtskommunalt niveau.

Der vil derfor hyppigt foreligge en faktisk regional fællesinteresse med udgangspunkt i opgaveløsningerne, jfr. afsnit 5.5. Dette begrundes en tilsvarende fællesinteresse i at fremme en effektiv opgaveløsning og en hensigtsmæssig ressourceanvendelse. Dertil kan føjes, at det også ud fra en økonomisk synsvinkel formentlig kan have en vis interesse for en kommune eller amtskommune, hvorfra tilskud eller refusioner til dens aktiviteter kommer.

I princippet kan hertil føjes, at den enkelte borger ifølge sagens natur bærer en større andel af kommunens udgifter end af amtskommunens og igen en større andel af amtskommunens udgifter end af statens. I det omfang denne graduering af, hvor meget af udgiften ved forskellige løsninger borgerne i det pågældende om-

råde faktisk bærer, indgår i beslutningsprocesserne, kan den underbygge en regional fællesinteresse. Det kan ikke afvises, at dette synspunkt i praksis har spillet en rolle i nogle tilfælde.

Mere tungtvejende er det dog, at kommuner og amtskommuner ofte i praksis vil have større muligheder for i fællesskab at etablere hensigtsmæssige opgaveløsninger, fælles omstillings-, forsøgs- og udviklingsprojekter m.v., end om dette skal ske på landsbasis og med statens medvirken.

Disse forhold kan tilsammen tale for, at det er vigtigst at sørge for refusionssystemets neutralitet i forhold til det kommunale niveau, at det dernæst er vigtigt at sørge for en samlet amtskommunal og kommunal neutralitet i forhold til det amtskommunale niveau, og endelig som det tredie, at udgiftsfordelingen kan antages at spille en mindre rolle for de statslige beslutninger.

5.3. Sammenhænge med den faglige udvikling og med omgivelserne generelt.

Sideløbende med tendenserne til voksende specialisering og den voldsomme udvikling i behandlingsteknologien inden for de sociale, sundheds- og specielt de sygehusemæssige områder, har der været en stigende erkendelse af behov for et tværgående samarbejde og for, at udviklingen og kapaciteten på et delområde kan have væsentlige konsekvenser for andre delområder. I afsnit 5.5. er nævnt eksempler på, at finansieringsreglerne kan vanskeliggøre realisering af samordning og samarbejde svarende til de funktionelle sammenhænge mellem forskellige områder og administrative niveauer.

En anden væsentlig tendens på disse områder går i retning af øget vægt på mere generel indsats i og overfor "belastende miljøer", udnyttelse af uformelle netværk o.s.v. ved siden af den individrettede "behandlingsindsats".

At social-, sundheds- og sygehusvæsnerne er modtager af problemer fra andre dele af samfundet er ikke nyt. At arbejdsforhold og -miljø, trafik, boligforhold o.s.v. er vigtige determinanter for omfanget af de sociale og sundhedsmæssige opgaver er gammelkendt. Bestræbelserne for at drage konkrete administrative konsekvenser heraf er imidlertid af forholdsvis ny dato inden for disse sektorer.

Gennem 1970'erne har der været en voksende erkendelse af, at det både økonomisk og menneskeligt kunne være hensigtsmæssigt at sætte ind mod særligt "skadevoldende faktorer", inden de bliver egentlige sociale og sundhedsmæssige problemer og opgaver, og samtidig at virke for forebyggende eller sundhedsfremmende faktorer i samfundets fysiske, psykiske og sociale miljøer for mennesker.

I forbindelse med finansieringsreglerne er det af betydning at erindre, at deres virkemåde er at udmåle omkostninger og derigennem at påvirke omkostningsvurderinger i beslutningsgrundlaget for såvel offentlige som private beslutningstagere.

1970'ernes kommunal- og planreformer har givet henholdsvis kommuner og amtskommuner et selvstændigt ansvar i relation til den bredere sammenhæng med stedlige forhold, herunder erhvervs-, bolig-, miljø-, trafikforhold o.s.v. - klarest udtrykt i, at de er henholdsvis kommune- og regionplanmyndigheder. Også i relation

hertil kan det derfor være naturligt, at overveje om finansieringsreglerne kan anvendes til at hæfte opmærksomhed ved omkostninger/besparelser knyttet til sociale og sundhedsmæssige konsekvenser af planbeslutninger.

Dertil kommer, at der er et betydeligt samspil mellem den såkaldt produktive sektor og den offentlige sektor, herunder social- og sundhedssektorerne. Disse offentlige sektorer tilvejebringer i vidt omfang forudsætninger for produktionen og dens opretholdelse og udvikling på en række områder: sygesikring, -behandling og dagpenge, dagforanstaltninger for børn og familiestøtte, revalidering, beskæftigelse og f.eks. jobskabelse. Desuden opfanger social- og sundhedssektorerne en lang række konsekvenser af forhold i forbindelse med produktionen og af udstødningsprocessen, herunder sygehus- og sygebehandling, understøttelse, social pensionering m.v.

Finansieringsreglerne virker som sagt via omkostningsvurderinger. De erstatter derfor ikke - heller ikke i sammenhæng med omgivelserne generelt - andre styringsfaktorer, men kan i givet fald understøtte deres virkninger. Dette gælder såvel i forhold til offentlige som til private beslutningstagere, hvor især forholdene i produktion og arbejdsmarked (offentligt og privat) har væsentlig indflydelse på omfanget af de sociale og sundhedsmæssige opgaver. Derfor behandles dette særskilt i kapitel 7.

Der kan her være grund til at fremhæve, at omkostningerne ved de sociale og sundhedsmæssige skader, der sker, under alle omstændigheder bæres, uanset om dette sker i form af mindskede produktionsmuligheder, øget beskatning, forringede levevilkår for de skadelidte eller i andre former. Der er således ikke tale om nye omkostninger.

I det omfang finansieringsreglerne kan gøre det muligt, at disse omkostninger mere umiddelbart kan indgå i den enkelte beslutningstagers omkostningsovervejelser og derved fremme, at nogle fremtidige skader undgås, kan der blive tale om en fremtidig aflastning af de samlede omkostninger.

5.4. Sammenhænge med den økonomiske udvikling og konjunktursituation.

Allerede i de foregående punkter er behandlet en række forhold med tilknytning til den økonomiske udvikling for så vidt som finansieringsreglernes hovedfunktion er at tilskynde til, at hver af de parter, der har væsentlig indflydelse på opgaveomfang og -løsning samt på den samlede ressourceanvendelse, inddrager hensynet til de samlede omkostninger, herunder også for andre parter, i sine beslutninger.

Udover at sikre finansiel dækning af udgifterne ved de forskellige aktiviteter er det således væsentligt for udformningen af finansieringsreglerne, at de har en tilskyndelseseffekt, der fremmer bevidstheden over for de samlede omkostninger hos alle parter med indflydelse på størrelsen af disse udgifter.

For kommuner og amtskommuner kan finansiel medvirken tilskynde til en hensigtsmæssig drift af de enkelte foranstaltninger, men derudover til en hensigtsmæssig samordning med udviklingen af andre foranstaltninger og med andre forhold, som (amts)kommunen har indflydelse på. Samfundsøkonomisk har udviklingen i metoder, i specialisering og arbejdsdeling inden for og mellem sektorer bl.a. betydet, at det - ud over at de enkelte foranstaltninger hver for sig drives økonomisk - har fået voksende betydning, at

de samordnes og afstemmes efter hinanden. Også samfundsøkonomisk er det således af værdi, at hensynet til konsekvenser for andre organer på andre områder indgår i det enkelte organs beslutninger om kapacitet m.v. på sit eget område.

For produktion og arbejdsmarked er det vigtigt, at finansieringsreglerne fremmer mulighederne for en afvejning af hensynet til sociale og sundhedsmæssige konsekvenser over for andre hensyn i beslutninger af betydning for fysiske og psykiske miljøforhold og produktionsmetoder m.v., således at behovet for fortsat vækst i de sociale og sundhedsmæssige opgaver kan mindskes.

Mere konkret indgår i overvejelser om ændringer af finansieringsregler nogle spørgsmål i forhold til den aktuelle økonomiske og konjunkturmæssige situation. De nuværende foranstaltninger og funktioner, deres kapacitet og sammensætning er blevet til ud fra de nuværende finansieringsregler. Derfor er der særlig grund til at være opmærksom på, om der er en sådan balance i de omlægninger af kapacitet og sammensætning, som ændrede finansieringsregler måtte tilskynde til, at der ikke udløses stærkere udbygninger på ét område, end det derved aflastede område kan følge med til.

Det må således lægges til grund, at Danmarks samfundsøkonomiske balanceproblemer - underskuddet på betalingsbalancen og arbejdsløsheden - forventes at bestå i en længere årrække. De hidtidige erfaringer viser, at det kræver en overordentlig stor indsats at løse disse problemer. Det er et centralt element i den del af den økonomiske politik, som er rettet mod bekæmpelsen af arbejdsløsheden og underskuddet på betalingsbalancen, at stigningen i de offentlige udgifter gradvis skal bringes til ophør.

Derfor er det indgået som et tungtvejende hensyn i arbejdsgruppens overvejelser om ændringer af finansieringsreglerne, at sådanne ændringer ikke bør udløse tilskyndelser til at øge de samlede offentlige udgifter, men gennem fremme af samordning bør tilskynde til mere effektiv opgaveløsning og bedre anvendelse af offentlige ressourcer.

Ved overvejelser om udvidet arbejdsmarkedsfinansiering, jfr. kap. 7, må man være særlig opmærksom på de overgangsproblemer, som kan være forbundet med en lavkonjunktur. Hensynet til overgangsproblemerne kan være afgørende for tidspunkt og tempo for gennemførelse af ændringer.

Dette må imidlertid afvejes f.eks. overfor, at en mulig reduktion af skadevirkninger eller af ukoordineret foranstaltningsudvikling først vil kunne opnås senere med deraf følgende øgede sociale og sundhedsmæssige udgifter.

I det hele taget kan ændringer af finansieringsregler på større eller mindre områder ikke vurderes isoleret. Det gælder deres virkninger i henseende til indkomstfordeling, til konjunktur- og beskæftigelsesudvikling og f.eks. til fremtidens økonomiske hand-
lefrihed.

Finansieringsreglerne er på sin vis en del af det samlede skattesystem i vid forstand, fordi de - ud over at placere udgifterne i beslutningstageres omkostningsovervejelser - er med til at afgøre, hvordan de samlede udgifter fordeles på de forskellige skatte-, afgifts- og bidragsformer. Ved anvendelsen af det såkaldte "totalbalanceprincip" har man dog stort set for så vidt angår den interne finansiering afbalanceret virkningerne i så henseende af 1970'ernes opgave- og finansieringsændringer.

Principielt kan finansieringsreglerne imidlertid anvendes til at forskyde tyngden mellem de forskellige former for skatter, afgifter og bidrag m.v. Ønsker om at aflaste indkomstbeskatningen og om større ekvivalens mellem betaling og goder har således fra tid til anden aktualiseret overvejelser om forskellige former for arbejdsmarkedsbidrag særligt i relation til finansieringen af førtids- og alderspensioner. En række af de betydelige problemer, som knytter sig hertil, er særskilt behandlet i kapitel 7.

5.5. Sammenhænge på forskellige problemområder.

5.5.1. Sammenhænge i funktioner og skel i den offentlige finansiering.

De følgende beskrivelser tager udgangspunkt i nogle konkrete funktionssammenhænge på en række vigtige områder: foranstaltninger for børn og unge, på ældreområdet, på voksenområdet, mellem kontantydelse o.s.v.

Medens nogle generelle sammenhænge er belyst i de forudgående afsnit og kapitler, drejer det sig her om nogle konkrete sammenhænge, hvor forskellige foranstaltninger og funktioner skal virke sammen, for at man i de enkelte tilfælde kan opnå socialt og økonomisk acceptable resultater, og hvor det derfor er vigtigt, at tilrettelæggelse og kapacitet af de enkelte foranstaltninger og funktioner er afpasset til dette samspil.

Beskrivelserne vil efter sagens natur overvejende belyse områder, hvor der er problemer i forhold til finansieringsreglerne. Derfor er der grund til indledningsvis at understrege, at der

selvsagt også er betydelige områder, hvor samordningen hverken er eller af myndighederne opleves som problematisk, eller hvor man lokalt og regionalt har fundet måder at overvinde problemerne på trods vanskeligheder f.eks. fra finansieringsreglerne. Beskrivelserne kommer derved til at fokusere på forhold, hvor vigtige sammenhænge i funktioner krydses af skel i finansieringen, medens de indbyrdes sammenhænge mellem så omfattende områder som f.eks. bistandslovens almene foranstaltninger under kommunerne kun får relativt begrænset vægt. I denne problembeskrivelse indgår således ikke de mange problemfrie områder i den kommunale administration, som bl.a. er en følge af de gældende finansieringsregler, der har etableret neutralitet/samordning mellem disse og visse sundhedsmæssige foranstaltninger på kommuneplanet og i forhold til amtsplanet.

I afsnit 5.2. er fremhævet, at finansieringsreglerne i første række virker ind på den generelle prioritering, planlægning og budgetlægning og derigennem på rammerne for den konkrete opgaveløsning, medens de sjældent spiller direkte ind på de konkrete afgørelser i enkelttilfælde. Når udgangspunkterne for det følgende er nogle forløb og funktionssammenhænge i de konkrete opgaveløsninger, er sigtet hermed at belyse, om finansieringsreglerne på nogle områder fremmer eller modvirker en tværgående samordning og prioritering svarende til sammenhængene i opgaveløsningerne.

Det giver imidlertid også anledning til at understrege, at de problemer, som påpeges, selvfølgelig ikke kan lægges hverken kommuner, amtskommuner eller deres medarbejdere til last.

Der er således ikke tale om med problembeskrivelserne at "kritisere" kommuner og amtskommuner for de vilkår, som de centrale regler, herunder finansieringsreglerne, fastlægger for deres opgaveløsninger. Når der i det følgende peges på, hvor finansieringsreglerne giver problemer for opgaveløsningen, indebærer dette ikke nødvendigvis, at kommuner og amtskommuner i disse tilfælde realiserer "forkerte" løsninger. Formålet er tværtimod, jfr. arbejdsgruppens kommissorium, at afdække, hvor finansieringsreglerne gør det vanskeligere end nødvendigt for kommuner og amtskommuner at prioritere og planlægge sådan, at socialt og økonomisk hensigtsmæssige løsninger fremmes.

5.5.2. Sammenhænge vedr. foranstaltninger for børn og unge.

Socialreformens strukturforslag tilsigtede også at skabe tæt opgavesammenhæng mellem det kommunale og amtskommunale plan. På alle de sociale områder er der både med hensyn til den generelle planlægning og med hensyn til konkret rådgivning om og visitation til de forskellige ydelser eller foranstaltninger et tæt samspil mellem de mere almene lokale og de lidt mere specialiserede opgaveområder under amtskommunerne. På alle de sociale områder kan der være tale om, at kommunale og amtskommunale sociale opgaver kan supplere hinanden, f.eks. i forløbet af indsats, eller at der opstår valgmuligheder mellem kommunale og amtskommunale opgaver.

5.5.2.1. På børneområdet er den egentlige visitationsbeslutning til anbringelse på døgninstitution for børn og unge en kommunal socialudvalgsopgave, som forudsættes udøvet i samarbejde med vedkommende institution og med den amtskommunale social- og

sundhedsforvaltning (socialcentret). Den generelle styring og det faglige tilsyn med institutionerne henhører under amtsrådet og dets social- og sundhedsudvalg ved socialcentret. Når visitationsbeslutningen til amtskommunalt styrede institutioner er placeret under primærkommunen, er det især, fordi andre lokale foranstaltninger (f.eks. rådgivning, familiestøtte, familiepleje, dagservice etc.) må betragtes som primære foranstaltninger, som må overvejes forud for eller i sammenhæng med behovet for anbringelse på institution. Det forudsættes derfor også, at kommunen samarbejder med institutionen og familien/den unge, herunder står klar i forbindelse med udskrivningen fra institution (udslusningsfasen). Det er imidlertid klart, at såvel den individuelle som den generelle styring af dette område kræver et nært samvirke mellem kommuner og amtskommuner.

Det er også karakteristisk for de tætte kommunale/amtskommunale sammenhænge, at én form for døgnanbringelse uden for hjemmet - nemlig familiepleje - er en opgave under kommunerne, medens døgninstitutioner for børn og unge er en amtskommunal opgave. Den forskellige finansiering betyder imidlertid - især set fra statens side - at der må være en klar afgrænsning mellem døgninstitutionerne og familieplejen, idet døgninstitutionsområdet ikke har en statslig udgiftsandel, hvorimod staten afholder 50% af udgifterne til familiepleje. Denne afgrænsning kan det være vanskeligt eller umuligt at fastlægge, og dette kan nemt føre til en for stiv afgrænsning, som kan give vanskeligheder. Dette har bl.a. vist sig ved den skete afgrænsning mellem familiepleje og socialpædagogiske kollektiver, hvilket har gjort det vanskeligt

at sikre egnede anbringelser af svært belastede børn eller unge i familiepleje og herunder i socialpædagogiske kollektiver, som i konkrete tilfælde kan være bedre egnede og i givet fald billigere end anbringelse på døgninstitution.

5.5.2.2. Ikke helt tilsvarende sammenhænge findes på daginstitutionsområdet, der typisk har været et kommunalt og ikke et amtskommunalt område. En relevant dagservice har imidlertid altid været betragtet som et reelt alternativ i forhold til megen amtskommunal specialservice (daginstitution som "forebyggende børneforsorg"). I forbindelse med udlægningen af særfor sorgen og herunder placeringen af særlige daginstitutioner under amtskommunerne er der imidlertid skabt væsentlige sammenhænge mellem kommunale og amtskommunale daginstitutioner og den samlede indsats for børn med handicap i almindelig daginstitution, i almindelig daginstitution med særlig pædagogisk støtte eller med særforanstaltning (handicapafdeling).

Den tidligere statslige opbygning under statens særfor sorg og den rene statslige finansiering forud for udlægningen af de særlige daginstitutioner må antages at have været med til at tilsløre disse sammenhænge. Det blev nemlig anset for en statslig opgave at varetage denne specialservice for børn med svære handicap både med hensyn til visitation og planlægning.

Efter udlægningen er dette specialområde derimod indgået som et led i de sammenhængende kommunale og amtskommunale foranstaltningsområder, hvor afgrænsningen i de konkrete tilfælde mellem almene og specielle foranstaltninger kan være meget vanskelig at drage. Eksempelvis er det vanskeligt at definere afgrænsningen mellem mere eller mindre vidtgående handicap. Den kommunale

opgave over for børn med handicap i daginstitutioner x) er - ligesom i folkeskolens specialundervisning - overordentlig betydningsfuld med hensyn til det faglige krav til den pædagogiske og sociale indsats. Heri indgår mulighederne for direkte samspil inden for en gruppe (integration) eller for særlig støtte, jfr. herved det særlige støttepædagogområde, eller særlige grupper for børn med handicap (daginstitution med handicapafdeling) iflg. bistandslovens § 69, som grænser op til anbringelse i særlig daginstitution for børn med vidtgående handicap efter bistandslovens § 95a. Det er den sidste opgave (§ 95a), som amtskommunen skal varetage, og den forudsættes her at fungere som et sikkerhedsnet og nødvendigt supplement i forhold til den kommunale dagservice. Amtskommunens funktion som "sikkerhedsnet" forudsættes bl.a. at gå ud på faglig støtte og observation m.v. i forhold til kommunernes indsats i § 69-daginstitutioner, dagplejen m.v. for børn med handicap.

Der er derfor tale om glidende overgange mellem kommunale daginstitutioner med handicapafdeling og de særlige daginstitutioner. Det samarbejde, som derfor forudsættes mellem kommuner og amtskommuner, er kun delvis kommet i gang. At amtskommunen skal fungere som "sikkerhedsnet" på dette område, kræver også en planlægning, som i vidt omfang må gå ud over kommunegrænser. Hertil kommer, at de kommunale daginstitutioner efter bistands-

- x) Til belysning af antallet af børn med handicap kan oplyses, at opgørelser over børn med handicap i børnehaver excl. sociale handicap (adfærdsproblemer) i forskellige undersøgelser varierer fra ca. 3% til ca. 6%. Såfremt børn med adfærdsvanskeligheder medtages varierer tallene fra ca. 5% til ca. 12% af de børn, som er optaget i institutionerne. Antallet af små børn med behov for særlig støtte fra sundhedsplejen opgøres som noget højere procentdele af børnepopulationerne.

lovens § 69 er belagt med maksimumsgrænser. Da kommunerne selv - bortset fra forældrebetalingen, der er uændret - må bære den del af "de statslige udgifter", der ligger ud over maksimumsgrænserne, er der indført adgang til central godkendelse af, at handicapafdelinger i de kommunale daginstitutioner kan holdes uden for disse maksimumsgrænser i nærmere angivet omfang. Selvom der herved åbnes muligheder for en mere smidig administration, er der også risiko for, at denne ordning, kan medføre for stive grænser for opgaveløsningerne og føre til en uheldig central detailstyring.

5.5.3. Sammenhænge på ældreområdet.

På ældreområdet er der en lang tradition for både en kommunal og amtskommunal social indsats. Hele det brede plejeboligområde, plejehjem og beskyttede boliger efter § 79, har både været varetaget af kommunerne og af amtskommunerne. Udviklingen på dette - og andre - institutionsområder kræver derfor stor fleksibilitet i ansvarsplaceringen. Dette har på dette - og på andre institutionsområder under bistandsloven - ført til, at institutionerne henhører under kommunalt ansvar, men at de kan oprettes og drives af en eller flere kommuner, amtskommuner eller som selvejende institutioner, med hvilke kommunalbestyrelsen indgår overenskomst.

Visse specielle plejeboliger henhører dog under amtskommunalt ansvar. Det gælder de særlige plejehjem efter § 112, stk. 2, og herunder institutioner for psykiatriske patienter samt de særlige sygehustilknyttede psykiatriske plejehjem H-plejehjem efter sygehusloven, som fortsat er tilknyttet den psykiatriske funktion

i sygehussektoren især for derved at fremme en koordineret behandlingsindsats. De almindelige plejeboliger (§ 79) modtager imidlertid i ret betydeligt omfang beboere med psykiatriske lidelser, og det er vanskeligt - eller umuligt - at angive skarpe funktionsafgrænsninger mellem de 3 institutionskategorier, som drives efter forskellige finansieringsregler.

Vedrørende sammenhænge til H-plejehjem henvises til afsnit 5.5.7.6.

Spørgsmålet om visitation til plejebolig (plejehjem og beskyttet bolig) er i bistandsloven henlagt til kommunerne, men således at der på amtsplan etableres et særligt udvalg (§ 83-udvalget bestående af socialcenter, sygehusvæsen og embedslæge), som skal høres i disse sager for derved at bidrage til forbedret koordination. De fleste amtskommuner har dog benyttet sig af adgangen til at træffe aftale med kommunalbestyrelserne om at sådan forelægelse kan undlades. Der er dog nogle steder en udvikling i gang, hvor § 83-udvalgene i højere grad virker som koordinerende organer på pleje og omsorgsområdet og herunder ikke mindst vedrørende planlægning. Koordinationsproblemerne i forbindelse med planlægning og visitation vedrører ikke alene hele plejeboligsektoren, men i stadig højere grad samordningen og samvirket mellem på den ene side hele den sociale og sundhedsmæssige lokalindsats med hensyn til vejledning, omsorg og pleje, hjælpemidler, økonomisk bistand m.v. og hvadenten denne service udøves under ophold i almindelig bolig eller plejebolig og på den anden side den mere specielle indsats, som på amtsplan varetages af specialinstitutioner eller sygehuse og herunder disses langtidsmedicinske afdelinger.

Staten dækker 50% af kommunernes udgifter til ældreomsorg og 100% af udgifterne til de pensioner som kommunerne udbetaler til ældre, som forbliver i eget hjem. Hvor fraflytning fra eget hjem bliver nødvendig, findes der som nævnt et bredt udsnit af alternativer som plejehjem, beskyttede boliger, kollektivboliger, m.fl. Set i forhold til sygehusvæsenet, vil det for kommunen være billigere, hvis en del af plejebehovet kan dækkes af sygehuse, idet kommunerne intet betaler for en sygehusseng.

5.5.4. Sammenhænge på voksenområdet.

Amtskommunerne har på voksenområdet fået tillagt en række specialopgaver (revalideringsinstitutioner, amtsungdomscentre, institutioner for personer med vidtgående handicap og forsorgshjem m.v.), som alle yder tilbud om specialservice, der supplerer eller samvirker med tilgrænsende kommunal indsats med hensyn til rådgivning og vejledning, kontanthjælp og herunder uddannelseshjælp, hjælpemidler m.v.

Der er i de enkelte behandlingsforløb og i planlægningen også på disse områder tale om sammenhænge mellem kommune- og amtsplanerne på socialområderne. Endvidere er der - i udvidet omfang - sammenhænge i forhold til tilgrænsende sektorer (arbejdsformidling og beskæftigelsesopgaver, sygehusvæsen m.v.).

Sammenhænge mellem voksen- og børneområderne må endvidere vurderes i forhold til bestræbelserne for en familierettet indsats, der koordinerer foranstaltninger for børn og forældre.

5.5.5. Sammenhænge med hensyn til økonomiske ydelser.

Med hensyn til de økonomiske ydelser skete der ved opgaveomlægningerne en samling af administrationen under kommunerne. Herved samledes sikringsydelserne (pensioner og sygedagpenge m.v.) med de forskellige former for udvidet hjælp og anden social kontanthjælp i den forbigående hjælp og herunder uddannelseshjælpen samt den varige hjælp. Med hensyn til invalidepensionerne og de andre førtidspensioner foretages indstilling om invalidepension gennem kommunen på et samlet lægeligt-socialt beslutningsgrundlag. Beslutning om invalidepension og anden førtidspension træffes imidlertid af det regionale revaliderings- og pensionsnævn, der virker i samarbejde med den amtskommunale social- og sundhedsforvaltning.

5.5.5.1. Grænserne mellem de økonomiske ydelser på den ene side og serviceydelser på den anden side er ikke skarpe. I det omfang, der eksempelvis ydes rigeligere alderspensioner, vil mulighederne stige for, at den enkelte pensionist vil være i stand til selv at skabe sig en mere aktiv tilværelse, som kan forebygge behov for social eller sundhedsmæssig service. På tilsvarende måde er der ofte nær sammenhæng mellem behovet for kontantydelser/lokale serviceydelser og de mere specialiserede ydelser, herunder midlertidige eller varigere institutionsydelser eller sygehusophold.

Disse sammenhænge kræver naturligvis en koordineret indsats både med hensyn til visitation og planlægning. Denne indsats kan imidlertid vanskeliggøres på grund af de forskellige finansieringsregler. Eksempelvis ydes hjælp til uddannelse (revalidering) i henhold til bistandslovens § 42, stk. 1, og udgifterne refun-

deres kommunen af staten med 50%. Foregår revalideringen imidlertid som optræning, omskoling eller arbejdsprøvning på en revalideringsdøgninstitution under amtskommunalt ansvar, jfr. bistandslovens § 91, afholder kommunen 50% af udgiften, medens amtskommunen afholder de øvrige 50%. Det samme gælder, hvis revalideringen foregår på en revalideringsdaginstitution under amtskommunalt ansvar, jfr. § 91. Klienter, der under ophold på en revalideringsdaginstitution ikke oppebærer arbejdsvederlag, modtager imidlertid i stedet "almindelig" § 42, stk. 1-hjælp, som udbetales af kommunen og medfører sædvanlig 50% statsrefusion.

5.5.5.2. Grænserne mellem de lovbestemte sikringsydelser og den mere skønsmæssige kontanthjælp er heller ikke ganske klare. De grundlæggende betingelser for kontantydelse er alle fastlagt i lovgivningen, men betingelserne kan åbne større eller mindre muligheder for lokal indflydelse eller skøn. I de gældende kompetenceforhold er kommunernes muligheder for indflydelse på udbetalingen af dagpenge under sygdom klart anerkendt, jfr. herved forpligtelsen til opfølgning efter senest 3 måneder, som også findes på kontanthjælpsområdet. Kommunerne har desuden indflydelse på personligt tillæg til pension, som er en rent skønsmæssig ydelse, der administreres af kommunerne med adgang til refusion inden for visse centralt fastlagte økonomiske rammer.

Tildelingen af invalidepensioner og andre førtidspensioner har kommunerne indflydelse på dels i forbindelse med afgivelse af indstilling og behovsvurdering dels i henseende til ydelse af eventuelle alternativer (uddannelse eller beskæftigelse, behandling og lign), herunder i forbindelse med opfølgningen på sygedagpengeområdet jfr. at de fleste invalidepensioner tilkendes personer, der forud har oppebåret sygedagpenge. Herved må end-

videre tages i betragtning, at kommunernes indflydelse på de beskæftigelsesmæssige muligheder i begrænset omfang er blevet forøget gennem udviklingen i beskæftigelseslovgivningerne, jfr. foran afsnit 2.15. Kommunerne har derved muligheder for i samarbejde mellem de forskellige arbejdsmarkedsorganer og sociale og uddannelsesmæssige myndigheder at virke for, at den enkelte bliver støttet til at undgå den varige pensionsydelse. En finansiel deltagelse i udgifterne til førtidspensioner kunne derfor antages at virke tilskyndende for kommunernes koordinerende indsats i de afgørende faser forud for, at spørgsmålet om bevilling af invalidepension for alvor er opstået for den pågældende. Mulighederne for at varetage en sådan forebyggende, koordinerende indsats kan derfor også ses i sammenhæng med spørgsmålet om finansieringen af vejledende og opsøgende virksomhed, hvortil kommunerne og amtskommunen afholder 100% af udgifterne, jfr. under 5.5.6.

Tilsvarende har amtskommunerne indflydelse på såvel etableringen af alternative muligheder til førtidspensioner gennem de forskellige revalideringsforanstaltninger og beskæftigelsesforanstaltninger under amtskommunerne samt i forbindelse med samarbejdet i de regionale arbejdsmarkedsnævn med arbejdsformidlingen. Om eventuel kommunal deltagelse i finansieringen af arbejdsmarkedsydelser henvises til afsnit 8.1.

Hertil kommer amtskommunernes indflydelse via sygehusvæsenets behandlingsindsats. Heri indgår den medicinske revalidering og samvirket herom bl.a. med social- og sundhedsforvaltningerne med henblik på at etablere hensigtsmæssige behandlings- og revalideringsforløb (revalideringsprocessen).

Kommunerne og amtskommunerne deltager efter den gældende ordning ikke i finansiering af invalidepensionen, idet man i forbindelse med decentraliseringen af invalideforsikringsretten uændret valgte at bibeholde finansieringsmåden for de sociale pensioner, hvorefter udgifterne fuldt ud dækkes af staten.

5.5.6. Sammenhæng med hensyn til vejledning og opsøgende virksomhed.

5.5.6.1. Med bistandsloven indførtes adgang til vejledning og opsøgende virksomhed, som kan ydes alene eller i forbindelse med anden hjælp eller bistand. Det sociale udvalg kan tilbyde løbende vejledning til enlige og familier og er forpligtet til ved opsøgende virksomhed at yde tilbud herom til enhver, som trænger hertil. Målet er at hjælpe over øjeblikkelige vanskeligheder og på længere sigt sætte pågældende i stand til selv at løse opståede problemer. Til støtte for vejlederne stiller amtskommunens socialcenter i fornødent omfang sagkyndige til rådighed og påtager sig i specielle tilfælde selv vejledningsarbejdet.

Også på dette område er der således tale om et samvirke mellem den kommunale og amtskommunale indsats, og amtskommunen har forpligtelse til i specielle tilfælde selv at varetage vejledningen.

Den kommunale og amtskommunale forpligtelse på disse områder har i praksis været vanskelig at afgrænse eller fastlægge. Også på disse områder kan der være behov for en sammenhængende indsats med hensyn til planlægning og koordinering af den almene og specielle vejledning.

5.5.6.2. I finansieringsmæssig henseende er social vejledning betragtet som en forvaltningsydelse, og den finansieres derfor som anden forvaltning - nemlig fuldt ud af vedkommende kommune og vedkommende amtskommune. Dette forhold kompliceres yderligere af, at vejledning, der ydes i forbindelse med bistandslovens forvaltningsudøvelse i finansieringsmæssig henseende er anderledes end andre ydelser eller foranstaltninger, hvortil der ydes 50% statsrefusion (kommunale) eller 50% kommunebetaling (amtskommunale).

Da det er vanskeligt at afgrænse vejledningens indhold i forhold til foranstaltningerne, indebærer finansieringsreglerne en tilskyndelse til at etablere vejledningens virksomhed f.eks. i forbindelse med institutionerne, hvorved udgifterne kan finansieres som institutionsforanstaltninger d.v.s. med 50% statsrefusion (institutioner under kommunerne) eller 50% kommunebetaling (institutioner under amtskommunerne).

Visse vejledningsformer ydes endvidere som særlige refusionsberettigede foranstaltninger, jfr. f.eks. sundhedspleje og tilsyn med sundhedsplejen. Sundhedsplejen udgør i sit hovedindhold en vejledende virksomhed med forebyggende sigte, og tilsynet hermed er en reel forvaltningsfunktion. Tilsvarende betragtninger kan anføres om vigtige forebyggende ydelser som hjemmehjælp og hjemmesygepleje, og specielt den direkte ledelse heraf, der udøves med adgang til 50% statsrefusion. Denne særstilling i forhold til vejledning i øvrigt kan vanskeliggøre den nødvendige koordination mellem den sociale, den socialpædagogiske eller omsorgsmæssige og den sundhedsmæssige indsats, som er forudsat etableret inden for og mellem kommunernes og amtsplanets social- og sundhedsforvaltninger.

Hovedproblemet er imidlertid, at det er vanskeligt at afgrænse den vejledende og opsøgende virksomhed fra den øvrige forvaltningsudøvelse, herunder med de mere generelt koordinerende funktioner i forbindelse med planlægning og visitation. Det er endvidere vanskeligt at afgrænse den vejledende og opsøgende virksomhed fra de øvrige administrative funktioner inden for de kommunale og amtskommunale social- og sundhedsforvaltninger i forbindelse med udmåling og tildeling, tilsyn og konsulentbistand f.eks. i forbindelse med forsøgsvirksomhed.

Det er dog et ofte fremhævet synspunkt, at der på en række områder er vanskeligheder med hensyn til afgrænsning af refusionsberettigede foranstaltninger eller ydelser i forhold til ydelser med anden refusion eller uden refusion f.eks. i forholdet mellem sociale ydelser og behandlingsydelser. En afgrænsning af vejledende og opsøgende virksomhed må derfor være mulig, hvis der i øvrigt skønnes at være behov derfor.

5.5.7. Sammenhænge i forhold til sygehusvæsenet og almen lægepraksis m.v.

5.5.7.1. Sammenhænge mellem kommune- og amtsplanet forekommer også i forbindelse med forholdet mellem de lokale opgaver, især på social-, sundheds- og sygesikringsområderne og indsatsen i sygehusvæsenet. I løbet af 60'erne og 70'erne samt i forbindelse med samlingen af sygehusene under amtskommunernes ansvar er der etableret en kraftig udbygning af sygehusenes behandlingsmuligheder i takt med den teknologiske udvikling. Denne udbygning har medført en vis koncentration omkring hovedsygehusene med en betydelig udspecialisering. Som forudsætning for denne udvikling er indgået, at der samtidig måtte ske en hertil svarende udbyg-

ning af de lokale social- og sundhedstjenester. Den stadigt mere udviklede behandlingsteknologi kræver således en stærk koordination mellem sygehusenes specialfunktioner og de lokale sundheds- og socialtjenester også med henblik på en gensidig korrektion og styring/selvstyring.

Inden for den samlede sundhedssektor er hovedvægten af den hidtidige indsats investeret i det specialiserede sygehusvæsen, men med etableringen af den offentlige sygesikring i 1973 har man understreget behovet for at bevare og udbygge et relevant primært behandlingstilbud med et nært samarbejdsforhold til den lokale social- og sundhedstjeneste under social- og sundhedsforvaltningerne i kommunerne. Til trods for en almindelig enighed om behovet for en sådan tæt sammenhæng mellem sygehusvæsenet og lokalfunktionerne i sundheds- og socialtjenesterne har man alligevel i den hidtidige udvikling kunnet se en vis fare for, at gensidigheden og de lokale almene funktioner hæmmes af inertien i den hidtidige udvikling i og af en utilstrækkelig koordination af den amtskommunale og kommunale sundhedsmæssige indsats. Uddannelsen af alment praktiserende læger foregår stadig hovedsageligt på sygehusafdelingerne, hvilket kan medvirke til at præge også almen praksis, samtidig med at den langsomme udvikling af grund- og videreuddannelse - henlagt til almen praksis - udgør en fare for, at den lokale tværfaglige, forebyggende og behandlende indsats ikke udvikles tilstrækkeligt.

5.5.7.2. Erkendelsen af disse organisatoriske og funktionelle sammenhænge førte ved etableringen af den offentlige sygesikring til, at ansvaret placeredes i amtskommunalt regie med finan-

siering ligesom sygehusvæsenet, d.v.s. i overensstemmelse med byrdefordelingsreformens hovedprincip om samling af det disponerende og det økonomiske ansvar på samme myndighed. Samtidig vedtoges styrelsesloven for sociale og visse sundhedsmæssige anliggender med det samlede resultat, at den helt overvejende del af sociale og sundhedsmæssige foranstaltninger uden for sygehus, nu administreres under de kommunale og amtskommunale social- og sundhedsforvaltninger.

Set i en større sammenhæng er der således skabt forudsætninger for, at sygesikringens funktioner planlægges og udøves dels i sammenhæng med sygehusvæsenet, dels - og først og fremmest - i tæt sammenhæng med de lokale (kommunale) social- og sundhedstjenester. Til trods herfor er det dog et spørgsmål, om den finansielle eneforankring under amtskommunerne eventuelt har været med til at vanskeliggøre det lokale socialmedicinske samarbejde. Man kan således konstatere, at etableringen af lokale samarbejdslinier mellem sundhedssektoren og socialsektoren i hovedsagen er sket uden sammenhæng med amtskommunernes administration af sygesikringsfunktionerne. Et eksempel herpå er etableringen af lægekonsulentordningerne i de kommunale social- og sundhedsforvaltninger.

Forbindelseslinierne mellem de lokale social- og sundhedstjenester og sygehusvæsenet er ligeledes utilstrækkeligt udbyggede. Behovet for sådanne forbindelseslinier vedrører bl.a. koordinationen mellem sygehusplanlægningen og den sociale udbygningsplanlægning, men navnlig er det væsentligt i forbindelse med visitation og ved patienters indlæggelse og udskrivning fra sygehusene.

5.5.7.3. Særlig opmærksomhed her der været knyttet til begreberne plejehjemspatienter på sygehusene og indlæggelser af sociale grunde (socialis causa). Disse begreber omfatter store patientgrupper, uden at der er tale om klare diagnostiske begreber. Det reelle omfang af problemet og arten af de patienter, der er indlagt på sygehusene inden for disse grupper, afhænger i meget høj grad af lokal praksis. Nogle steder er der blevet etableret såkaldte venteafdelinger på sygehusene.

Plejehjemspatienter på sygehusene, indlæggelser af sociale grunde og etableringen af venteafdelinger er alle eksempler, som viser nogle af de tætte sammenhænge mellem sygehusvæsenets opgaver og den lokale social- og sundhedssektor. Imidlertid kan sådanne sammenhænge også findes enten i forbindelse med indlæggelse af patienter i andre aldersgrupper og i andre sygdomsgrupper eller ved udskrivninger. Der kan således opstå betydelige lokale problemer i forbindelse med manglende koordination af ferielukninger og i sammenhæng hermed rekvisitioner af hjemmehjælp/hjemmesygepleje. Det kan derfor generelt understreges, at det er en nødvendig forudsætning for en hensigtsmæssig udnyttelse af sygehusene, at indlæggelse og udskrivning af patienter er tilstrækkeligt koordineret med nødvendige tilgrænsende foranstaltninger. I et vist omfang kan udskrivningen varetages af sygehuset alene i et direkte samarbejde med patientens familie, herunder f.eks. forældrene og med praktiserende læge. I andre tilfælde kræves et direkte samarbejde også med den lokale social- og sundhedsforvaltning for at sikre, at en række forskellige ydelser bliver koordineret. Som eksempel på nødvendigheden af et sådant samarbejde kan nævnes tilvejebringelsen af tilbuddet om såkaldt ambulante fødsler på sygehusene. Kun såfremt social- og sundhedsforvaltningerne og sygehusene samarbejder om at etablere den fornødne bistand i form af hjemmehjælp og eventuelt hjemmesyge-

pleje, vil ambulant fødsel kunne blive et realistisk og forsvarligt alternativ til såvel fødsler på sygehus som til egentlige hjemmefødsler.

5.5.7.4. Samarbejdsproblemer og samordningsproblemer opstår således ikke kun i forbindelse med sygehusenes ventepatienter eller med sociale indlæggelser. Generelt kan det siges, at i det omfang, der opstår ventetider eller kapacitetsproblemer i sygehusvæsenet, og herunder f.eks. i forbindelse med sygdomme, der fører til arbejdsudygtighed, kan dette medføre modsvarende omkostninger og/eller belastninger af den lokale social- og sundhedsforvaltning. Omvendt vil utilstrækkelige foranstaltninger under en social- og sundhedsforvaltning kunne betyde en i øvrigt ubegrundet stor efterspørgsel efter sygehusvæsenets ydelser.

Problemerne ses særlig tydeligt på de områder, hvor det er vanskeligt at afgrænse virksomheden, f.eks. mellem sygehusene og plejehjemmene. Problemerne opstår selvom der findes en fælles interesse hos socialsektoren og sygehussektoren i, at der ikke sker en sammenblanding af de to områders funktioner, således at plejehjemmene tvinges til at varetage sygehusbehandling og omvendt sygehusene til at varetage plejehjemsfunktioner. Dette kan medføre, at en økonomisk begrundet interesse i at afgrænse sig skarpt i forhold til hinanden forhindrer etablering af den fornødne koordination mellem de to sektors funktioner. Dette kan igen føre til alt for stive institutionsløsninger, som ikke er begrundet i patienters og klienters behov og/eller ønsker. Midlertidige plejehjemsophold kan eksempelvis i nogle tilfælde - afhængig af lokale forhold - være hensigtsmæssige løsninger til at imødegå et akut opstået pasningsbehov, som ikke er begrundet i et behov for egentlig sygehusbehandling. Midlertidige plejehjemsophold og lignende lokalt tilrettelagte løsninger kan imidlertid let møde modstand fra alle sider. I sygehusvæsenet kan der opstå

ængstelse for, at socialsektoren skal udvikle sygehuslignende enheder, som vil betyde, at der skabes et uhensigtsmæssigt alternativ til de langtidsmedicinske afdelingers funktion i sygehusvæsenet. I social- og sundhedsvæsenet kan der tilsvarende være modstand mod, at plejehjemmene udvikler sig til aflastnings- og udskrivningsinstitutioner for sygehusene, hvilket yderligere vil presse behovet for plejehjemspladser i vejret samtidig med, at man måske lokalt arbejder på at skabe alternativer til anbringelse i plejehjem ved at udbygge den samlede omsorgsindsats i lokalsamfundet overfor ældre i form af f.eks. døgnberedskab, lokal butiksservice, boligindretning, byfornyelse o.s.v. Heroverfor står et eventuelt ønske om, at de lokale social- og sundhedsforvaltninger kan tilbyde deres borgere en rimelig efterbehandlingsindsats på plejehjem. Dette kan nogle steder være såvel hensigtsmæssigt som billigt, men kan i realiteten ikke etableres med nogen form for betaling fra sygehusvæsenet, medmindre aktiviteterne inddrages under sygehusvæsenets planlægning og ledelse.

Resultatet kan således også på disse områder blive, at der skabes meget stive afgrænsninger, som modarbejder de hensigter, man har inden for begge sektorer, om at etablere smidige samarbejdsformer.

5.5.7.5. Som et særligt problem inden for samordningen af social- og sygehussektoren er der mange steder i social- og sundhedsforvaltningerne en udbredt skepsis overfor sygehusenes egnethed til at visitere patienter til sociale foranstaltninger på hensigtsmæssig måde. Når afgørelsen efter loven træffes af socialudvalget er det sygehusenes opgave at yde bidrag til visitationen, men ikke at foretage den. Forvaltningerne finder imidlertid, at syge-

husene alligevel alt for ofte foretager en reel visitation af patienter, således at der kun vanskeligt senere kan ændres i de foretagne dispositioner, hvis det viser sig, at f.eks. institutionsanbringelse ikke er nødvendig.

Omvendt finder sygehusene ofte, at den lokale social- og sundhedsforvaltning fungerer unødigt stift, og at det er svært eller umuligt at få tilvejebragt bevillinger eller foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre en hurtig udskrivning af en given patient.

Sådanne koordinationsproblemer optræder selvsagt med særlig vægt i perioder, som den nuværende, hvor der ses en tydelig tendens til at der lægges større vægt på en hensigtsmæssig ressourceanvendelse end på mulighederne for en fortsat udbygning. Da der som beskrevet er klare sammenhænge mellem de dispositioner, der træffes inden for sygehusvæsenet og udenfor, vil diskussionerne ofte komme til at angå den manglende indsats på det andet område, og modreaktionerne kan føre til stadig forøget stivhed i samarbejdet. Mulighederne for at opnå en smidigere koordination og smidigere samarbejde mellem sektorerne må derfor også omfatte et større fællesskab i planlægningen. På kortere sigt bør etableres udvidede kontakter mellem de implicerede medarbejdere på områderne, f.eks. i kursusform eller lignende. Endvidere er der et stærkt behov for forsøgsordninger til udvikling af nye samarbejdsformer og alternative omsorgs- og behandlingsmetoder. Herved kan der skabes forudsætninger for udvikling af større smidighed i koordinationen og bedre gensidigt støttende virksomhed til samarbejdspartnerne i de to sektorer. Kontakt- eller konsulentordninger har i en årrække været foreslået fra forskellig side, og som et særligt eksempel herpå kan peges på de vejledende ret-

ningslinier af 4. april 1979 fra indenrigsministeriet vedrørende planlægningen af det psykiatriske sygehusvæsen og herunder specielt for samarbejdet mellem sygehusvæsenets psykiatriske funktion og den primære sundhedstjeneste og socialsektoren. Disse forslag er - endnu - dog kun realiseret i meget begrænset omfang og indgår praktisk talt ikke i en fælles planlægning.

Selvom der således kan peges på en række samordningsmuligheder på forskellige niveauer, må det dog antages, at sammenhængene mellem den lokale (primærkommunale) indsats i social- og sundhedsforvaltningerne og det specialiserede sygehusvæsen taler for, at koordinationen og samarbejdet vil kunne styrkes ved, at der etableres en finansiell sammenhæng, der tager tilstrækkeligt hensyn til de forskellige sektors og forvaltnings gensidige afhængighed.

5.5.7.6. Særligt vedrørende sammenhænge til H-plejehjem. Med udlægningen af statshospitalerne overførtes bl.a. en række H-plejehjem for psykiatriske patienter til amtskommunalt regie. Driften af disse plejehjem betales fuldt ud af amtskommunerne som led i sygehusvæsenet, og patienternes hjemstedskommune deltager ikke i finansieringen.

Disse plejehjems lægelige funktioner sorterer under de psykiatriske afdelings lægelige ledelse, og det er derfor muligt administrativt at flytte patienter mellem H-plejehjemmene og de psykiatriske behandlingsafdelinger på samme måde, som overflytning kan finde sted mellem andre sygehusafdelinger. Det indgår endvidere, at patienter på H-plejehjem har samme status som patienter indlagt på psykiatriske afdelinger. Det er derfor muligt, hvor behandlingen gør det nødvendigt, at tilbageholde patienterne i overensstemmelse med de herom gældende regler.

Disse forhold har været af væsentlig betydning, da det blev besluttet at bevare de eksisterende H-plejehjem under sygehusvæsenet. Imidlertid har det kunnet konstateres, at patienterne på H-plejehjemmene ikke iøjnefaldende adskiller sig fra psykiatriske plejepatienter på en række plejehjem under bistandsloven. Der er tale om særlige psykiatriske plejehjem etableret og drevet efter bistandslovens § 112, stk. 2, men især om plejehjem under kommuner efter bistandslovens § 79. Der findes på disse et stort antal psykiatriske patienter, som ofte med lige så stor ret kunne være overført til et H-plejehjem eller til særligt plejehjem.

Som forholdene har udviklet sig synes der at være stadig mindre begrundelse for de skarpe institutionelle afgrænsninger mellem de 3 plejehjemstyper, som nødvendiggøres af de forskellige finansieringsregler, hvorefter H-plejehjem fuldt ud finansieres af amtskommunen, særlige plejehjem med 50% af amtskommunen og 50% af kommunerne og § 79-plejehjem med 50% af kommunerne og 50% statsrefusion. Der henvises iøvrigt til afsnit 6.5.2, hvor H-plejehjemmene er behandlet i relation til de skitserede finansieringsændringer.

5.5.8. Sammenhænge i forhold til sygesikringen.

Også inden for sygesikringsområdet er der mellem kommune- og amtsplanet væsentlige sammenhænge i funktionerne inden for den primære sundhedstjeneste og de kommunale social- og sundhedsforvaltningers tilgrænsende opgaver. De på amtsniveau eksisterende sammenhænge mellem sygesikringens funktioner og sygehusvæsenet er også af betydning i denne forbindelse.

Eftersom lægehjælp, fysioterapi m.m. er behandlingsopgaver, der finansieres af sygesikringen, kan de kommunale social- og sundhedsforvaltninger kun i meget begrænset omfang tilvejebringe foranstaltninger, der aflaster sygehusvæsenet, uden at dette sker i et tæt samarbejde med de af sygesikringen finansierede personalegrupper.

En effektiv koordination af foranstaltninger i den primære sundhedssektor med foranstaltninger i sygehusvæsenet kræver imidlertid også en tæt koordination på amtsplan, hvilket søges realiseret gennem de i henhold til sygesikringslovens § 23 nedsatte udvalg.

Samspillet mellem sygesikringsområdet og henholdsvis den primærkommunale social- og sundhedsforvaltning og sygehusvæsenet er imidlertid ikke blot et spørgsmål om koordination og finansieringsansvar. Væsentlige strukturelle forhold gør sig gældende ikke mindst på lægeområdet, idet lægevirkomhed uden for sygehusvæsenet fortsat principielt er et selvstændigt erhverv, der udøves efter overenskomst med den offentlige sygesikring. Hertil kommer, at sygesikringsoverenskomsterne traditionelt tager udgangspunkt i tilvejebringelse af behandling i forbindelse med mere eller mindre klart afgrænsede sygdomsepisoder. Derimod kan forebyggende og understøttende/vedligeholdende opgaver kun i begrænset omfang udøves inden for overenskomsternes rammer, hvilket kan vanskeliggøre et tværfagligt socialmedicinsk samarbejde. Hertil kommer spørgsmål om tilvejebringelse af et bedre informations- og plangrundlag som en forudsætning for, at samordning og fælles planlægning i givet fald kan understøttes gennem en mere sammenhængende finansiering.

5.6. Nogle hovedlinier i de beskrevne sammenhænge og problemstillinger.

Et vigtigt udgangspunkt for samordning på sociale og sundhedsmæssige områder er, at ydelser og funktioner henhører under tre forskellige politiske og administrative niveauer, og at disse niveauer i forskelligt omfang deltager i finansieringen af de forskellige ydelser og funktioner. Derfor afhænger både resultater og udgifter af, hvorvidt der kan opnås en hensigtsmæssig samordning såvel på hvert af disse niveauer som imellem dem.

I denne forbindelse er finansieringsreglerne én og kun én af de faktorer, der kan spille en rolle. I afsnit 5.2. er beskrevet, hvordan finansieringsreglernes virkninger er betinget af de andre styringsfaktorer, regelsæt, faglige forhold osv. og udviklingen deri på de enkelte områder. Men det er også fremhævet, at et hensyn ved udformningen af finansieringsreglerne er at styrke grundlaget for lokal og regional samordning, sådan at tendenser til detaljeret central regelstyring modvirkes.

Det understreges desuden, at finansieringsreglerne især har betydning i relation til udvikling og omstillinger, dvs. prioritering og planlægning af foranstaltningerne, deres kapacitet, sammensætning, indhold og samspil, medens deres betydning for den konkrete anvendelse og tildeling mv. (visitationen) i almindelighed kun er indirekte. Ændringer af finansieringsreglerne kan ikke fra dag til dag ændre foranstaltningernes kapacitet, sammensætning osv., men de kan påvirke det grundlag, hvorpå de enkelte ansvarlige organer selv tager stilling til den fremtidige udvikling på deres områder.

Et afgørende træk i disse års udvikling er de skærpede samfundsøkonomiske vilkår. Arbejdsgruppen har måttet lægge til grund, at disse skærpede vilkår vil være af længere varighed, og at det også derfor er af betydning, at bl.a. finansieringsreglerne lægges sådan tilrette, at de bidrager bedst muligt til en effektiv og samordnet opgaveløsning inden for de kommende års stærkt begrænsede ressourcemæssige udviklingsmuligheder.

Med denne generelle baggrund gennemgås i afsnit 5.5. en række konkrete funktions- og opgavesammenhænge. Da sigtet hermed er at belyse de foreliggende problemer i forholdet mellem på den ene side effektiv opgaveløsning og hensigtsmæssig ressourceanvendelse og på den anden side virkningerne af de gældende finansieringsregler, er afsnittet naturligvis ikke en dækkende beskrivelse af aktiviteter og funktioner på området som helhed. Det brede spekter af sociale og sundhedsmæssige foranstaltninger, der er samlet hos kommunerne og med samme finansielle vilkår på tværs af funktioner, vil således ikke i en problembeskrivelse påkalde en opmærksomhed svarende til aktiviteterernes omfang og betydning.

Problemerne - og dermed også problembeskrivelserne - knytter sig især til de steder i systemet, hvor skel i finansieringen kan modvirke hensigten med andre styringsfaktorer eller gøre det vanskeligt at realisere de opgaveløsninger, som ud fra faglige, socialpolitiske og samfundsøkonomiske hensyn er mest hensigtsmæssige. I afsnit 5.5. beskrives en række eksempler på, at skel i finansieringen bryder funktionelle sammenhænge og dermed vanskeliggør en helhedsorienteret prioritering og planlægning af sammenhængende funktioner.

Særligt fremtrædende er disse problemer i forholdet mellem

- kommunale og amtskommunale serviceydelser på social- og sundhedsområdet (f.eks. mellem anbringelse i familiepleje eller på døgninstitution, mellem forskellige grupper af plejehjem, mellem almene dagforanstaltninger og specialforanstaltninger osv.),
- førtidspensioner, andre kontantydelse og de kommunale og amtskommunale serviceydelser, der påvirker hyppighed og/eller varighed af behov for kontantydelse, og
- sygehusvæsen/sygesikring og de kommunale service- og kontantydelse, der hyppigt kan påvirke omfanget af trækket på hinanden.

Derfor er disse problemstillinger hovedudgangspunkter for opstilling af nogle alternative løsningsskitser i kapitel 6.

Kapitel 6. Forudsætninger, betingelser og alternative skitser til ændrede finansieringsregler.

6.1. Indledning og afgrænsning af kapitlet.

Ud fra kommissoriet er i de foregående kapitler peget på nogle områder, hvor de gældende finansieringsregler ikke kan anses for hensigtsmæssige og tidssvarende i forhold til de aktuelle problemstillinger for opgaveløsning og ressourceanvendelse.

I dette kapitel behandles forholdet mellem de 3 offentlige finansieringskilder: stat, amtskommuner og kommuner, medens problemerne i relation til arbejdsmarkedet tages op særskilt i kapitel 7.

Som nævnt i kapitel 1 har arbejdsgruppen ikke anset det for en del af sin opgave at tage spørgsmål op om de regler, som fastlægges, hvilken (amts)kommune der i det konkrete tilfælde skal bære den (amts)kommunale udgift for en person, dvs. reglerne om opholds- og betalings(amts)kommune. Ved den (amts)kommunale andel af en udgift forstås derfor i det følgende den udgiftsandel, som skal finansieres af den (amts)kommune, som i henhold til de gældende regler om opholds- og betalings(amts)kommune er forpligtet dertil.

Også med afgrænsningen til forholdet mellem de 3 offentlige finansieringskilder generelt kan virkningerne af forskellige finansieringsregler være ganske komplicerede. Det drejer sig om meget store aktivitets- og udgiftsområder, om meget varierede og nuancerede aktiviteter i et ofte kompliceret indbyrdes samspil, om mange forskellige beslutningstagere og om beslutninger, hvori mange andre momenter end de finansielle indgår.

Det grundlæggende udgangspunkt for opstilling af nogle løsningsmuligheder i dette kapitel er de sammenhænge og problemstillinger, der er beskrevet i kapitel 5.

De løsningsmuligheder, som herudfra opstilles i dette kapitel, belyses især i forhold til nogle hovedområder og -problemer. Denne fremgangsmåde indebærer at ikke alle foreliggende finansieringsproblemer dermed er dækket. Tilsammen dækker de imidlertid så store aktivitets- og udgiftsområder, jfr. tabel 6.1, og repræsenterer så væsentlige finansieringsproblemer, at de er anset for egnede til at belyse baggrunden for de forskellige løsningsmuligheder, arbejdsgruppen fremlægger.

Enkelte mere specielle problemer, som gruppen derudover har anset for væsentlige, er taget op i kapitel 8, hvor iøvrigt også det stadigt vigtigere og tættere forhold til beskæftigelsesforanstaltninger, arbejdsformidling og arbejdsløshedssikring er behandlet.

Tabel 6.1. Størrelsesorden af offentlige udgifter i 1981, mia.kr, på nogle social- og sundhedsområder.

<u>Bistandslov og off. su-ordn.</u>								
<u>Serviceydelser</u>				Kontant- hjælp	Sygedag- penge 1)	Førtids- pension	Syge- hus	Syge- sikr.
Amtsk.	<u>Komm.</u>							
	<u>Æl- dre</u>	<u>Børn</u>	<u>An- det</u>					
-----				mia. kr.	-----			
3	11	6	1	4	5	9	15	4

Note 1) Uden for arbejdsgiverperioden.

Det er vigtigt at fremhæve, at finansieringsproblemerne i høj grad udspringer af behovet for samordning mellem aktiviteter og funktioner, der er placeret i forskelligt administrativt regie. Arbejdsgruppen har da også lagt vægt på, at dens overvejelser -

til forskel fra de fleste kommissioner og udvalg mv., der i 1970'erne har beskæftiget sig med finansieringsproblemer - ikke er knyttet kun til enkelte sektorområder, men at den tværtimod kan inddrage også tværgående sammenhænge i sine overvejelser. Hovedvægten er lagt på at belyse, hvorvidt de forskellige løsningsskitser i højere grad end de nuværende regler kan antages alt fremme samordning mellem sammenhængende funktioner, herunder hvor disse hører under forskellige instanser, med henblik på mere hensigtsmæssig opgaveløsning og ressourceanvendelse.

Dette kapitel er i øvrigt opbygget sådan, at der indledningsvis sammenfattes nogle almene forudsætninger, betingelser og principielle hensyn, væsentligst ud fra indholdet af kapitlerne 4 og 5 (afsnittene 6.2. og 6.3.). På grundlag heraf opstilles nogle hovedskitser til ændrede finansieringsregler (afsnit 6.4.). Disse hovedskitser belyses i relation til nogle store opgaveområder: bistandslovens serviceydelser, kontantydelse og sygehus/sygesikring (afsnit 6.5.) og der peges på nogle mulige varianter i forhold dels til alle hovedskitser, dels til enkelte af disse (afsnit 6.6.). Endelig sammenholdes hovedskitserne og deres væsentligste varianter med de problemstillinger, der er baggrund for arbejdsgruppens nedsættelse (afsnit 6.7.).

I de afsluttende afsnit af kapitlet behandles særskilt de finansielle problemer omkring henholdsvis vejledning og opsøgende arbejde (afsnit 6.8.) og forsøg og udviklingsarbejde (afsnit 6.9.). Disse funktioner er i princippet omfattet af, hvad der iøvrigt er anført, og er flere steder indgået i arbejdsgruppens overvejelser, jfr. at vejledning og opsøgende arbejde efter bistandsloven regnes blandt denne lovs serviceydelser. Alligevel knytter der sig i praksis en række særlige problemer til dem, som kan begrunde, at de her også tages op særskilt.

6.2. Nogle begreber og fælles forudsætninger.

6.2.1. Vigtige forbedringer i løbet af 1970'erne.

Når et område tages op til overvejelse, er det nærliggende alene at hæfte sig ved de forhold, der frembyder problemer, mangler og svagheder. Derfor er det vigtigt for arbejdsgruppen at understrege, at de ændringer, som er sket i løbet af 1970'erne, gennemgående har betydet vigtige forbedringer af finansieringsreglerne og det samlede finansieringssystem også i henseende til forenkling og samordning af sammenhængende funktioner, jfr. kapitlerne 2 og 4.

Med gennemførelsen af bistandsloven og en række lovændringer om de offentlige sundhedsordninger blev opnået, at den enkelte kommunes udgiftsandel blev den samme ved dens borgeres brug af offentlige ydelser på dette meget brede felt og uafhængigt af, om ansvaret for de enkelte ydelser er kommunens eller amtskommunens. Der blev ganske vist ikke herved opnået fuld finansiel neutralitet i forhold til alle de andre områder, som kommunalbestyrelsen generelt har ansvaret for. Betydningen heraf må naturligvis ses på baggrund af, at der også kan være væsentlige forskelle i andre styringsfaktorer mellem de sociale-sundhedsmæssige og andre områder.

Gennemførelsen af samme udgiftsandel betyder imidlertid en styrkelse af den enkelte kommunes muligheder for selvstændigt at vurdere og prioritere de enkelte foranstaltninger og funktioner inden for dette brede felt. Det har således givet mulighed for at nedtrappe og tildels afvikle en række statslige detailrestriktioner, som tidligere greb ind i lokale prioriteringer og enkelt-dispositioner, jfr. kapitlerne forud.

Det er derfor et vigtigt udgangspunkt for arbejdsgruppen, at ændringer ikke må svække de muligheder for samordning, der allerede ligger i de nuværende regler.

6.2.2. Sammenhængende funktioner på 3 niveauer.

Udviklingen i 1970'erne har skabt bedre finansiel sammenhæng i grundlaget for prioritering og planlægning af forskellige funktioner inden for færre og større finansieringsområder, men den har ikke skabt tilsvarende finansiel sammenhæng mellem funktioner i forskellige finansieringsbåse. Den har på de enkelte finansieringsområder skabt bedre sammenhæng mellem funktioner på det enkelte "niveau", typisk på det kommunale niveau, men den har ikke skabt sammenhæng mellem funktioner på forskellige niveauer (kommunalt, amtskommunalt, statsligt).

Samtidigt er effektiviteten af en række funktioner i voksende grad blevet afhængig af et samspil mellem funktioner i forskellige finansieringsbåse og på forskellige niveauer, især mellem det kommunale og det amtskommunale niveau, jfr. kapitel 5.

Et hovedproblem for arbejdsgruppen har derfor været, hvordan man opnår bedre sammenhæng i prioritering og planlægning af funktioner på forskellige niveauer uden at svække den grad af sammenhæng, som allerede er opnået på det enkelte - og især på det kommunale - niveau.

Gennem kapitel 5 er vist, at den tværgående funktionelle sammenhæng specielt på kommunalt niveau er overordentlig vigtig for en hensigtsmæssig opgaveløsning og ressourceanvendelse. Dette gælder både mellem funktioner, hvor kommunale instanser har ansvaret, og i forhold til områder, hvor kommuner direkte og indirekte har indflydelse på, i hvilket omfang der trækkes på funktioner under amtskommunalt ansvar.

I angivelse af løsningsmuligheder har arbejdsgruppen derfor (1) prioriteret det højt, jf. der er sammenhæng i beslutningsgrundlaget på kommunalt niveau, dernæst at der er (2) sammenhæng mellem det kommunale og det amtskommunale niveaus beslutningsgrundlag i de mange tilfælde, hvor det ene niveaus beslutninger påvirker trækket på det andet niveaus funktioner. Derimod har bl.a. 1970'ernes udlægninger og udviklingen af styringsmåder medført, at betydningen af den tilsvarende (3) sammenhæng med statslige funktioner i almindelighed er blevet mindre.

6.2.3. Forholdet til totalbalance m.v.

Totalbalanceprincippet betyder kort udtrykt, at en ændring i den samlede direkte udgiftsbelastning for alle kommuner under ét, henholdsvis alle amtskommuner under ét ved ændring af opgavefordeling eller refusions- og betalingsregler forudsættes modsvaret af ændringer i summen af generelle tilskud, jfr. kapitel 4.

Dette princip har været lagt til grund for alle væsentlige ændringer i løbet af 1970'erne, og arbejdsgruppen har forudsat, at dette også vil være tilfældet i forbindelse med de mulige ændringer, gruppen peger på senere i dette kapitel.

Arbejdsgruppen har endvidere kunnet lægge til grund, at spørgsmålet om eventuelle stedlige forskydninger i byrdefordelingen ved disse løsningsmuligheder efterfølgende modsvares gennem justeringer af reglerne for de generelle tilskud i det af indenrigsministeriet nedsatte udvalg herom. Hermed tilsigtes, at der ikke sker forøgelse af ulighederne i den kommunale beskatning eller andre u hensigtsmæssige forskydninger i byrdefordelingen mellem kommuner, jfr. at det i kapitel 1 er forudsat, at overvejelser fra indenrigsministeriets udvalg indgår i den videre behandling af og beslutningsproces om de løsningsmuligheder, der indeholdes i nærværende rapport.

Disse forudsætninger indebærer samtidigt den vigtige samfundsøkonomiske konsekvens, at en mindre (amts)kommunal deltagelse i finansieringen på ét område modsvares af (øget) finansieringsdeltagelse på andre områder, evt. via de generelle tilskud, sådan at de angivne løsningsmuligheder ikke i almindelighed vil ændre (amts)kommunernes samlede aktivitetsmuligheder i forhold til deres aktuelle skatteudskrivning.

Dette forhold er af betydning, når man skal vurdere risikoen for, at de skitserede ændringer udløser enten drastiske udvidelser eller drastiske indskrænkninger af nogle foranstaltninger/funktioner, så de foranstaltninger/funktioner, der henholdsvis aflastes herved eller skal kunne tage over, ikke kan følge med i tilpasningen. Ændringer af finansieringsreglerne tilsigter at ændre grundlaget for det enkelte niveaus prioritering i planlægningen af den videre udvikling. Det betyder, at ændringer vil trække i retning af, at nogle foranstaltninger/funktioner prioriteres højere, andre lavere, end de ellers ville være blevet. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at det enkelte niveaus samlede muligheder, dets økonomiske ramme ved en given skatteudskrivning ikke ændres. Man vil kunne/være henvist til at prioritere inden for en i realiteten uændret ramme.

6.2.4. Om stabilitet i finansieringsreglerne.

At finansieringsregler er én blandt flere styringsfaktorer er gentagne gange fremhævet i de foregående kapitler. Finansieringsreglerne er indirekte i den forstand, at de især påvirker grundlaget for beslutninger om fremtidig kapacitet, tilrettelæggelse, funktionsdeling o.s.v., d.v.s. planlægning, og derigennem rammerne for fremtidens løbende enkeltdispositioner, jfr. kapitel 5.

Virkningerne af finansieringsregler vil derfor typisk være relativt langsigtede, fordi de skal gøre sig gældende via tilpas-

ninger i kapacitet, ændrede samarbejds mønstre, omstillinger i ressourceanvendelse og metoder m.v., medens de kun i begrænset omfang indgår i de daglige beslutninger om visitation, anvendelse og tildeling af givne foranstaltninger.

Derfor har arbejdsgruppen lagt vægt på, at de løsningsmuligheden, der peges på, er overskuelige og kan tillægges en stabilitet, der er vigtig, når kommunale og amtskommunale instanser herudfra skal kunne prioritere og disponere også på længere sigt, jfr. afsnit 6.2.7. nedenfor.

Dette indebærer tillige, at de almindelige finansieringsregler og deres sammenhæng i finansieringssystemer må vurderes ud over de helt aktuelle forhold. Dette udelukker ikke, at der ud fra skiftende situationer kan beslutes ad hoc-regler såsom periodiske særrefusioner, maksimumsgrænser og lign. Tværtimod kan det hævdes, at en baggrund af sammenhængende og stabile almindelige finansieringsregler kan give aktuelt betingede ad hoc-regler større effekt, end hvis disse skulle virke på baggrund af et flimrende og uoverskueligt almindeligt finansieringssystem.

Arbejdsgruppen har set det som sin opgave at arbejde med de almindelige og mere varige finansieringsregler og deres sammenhæng, medens særlige ad hoc-regler efter sagens natur må beslutes ud fra aktuelle og skiftende forhold.

6.2.5. Opfølgning gennem andre styn'ngsfaktorer.

Finansieringsreglers virkninger er også indirekte i den forstand, at de især påkalder opmærksomhed, hvor de modvirker tilsigtede resultater af andre styringsfaktorer. Derfor opfattes finansieringsreglerne inden for næsten hele bistandslovens foranstaltningsområde som stort set uproblematisk for forvaltning og styring på

kommunalt niveau, hvor den enkelte kommune bærer samme andel af udgifterne ved (næsten) alle foranstaltninger, og hvor de faktiske prisrelationer mellem disse foranstaltninger indbyrdes således genspejles i de udgifter, kommunen bærer ("neutral finansiering", jfr. kapitel 4 og afsnit 6.3).

Der er imidlertid en række tilfælde, hvor den enkelte myndigheds handlinger har konsekvenser for andre myndigheders udgifter eller handlemuligheder. Såfremt finansieringsreglerne ikke tager hensyn hertil, kan det medføre konflikt mellem faglige og andre, evt. bredere styringshensyn og den enkelte (amts)kommunes økonomiske interesse. I kapitel 5 er nævnt en række eksempler på, at finansieringsreglerne ikke svarer til de funktionelle sammenhænge, men medfører vanskeligheder, hvor foranstaltninger og funktioner fra forskellige finansieringsområder skal virke eller prioriteres sammen (sygehus- hjemmesygepleje, revalidering-førtidspension, døgninstitution-familiepleje osv.).

Finansieringsreglerne kan således udløse ellers unødvendige interessekonflikter, og de kan give baggrund for mere detaljerede og indgribende regelsæt end ellers ønskeligt. På den anden side har de bredere og mere sammenhængende finansieringsregler givet mulighed for at afvikle en række centrale detailrestriktioner igennem 1970'erne, jfr. afsnit 5.2.2.

Arbejdsgruppen vil derfor understrege, at ændrede finansieringsregler ikke i sig selv nødvendigvis sikrer bedre samordning. Ændringerne kan fjerne hindringer og forbedre grundlaget herfor, men må følges op gennem tilpasning af regelsæt og andre styringsfaktorer, af planlægningsregler og -procedurer og af vejledning bl.a. om sigtet med ændringer af finansieringsreglerne, jfr. f.eks. afsnit 6.5.4.

Ikke mindst under vilkår, der stiller krav til omstillingsmuligheder, forsøg og udvikling, finder arbejdsgruppen det vigtigt, at finansieringsreglerne kan give grundlag for mindre stive og mere smidige regelsæt, foranstaltningssdefinitioner og lign.

6.2.6. Anvendelsen af takster, refusioner og tilskud.

Hvor to eller tre instanser deler udgiften ved en foranstaltning, sker delingen enten ved en procentrefusion eller ved en takstbetaling.

Ved procentrefusion modtager den umiddelbart ansvarlige instans en bestemt procentdel af de samlede udgifter ved en bestemt foranstaltning/aktivitet/ydelse fra en anden instans til (delvis) dækning af sine udgifter derved.

Ved takstbetaling modtager den umiddelbart ansvarlige instans et bestemt beløb pr. enhed fra en anden instans til (delvis) dækning af sine udgifter ved en bestemt foranstaltning/aktivitet/ydelse. Taksten kan fastsættes som en bestemt andel af f.eks. en gennemsnitsudgift for en institution og sådan, at betalingen er knyttet til det faktiske forbrug (f.eks. en takst for hver sengedag, en kommunes borgere benytter sygehuset).

Som en tredje form kan nævnes refusioner med maksimumgrænser, der - afhængigt af maksimumgrænsens udformning og højde i forhold til det almindelige udgiftsniveau - kan have karakter af et fast tilskud pr. enhed af bestemte foranstaltninger ("enhedstilskud").

I de løsningsmuligheder, arbejdsgruppen peger på, er det forudsat, at udgiftsdeltagelse "nedad" (d.v.s. fra staten til amtskommuner og kommuner og fra amtskommuner til kommuner) i almin-

delighed udformes som procentrefusioner, evt. som enhedstilskud, og at udgiftsdeltagelse "opad" (d.v.s. fra kommuner til amtskommuner og stat og fra amtskommuner til stat) i almindelighed udformes som takstbetalinger.

Når der specielt peges på brug af takstbetalinger ved udgiftsdeltagelse opad, skyldes dette især, at en kommunes betaling derved umiddelbart kan knyttes direkte til dens borgeres faktiske forbrug af amtskommunale (eller statslige) ydelser og dermed virke motiverende ikke kun på visitation og lignende, men især på planlægning af alternative foranstaltninger i det hele taget inden for lokalsamfundets muligheder. Hertil kommer praktiske og opgørelsesmæssige hensyn.

For så vidt angår udgiftsdeltagelse nedad, peges dels på procentrefusioner, dels på muligheden for i videre omfang at anvende faste tilskud pr. foranstaltningsenhed (enhedstilskud).

For procentrefusioner taler, at de kan give den ansvarlige instans en betydelig frihed til at tilpasse de enkelte foranstaltninger indbyrdes og til de stedlige forhold, og at de - bl.a. derved - muliggør smidighed i udviklingen af de enkelte foranstaltninger og deres anvendelse overfor varierede og stedligt skiftende problemer.

På den anden side indebærer procentrefusioner, at den refunderende instans deltager i en merudgift, også hvor denne skyldes, at den ansvarlige instans anlægger en høj standard med hensyn til omfanget af foranstaltninger og indholdet af de enkelte ydelser mv. eller en mindre hensigtsmæssig drift, ligesom den ansvarlige instans må afgive en del af besparelsen til den refunderende ved relativt lav standard eller særligt hensigtsmæssig drift. Spørgs-

målet i denne forbindelse er således, om den andel specielt af marginaludgiften, som den ansvarlige instans selv bærer (f.eks. ved bistandsloven: de 50%, som kommunen bærer), er nok til at afbalancere stedlige ønsker om høj standard og til at gøre den ansvarlige instans tilstrækkeligt interesseret i at drive den pågældende foranstaltning hensigtsmæssigt.

For enhedstilskud taler især, at den lader den ansvarlige instans bære marginaludgiften fuldt ud, dvs. at enhedstilskuddet kan fastsættes som en bestemt andel, (f.eks. 50% af en "normaludgift" ved en enhed af en given foranstaltning (en plejehjemsplads, en hjemmehjælpstime, en heldags-institutionsplads for et 0 - 2 årigt barn, en anbringelse osv.). Der er således knyttet oplagte fordele for økonomistyringen af de enkelte foranstaltninger til et system af enhedstilskud, hvor det finansielt kun angår den ansvarlige instans selv, om en given foranstaltning "produceres" dyrere eller billigere end "normaludgiften".

Ved anvendelse af sådanne enhedstilskud bør man imidlertid være opmærksom på, at fastsættelsen af normaludgifter, "enhedspriser" for hver enkelt foranstaltning specielt i det meget brede og nuancerede kommunale funktionsfelt kan trække i retning af meget detaljerede og stive foranstaltningsdefinitioner mv., jfr. således, at de senere års anvendelse af maksimumsgrænser for refusioner, hvorved disse tilnærmes til enhedstilskud, har medført væsentlige administrative problemer og svækket overskueligheden.

Et omfattende system af detaljerede og faste "priser" vil trække i retning af et omfattende system af detaljerede og faste "varedekklationer", som vanskeligt vil kunne forenes med ønsker om lokal udvikling og smidige omstillinger. Derved vil det - i hvert fald på lidt længere sigt - kunne forringe og fordyre opgaveløsninger. Det skal tilføjes, at disse problemer ikke i særlig grad er knyttet til, hvordan størrelsen af de enkelte enhedstilskud fastsættes, men til

opdelingen og fikseringen gennem faste definitioner af de konkrete aktiviteter, hvortil de enkelte enhedstilskud refererer, og - ikke mindst - af de foranstaltninger/funktioner, som grænser op hertil. Disse problemstillinger kan således spille en rolle i en samlet afvejning af, for hvilke foranstaltninger/funktioner anvendelsen af enhedstilskud vil være hensigtsmæssig.

Når denne risiko ikke tillægges helt samme betydning i forbindelse med udgiftsdeltagelse opad - selv om den naturligvis også kan gøre sig gældende her - skyldes det, at de amtskommunale (og statslige) aktiviteter i højere grad har karakter af special-funktioner, medens det umiddelbare og tværgående ansvar over for borgeren primært hviler på den kommunale instans og vanskeligt lader sig fastlægge i et bestemt antal, fast og udtømmende definerede "enhedsaktiviteter".

Dette udelukker naturligvis ikke, at der også i fremtiden på de enkelte områder kan tænkes anvendt f.eks. forskellige former for maksimumsgrænser eller særrefusioner som led i den løbende styring, jfr. afsnit 6.2.4. foran.

Som fremhævet i de forudgående kapitler er det afgørende for en samordning mellem selvstændige instanser, at hensynet til konsekvenser på andre områder, herunder også hvor disse varetages af andre instanser, indgår i beslutningsgrundlaget på det enkelte område (samordningsprincippet, jfr. kapitel 4).

Som nærmere uddybet i afsnit 6.3. lægger arbejdsgruppen afgørende vægt på, at den instans, der står for driften, tildelingen eller udmålingen af en ydelse, også deltager i finansieringen (ansvarshensyn). Men derudover er det vigtigt, at den pågældende instans også er økonomisk (finansielt) involveret i de funktioner, som dens beslutninger reelt kan have konsekvenser for, selv

om ansvaret for disse andre funktioner formelt er placeret hos andre instanser (samordnings- og neutralitetshensyn). Derved kan hensynet til disse konsekvenser komme ind i grundlaget for de beslutninger, som den pågældende instans selv træffer, på en måde, som er smidigere og harmonerer bedre med, at det er selvstændige politiske og administrative instanser, end hvis det tilsvarende skulle opnås gennem detaljerede regelsystemer og særlige samordningsprocedurer.

I de tilfælde, hvor der skal fastsættes takster - det være sig i forbindelse med betalinger "opad" eller hvor man måtte anvende enhedstilskud "nedad" - finder arbejdsgruppen derimod ikke, at det ud fra samordningshensynet er afgørende, at den enkelte takst fastsættes, så den udgør en præcist udmålt andel af den faktiske udgift i det enkelte konkrete tilfælde. Det er vigtigere, at den fastsættes, så den udgør et hensigtsmæssigt grundlag for samarbejde og samordning - og det vil i almindelighed også være administrativt enklere. Derfor kan der i overvejelser om niveauet for sådanne takster eksempelvis indgå hensyn til "normaludgifter" ved alternative foranstaltninger inden for det takstbetalende niveauets eget ansvarsområde. Når der i skitserne i afsnit 6.4. bl.a. opereres med et takstniveau omkring 15-25% af de gennemsnitlige udgifter pr. sengedag på sygehus, hænger dette således sammen med, at man derved kan opnå en takst, der nogenlunde modsvarer kommuners gennemsnitsudgift pr. dag på forskellige grupper af plejehjem (ved 50% statsrefusion).

I sin konsekvens kan det synspunkt, at en takst primært skal påvirke beslutningsgrundlaget for den takstbetalende instans, principielt føre til, at det er mindre væsentligt, hvem taksten betales til. Såfremt en kommunal takstbetaling, knyttet til dens borgeres faktiske benyttelse af en amtskommunal foranstaltning,

ikke er hensigtsmæssig set i relation til det amtskommunale beslutningsgrundlag, vil den tilsigtede virkning på det kommunale beslutningsgrundlag i princippet kunne opnås ved, at taksten indbetales f.eks. til en bloktilskudspulje el.lign. Det tilsvarende gælder naturligvis for en amtskommunes udgift i tilknytning til kommunale foranstaltninger/funktioner.

Dette indebærer, at en betaling og det grundlag, den ydes/modtages på, kan vurderes særskilt ud fra virkningerne på det samlede beslutningsgrundlag for henholdsvis den betalende og den modtagende, uden at man nødvendigvis er bundet af en tæt sammenhæng mellem de to sider af betalingen. Hvis det anses for hensigtsmæssigt i forhold til det kommunale beslutningsgrundlag, at hver kommune betaler en takst for sine borgeres brug af nogle amtskommunale foranstaltninger, medens det i givet fald ikke anses for hensigtsmæssigt i forhold til det amtskommunale beslutningsgrundlag, at den enkelte amtskommune modtager en betaling på grundlag af det samlede forbrug af den pågældende foranstaltning i amtskommunen, kunne de kommunale takstbetalinger indgå til forøgelse af de generelle tilskud.

På den anden side kan modtagelsen af taksten/refusionen også være et led i en tilsigtet påvirkning af beslutningsgrundlaget for den modtagende instans, f.eks. for at opnå eller nærme sig neutralitet mellem forskellige foranstaltninger i modtagerens regié.

I forbindelse med den skematiske form, hvori forskellige finansieringssystemer og løsningsmuligheder beskrives i det følgende, er det af betydning at have denne forståelse af refusioner, enhedstilskud og takster in mente. Når der i disse beskrivelser angives procenter f.eks. for kommuners deltagelse i en amtskommunal udgift, sker dette alene som udtryk for det niveau, der forudsættes som retningsgivende for størrelsen af takster m.v. (f.eks. en takst for hver sengedag, personer fra en kommune bruger på sygehus og

lign.). For at understrege dette er der i tabellerne - ud over pile - anvendt markeringerne R for refusioner (eventuelt enhedstilskud) og I for takster, ligesom det ved parenteser om procentangivelserne i forbindelse med takster fremhæves, at der er tale om et tilsigtet niveau og ikke nødvendigvis en præcis udgiftsandel.

6.2.7. Betydningen af overskuelighed og stabilitet.

Som foran nævnt anser arbejdsgruppen det for vigtigt, at et finansieringssystem er rimeligt overskueligt. Selv om det ikke er noget teknisk problem f.eks. at arbejde med "skæve procenter", bør det undgås. Ligeledes bør antallet af særregler eller specialområder være mindst muligt.

Det sidste har den betydning, at opdeling i særområder kan give væsentlige problemer for smidig samordning og samarbejde. Erfaringsmæssigt er tendenser til stive foranstaltningsdefinitioner og detaljerede regelsæt især påtrængende, hvor der er skel i finansieringen, ligesom vanskelighederne f.eks. for forsøgs- og udviklingsarbejde gør sig gældende dér. Der er således grund til at stille ganske særlige krav til begrundelserne, hvis en eller nogle foranstaltninger/funktioner ønskes skilt ud fra det område, de nu har finansieringsregler fælles med.

For finansieringsregler, der primært virker via grundlaget for flere instansers beslutninger og samspil, spiller stabiliteten en særlig rolle. Arbejdsgruppen har derfor i opstillingen af løsningsmuligheder lagt vægt på, både at de enkelte ændringer i finansieringsreglerne er begrundede, jfr. kapitel 5, og at ændringerne i givet fald indgår i en samlet tilrettelagt omlægning, herunder at eventuelle etaper er fastlagt og kendte, så de disponerende instanser, specielt kommuner og amtskommuner, kan have

tiltro til stabiliteten heri som grundlag også for planlægning og mere langsigtet tilrettelæggelse af opgaveløsning og ressourceanvendelse.

Som et særligt stabilitetshensyn har det været med i arbejdsgruppens overvejelser, at ændringer ikke sker i et omfang eller på en måde, så de på kort sigt udløser så stærkt pres for udbygning på ét område, at de modsvarende aflastninger på andre områder ikke i praksis kan gennemføres. Gevinsten må så at sige kunne "tages hjem". Opfølgning gennem andre styringsfaktorer, vejledning m.v. kan dog bidrage væsentligt til, at de tilsigtede omstillingstendenser kan forløbe på balanceret måde, jfr. afsnit 6.2.3. foran.

6.2.8. På grundlag af den nuværende opgavefordeling.

Endelig skal det nævnes, at arbejdsgruppen generelt har lagt den nuværende opgavefordeling til grund for sine overvejelser. Arbejdsgruppen har således ikke set det som sin opgave at vurdere eller foreslå ændringer af den nuværende opgave- og funktionsplacering inden for og mellem de 3 offentlige niveauer.

Typisk er finansieringsændringer i 1970'erne gennemført i forbindelse med konkrete opgaveomlægninger som f.eks. de psykiatriske hospitalers udlægning, bistandsloven og den tidligere særforbuds udlægning. Arbejdsgruppen finder det af betydning, at dens overvejelser ikke er knyttet til en opgaveomlægning på et konkret område med de begrænsninger, som kan følge deraf.

6.3. Nogle principielle overvejelser om finansieringsreglers sigte og virkemåder.

6.3.1. Afvejning mellem 3 grundlæggende hensyn og nogle andre hensyn.

I kapitel 4 er behandlet nogle principielle synsvinkler, som har præget 1970'ernes udvikling af finansieringsregler og været centrale udgangspunkter for arbejdsgruppens overvejelser. I afsnit 4.1. er særligt sammenfattet og præciseret tre grundlæggende hensyn, nemlig:

- ansvarshensynet, dvs. at den instans, der efter lovgivningen har ansvaret for (skal sørge for, tildeler, er forpligtet til el.lign.), også bærer udgiften. Dette princip er f.eks. gennemført for sygehuse og sygesikring, hvor udgifterne bæres fuldt ud af amtskommunerne,
- neutralitetshensynet, d.v.s. at udgiftsandelen er ens for den disponerende myndighed for forskellige foranstaltninger inden for bredere forvaltningsområder, således at prisen - set fra dennes synsvinkel - genspejler de faktiske omkostninger. Derved undgås, at finansieringsreglerne forvrider den disponerendes muligheder for at vurdere prisen over for værdien af en foranstaltningseenhed. Dette princip ligger f.eks. til grund for, at kommunen betaler samme andel, i dette tilfælde 50% af udgifterne ved alle ydelser og foranstaltninger under kommunerne, på bistandslovens og de fleste offentlige sundhedsordningers områder. I nær sammenhæng hermed
- samordningshensynet, d.v.s. at en (amts)kommune deltager finansielt i konsekvenserne af sine beslutninger, også når disse konsekvenser giver sig udslag i mer- eller mindreudgifter ved en funktion, som en anden myndighed har ansvaret for. Dette princip ligger f.eks. til grund for bistandslovens regel om, at kommunen betaler 50% af udgifterne også ved foranstaltninger under amtskommunerne.

Disse tre hensyn er ikke nødvendigvis absolutte eller modstridende i forhold til hinanden, jfr. kapitel 4. Samfundsøkonomisk og for effektiviteten i opgaveløsningen er det således væsentligt, at der er knyttet et finansielt ansvar både til den umiddelbare drift af den enkelte foranstaltning (ansvarshensynet) og ti1 dens samordning med andre og sammenhængende foranstaltninger, også når de hører under andre instanser (samordningshensynet), og jrt der ikke sker en uhensigtsmæssig forvridning af beslutningsgrundlaget for den enkelte instans gennem finansieringsreglerne (neutralitetshensynet).

Ud over disse 3 hensyn er det vigtigt at understrege betydningen af stabilitet i finansieringsreglerne, jfr. afsnittene 6.2.4. og 6.2.7. Mange forhold (økonomisk og organisatorisk struktur, anlæg og institutioner, de forskellige funktioners kapacitet, aftaler og overenskomster osv.) er fastlagt ud fra de gældende finansieringsvilkår. Ændringer vil derfor i sig selv kunne skabe usikkerhed og indebære omstillinger og administrative belastninger. Derfor bør finansieringsregler ikke ændres mere og specielt ikke hyppigere, end at fordelene ved ændringerne mere end opvejer ulemperne ved omstillingerne. Arbejdsgruppen lægger således vægt på, at uhensigtsmæssige ændringer i byrdefordelingen mellem kommuner undgås, jfr. hvad der i kapitel 1 er anført om, at materiale fra indenrigsministeriets finansieringsudvalg forudsættes at kunne indgå i den videre behandling af skitserne fra nærværende rapport. Det er ligeledes ud fra et stabilitetshensyn, at arbejdsgruppens skitser i det følgende ikke kun sammenholdes med ovennævnte 3 hensyn, men også med de nuværende finansieringsregler.

Selvom det i sidste ende er en politisk afgørelse at afveje den vægt, hvormed disse (og andre) hensyn må indgå i et samlet finansieringssystem, ser arbejdsgruppen det som sin opgave i denne rapport at pege på en række forhold inden for og mellem de forskellige områder til støtte for den videre behandling og stillingtagen til denne afvejning, jfr. kapitel 1.

På grundlag af kapitel 4 illustreres i det følgende ganske kort, hvilke principmodeller de nævnte 3 hensyn isoleret set og i deres rene form ville indebære. Dog skal det bemærkes, at neutralitets- og samordningshensynene er så nært forbundne, at de i denne summariske form kan illustreres under ét. Beskrivelserne må iøvrigt ses ud fra de forudsætninger, der er anført i de forudgående afsnit bl.a. om betydningen af overskuelighed og stabilitet.

Som illustrationsform er anvendt et stærkt forenklet skema. For overblikkets og sammenligningens skyld er i tabel 6.2. vist både hovedtræk af de nuværende finansieringsregler og de to nævnte principmodeller. Den tilsvarende tabel form er desuden anvendt i afsnit 6.4 ved præsentationen af løsningsmuligheder, jfr. tabel 6.3. Hvor der sker udgiftsdeling mellem instanser, er der i skemaerne markeret, hvor der er tale om henholdsvis procentrefusioner, evt. enhedstilskud (R) og takstbetalinger (1) og disses retning (ved pile), jfr. den nærmere omtale heraf i afsnit 6.2.6.

6.3.2. Kort om en model svarende til ansvarshensynet.

Modellen svarende hertil er i sit princip klar og enkel, jfr. tabel 6.2.b. Den har spillet en vigtig rolle for opgaveoverførsler til (amts)kommuner, især i begyndelse af 1970'erne, og den må anses for primær i den forstand, at den kun fraviges såvidt, som særlige forhold begrundet det.

Den har den væsentlige driftsøkonomiske fordel, at det finansielle ansvar for en given funktion er fuldt og helt placeret hos den instans, der umiddelbart har ansvaret for den pågældende funktion. Heri ligger iøvrigt indbygget en forudsætning om, at den instans, der har ansvaret for en foranstaltning, også står for driften af foranstaltningen, direkte eller ved overenskomst, og at det - ud fra tankegangen i dette hensyn - f.eks. må antages,

at en amtskommune, der selvstændigt etablerer og driver en foranstaltning inden for et iøvrigt kommunalt ansvarsområde, også fuldt ud bærer udgifterne herved.

Ansvarshensynet og dets forudsætninger er iøvrigt ret udførligt beskrevet i kapitel 4. Her skal kun kort resumeres, at modellen svarende dertil må anses for bedst egnet, hvor hver enkelt funktion/foranstaltning er klart fastlagt, og hvor der samtidigt er en "ren opgavefordeling", dvs. en fast funktions- og opgavefordeling, hvor der ikke er (væsentlig) sammenhæng mellem eller udvikling af funktioner under forskellige instanser (f.eks. funktioner under kommuner og amtskommuner).

Ansvarsprincippet er især vigtigt på områder, hvor der reelt er tale om en vis frihed for den disponerende myndighed til at fastlægge aktivitetsomfang og standard.

Specielt i forhold til de problemer og forudsætninger, der er behandlet i kapitel 5 og i afsnit 6.2, skal det fremhæves, at en konsekvent anvendelse af den "rene ansvarsmodel" ville betyde:

- at der blev neutralitet på kommunalt niveau mellem på den ene side sygedagpenge og bistandslovens kommunale funktioner, herunder kontanthjælp og dagforanstaltninger for børn, og på den anden side andre kommunale funktioner, såsom forvaltningsfunktioner (bl.a. vejledning og opsøgende arbejde fra forvaltningen). Endvidere vil modellen indebære neutralitet i forhold til de fleste andre kommunale ansvarsområder, f.eks. skolevæsen, miljø, teknisk forvaltning mv.
- at problemerne omkring samordning mellem kommunale og amtskommunale funktioner ville blive alvorligt forstærkede ved bortfaldet af kommunale betalinger for amtskommunale bi-

standslovforanstaltninger, og at skellet over for sygehus/sygesikring og i forhold til de statsligt finansierede førtidspensioner ville blive yderligere skærpet, og

- at der tilsvarende på amtskommunalt niveau blev opnået neutralitet mellem amtskommunale bistandslovfunktioner og f.eks. sygehusvæsenet, men også her på bekostning af en alvorlig svækkelse af samordningsgrundlaget mellem kommunale og amtskommunale funktioner.

6.3.3. Kort om en model svarende til samordnings- og neutralitets-hensynet.

En sådan model kan opstilles på flere forskellige måder. Lægger man imidlertid for denne summariske princip-illustration yderligere til grund, at den direkte funktions- og driftsansvarlige instans skal bære (mindst) 50% af udgiften (ansvarshensynet), og øjt der så vidt muligt kun skal være to instanser med i udgiftsdelingen, kommer man til en principmodel som i tabel 6.2.c.

Modellen svarende til samordnings- og neutralitetshensynet er kendetegnet af, at hver instans deltager i finansieringen af tilgrænsende funktioner - og dermed også i finansieringen af konsekvenser for disse af sine beslutninger vedrørende de funktioner, den umiddelbart selv har ansvaret for.

Herved kan modellen siges at bygge på et bredere ansvars- og omkostningsbegreb end den forudgående model. Medens "ansvarsmodellen" knytter hele ansvaret (100%) til styringen og driften af den enkelte, givne og fast definerede funktion/foranstaltning, så inddrager "samordnings- og neutralitetsmodellen" desuden hensynet til virkningerne på efterspørgslen efter og dermed udgifterne til funktioner/foranstaltninger under andre instanser i sit ansvarsbegreb og knytter økonomiske konsekvenser hertil.

Tabel 6.2. Summarisk oversigt over de nuværende finansieringsordninger og over to principmodeller svarende til henholdsvis det rene ansvarshensyn og de rene samordnings- og neutralitetshensyn, jfr.kap. 4.

<u>Bistandslov og off. su-ordn.</u>						
<u>Serviceydelser</u>		Kontant- hjælp	Sygedag- penge 1)	Førtids- pension	Sygehus/ -sikr.	
Amtsk.	Komm.					
<u>a. De nuværende finansieringsordninger:</u>						
S	0	50 R	50 R	75 R	100	0
A	50 ↑	0 ↓	0 ↓	0 ↓	0	100
K	50 T	50 ↓	50 ↓	25 ↓	0	0
<u>b. Principmodel svarende til ansvarshensynet:</u>						
S	0	0	0	0	100	0
A	100	0	0	0	0	100
K	0	100	100	100	0	0
<u>c. Principmodel svarende til samordnings- og neutralitetshensyn:</u>						
S	0	0	0	0	0	0
A	(50) ↑	50 R	50 R	50 R	50 R	(50) ↑
K	(50) T	50 ↓	50 ↓	50 ↓	50 ↓	(50) T

Note 1) Uden for arbejdsgiverperioden.

Dette indebærer på den anden side, at der så at sige ikke bliver plads til, at den ansvarlige instans alene bærer hele finansieringen af en given funktion, og dels skal den ansvarlige instans for én funktion nu bruge noget af pladsen på sit budget til at deltage også i finansieringen af andre funktioner.

Specielt i forhold til de problemer og forudsætninger, der er behandlet i kapitel 5 og i afsnit 6.2., skal det fremhæves, at en konsekvent anvendelse af den "rene samordnings- og neutralitetsmodel" vil betyde:

- at udgiftsandelen for den ansvarlige instans reduceres på nogle områder, hvor den nu er 100% (sygehus og sygesikring),

- at der opretholdes neutralitet på kommunalt niveau for så vidt angår bistandsloven og visse offentlig sundhedsordninger, og at denne neutralitet udvides til også at omfatte de øvrige her omhandlede områder/funktioner, nemlig sygedagpenge (uden for arbejdsgiverperioden), førtidspensioner, sygehusvæsen og sygesikring, mens der ikke sker ændringer i forholdet mellem kommunale serviceydelser inden for bistandslov mv. og andre kommunale funktioner, f.eks. inden for skolevæsnet (K 100),
- at anvendelsen af helt samme udgiftsfordeling for alle områder betyder, at finansieringsandelene ikke afspejler eventuelle forskelle i indflydelse på udgiftsomfang,
- at der opnås neutralitet på amtskommunalt niveau for alle de her omhandlede funktioner, og
- at grundlaget for samarbejde og samordning mellem kommunale og amtskommunale instanser styrkes over hele det her omhandlede område.

6.3.4. Kort om de nuværende finansieringsordninger.

For en sammenligning er de nuværende finansieringsordninger indføjet i samme skematiske form som principmodellerne, jfr. tabel 6.2.

Som beskrevet i kapitel 2, er de nuværende ordninger blevet til ved udviklinger på de enkelte områder og kun i begrænset omfang ud fra samlede eller tværgående overvejelser. Det skal desuden understreges, at gengivelsen af de gældende regler i tabel 6.2. er stærkt forenklet. Der ses bort fra så væsentlige afvigelser som børnetandpleje, vejledning og opsøgende arbejde, maksimumsgrænser, forsorgshjem osv., der iøvrigt bevirker, at man ikke i beløbsmæssige opgørelser af de forskellige niveauers nuværende udgifter vil genfinde tilsvarende enkle delinger, jfr. kapitel 3.

En række problemer i tilknytning til de nuværende finansieringsordninger er baggrunden for arbejdsgruppens nedsættelse og er udførligt behandlet i kapitlerne forud, især kapitel 5. Sammenfattet som ved principmodellerne foran kan man pege på:

- at der er neutralitet på kommunalt niveau inden for bistandslovens område og visse sundhedsordninger med enkelte undtagelser (børnetandpleje, vejledning og opsøgende arbejde fra forvaltningen). Der er ikke neutralitet i forhold til sygedagpenge eller f.eks. til en række kommunale funktioner uden for social- og sundhedsområdet eller til beskæftigelses- og arbejdsmarkedsforanstaltninger,
- at der ikke er neutralitet på amtskommunalt niveau hverken i forhold til sygehusvæsen eller sygesikring. Anvendelsen af amtskommunale foranstaltninger inden for bistandsloven fremtræder således - set fra amtskommunens synsvinkel - generelt som billigere end sygehusvæsen/sygesikring.
- at grundlaget for samordning mellem kommunale OJ amtskommunale funktioner (inden for bistandslovområdet og f.eks. over for sygehus/sygesikring, førtidspensioner og sygedagpenge) gennembrydes af mange og markante skel i finansieringen mellem de enkelte funktioner. Anvendelsen af amtskommunale funktioner uden for bistandsloven fremtræder således generelt som gratis for kommuner, medens enhver løsning uden for sygehus/sygesikring fremtræder som billig eller gratis for amtskommunen - i modsætning til den kommunale synsvinkel. Dette vanskeliggør primært samordning og desuden fælles eller tværgående forsøg og udvikling på alle amtskommunale områder i forhold til kommunale ydelser og på alle kommunale ydelser i forhold til sygehus/sygesikring og førtidspensioner.
- at det er af betydning for mulighederne for en samlet styring i en decentraliseret offentlig sektor, at den enkelte myndighed har et finansielt ansvar for de direkte eller afledende konsekvenser af sine dispositioner.

6.3.5. Voksende vægt på samordning.

Med disse udgangspunkter har det centrale sigte for arbejdsgruppens overvejelser været et finansieringssystem, som i højere grad end det nuværende fremmer samordning mellem sammenhængende funktioner, herunder hvor disse hører under forskellige instanser, jfr. arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppen finder det vigtigt, at finansieringsreglerne understøtter en effektiv tilrettelæggelse og nødvendig økonomistyring af den enkelte foranstaltning/funktion. Derfor bør den umiddelbart ansvarlige instans i alle tilfælde bære en væsentlig del af udgiften ved sine foranstaltninger/funktioner, jfr. ansvarshensynet. Såfremt der ikke kan anføres væsentlige grunde for, at også andre hensyn må tilgodeses i en samlet afvejning, vil dette hensyn indebære, at den ansvarlige instans bærer udgiften fuldt ud.

En række andre hensyn gør sig imidlertid gældende. Med den store og voksende betydning både for en effektiv opgaveløsning og for en hensigtsmæssig ressourceanvendelse, som samordningen af flere funktioner har, jfr. kapitel 5, må der således stadigt hyppigere lægges vægt på, at finansieringsreglerne bidrager til at fremme en sådan samordning. Dette er ganske særligt påtrængende, når udviklingen og de samfundsmæssige rammer stiller store krav til omstillingsmuligheder på tværs af tilvante båse. Endvidere har staten og lovgivningen betydelig indflydelse på omfanget af de kommunale og amtskommunale opgaver og på mulighederne både for at samordne deres løsning og for at løse dem i det hele taget.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at en finansiel tilskyndelse til at fremme samordning mellem sammenhængende funktioner i praksis helt overvejende må tage sigte på prioritering og planlægning, d.v.s.

den fremtidige tilrettelæggelse af opgaveløsninger, samarbejdslinier, tilpasninger af de forskellige funktioners kapacitet o.s.v, så der herigennem skabes et stadigt bedre grundlag for samarbejde og sammenhæng i den løbende anvendelse af de enkelte funktioner/foranstaltninger.

En konsekvens af dette synspunkt er, at arbejdsgruppen i løsningsmulighederne i afsnit 6.4. f.eks. kun inddrager spørgsmålet om ændret finansiering af fremtidigt tildelte førtidspensioner, men ikke af de allerede løbende førtidspensioner. Tilsvarende finder man ikke, at samordnings-, prioriterings- eller planlægningshensyn kan begrunde kommunal eller amtskommunal deltagelse i finansieringen af den almindelige alderspension (folkepensionen).

Mere generelt skal det imidlertid fremhæves, at begrundelsen for at inddrage andre instanser end den direkte ansvarlige i finansieringen af en funktion almindeligvis ikke er at sikre den nødvendige økonomiske dækning af givne udgifter. Dette kunne ske på andre måder. Et hovedsigte med finansieringsregler (og specielt ved udgiftsdeling mellem offentlige instanser) er derimod, at de - som led i det samlede offentlige styringssystem - kan bidrage til, at forskellige instansers selvstændige beslutninger samlet kan resultere i effektive opgaveløsninger og så hensigtsmæssig anvendelse af begrænsede ressourcer som muligt.

En konsekvens af dette synspunkt er, at en udgiftsdeling - både for den direkte ansvarlige og for andre instanser - i første række må vurderes ud fra, om den giver en hensigtsmæssig balance i grundlaget for de beslutninger, den pågældende instans skal træffe, jfr. kapitel 5.

Det betyder f.eks., at en kommunes betalinger for dens borgeres brug af det amtskommunale sygehusvæsen nok vil aflaste amtskommunen

for udgifter, men at dens sigte er at aflaste den samlede udvikling i de fremtidige sygehusudgifter ved at give de kommunale instanser et bedre grundlag for prioritering og planlægning af de kommunale funktioner, der kan spille en rolle for hyppighed og varighed f.eks. af borgernes sygehusophold. På den anden side betyder det også, at den amtskommunale deltagelse i finansieringen af de kommunale funktioner skal forbedre det amtskommunale beslutningsgrundlag ved at være et konkret udtryk for, at planlægning og tilrettelæggelse af f.eks. sygehusvæsen og sygesikring spiller en rolle for, hvor tit og hvor længe borgerne får brug for kommunale ydelser.

Fælles økonomiske interesser vil endvidere være et bedre grundlag for samarbejde og samordning mellem kommunale og amtskommunale instanser end det udgangspunkt, hvor finansieringsreglerne fremmer økonomiske modsætninger mellem de to instanser. Det skal bemærkes, at disse formål med en udgiftsdeling ikke generelt nødvendiggør, at f.eks. en takst udgør en præcist udmålt andel af den faktiske udgift i det enkelte, konkrete tilfælde, eller for den sags skyld, at en sådan motiverende takst- eller refusionsbetaling nødvendigvis tilgår den modtagende instans umiddelbart eller på samme grundlag, som den betalende instans yder den, jfr. afsnit 6.2.6.

6.3.6. Konjunkturfølsomme udgifter.

Da kommuner og amtskommuner har sværere end staten ved at tilpasse deres løbende indtægter til stærkt svingende udgifter, og da den generelle økonomiske politik, herunder konjunkturpolitikken, først og fremmest er et statsligt anliggende, skal arbejdsgruppen i øvrigt pege på, at det forhold, at nogle udgifter inden for social- og arbejdsmarkedsområderne er konjunkturfølsomme, sætter grænser for, i hvilket omfang (amts)kommunerne kan overtage finansieringen af de pågældende udgifter. Det drejer sig bl.a. om arbejdsløshedsdagpenge, efterløn og kontanthjælp.

Hvis der imidlertid gennemføres en generel konjunktursikring af kommunernes indtægter, vil dette problem for samordningen mellem finansieringsreglerne på de konjunkturfølsomme udgiftsområder og på de øvrige udgiftsområder kunne mindskes. Man kunne f.eks. tænke sig, at en del af bloktilskuddet blev reguleret på grundlag af den forventede størrelse af de konjunkturfølsomme udgifter, og at denne del af tilskuddet blev fordelt efter arbejdsløshed i kommunerne eller et andet udgiftsbehovskriterium, der afspejler udgiftsbehovet på dette område.

Såfremt kommunerne skal kunne inddrages i finansieringen af udgifterne til beskæftigelsespolitikken i større omfang end nu, eller hvis arbejdsløshedsunderstøttelse, efterløn m.v. skal kunne indgå i samordningen af finansieringsreglerne, må det således forudsættes, at der i hvert fald sker en anden regulering og fordeling af bloktilskuddene.

6.3.7. Afvejning af sammenhænge indenfor og mellem områder.

Allerede disse generelle synspunkter fører til, at arbejdsgruppen ikke kan pege på nogen af de rene principmodeller foran som egnede løsninger i relation til de sammenhænge og vilkår, der gør sig gældende for opgaveløsning og ressourceanvendelse på de sociale og sundhedsmæssige områder. Det er imidlertid afgørende, at de principielle synspunkter, der ligger bag de forskellige modeller, dvs. ansvars-, samordnings- og neutralitetshensynene, alle indgår i de mulige løsninger.

De problemer, der ligger bag arbejdsgruppens nedsættelse, og de sammenhænge, der er beskrevet i kapitel 5, understreger, at der i forhold til de nuværende finansieringsregler er behov for at styrke hensynet til samordning af sammenhængende funktioner.

Ud fra beskrivelserne i kapitel 5 skal det fremhæves, at sammenhænge naturligvis kan være tættere eller forekomme hyppigere mellem nogle funktioner end mellem andre funktioner. En graduering af finansieringsreglerne ud fra nærhed eller hyppighed af sammenhænge mellem konkrete funktioner på de forskellige områder kan være nærliggende og nødvendig i hvert fald mellem nogle større områder.

Når det i begyndelsen af 1970'erne blev besluttet, at sygehusvæsen og sygesikring finansielt skulle sidestilles, indgik antageligt den vurdering heri, at funktioner fra disse to områder ville have særligt nære og hyppige sammenhænge i opgaveløsning og ressourceanvendelse.

Når arbejdsgruppen særligt beskæftiger sig med sammenhænge mellem forskellige sociale og sundhedsmæssige områder indbyrdes, ligger der naturligvis ikke heri, at der ikke også er betydningsfulde sammenhænge til andre områder (f.eks. folkeskolen), men at de indbyrdes sammenhænge mellem de forskellige sociale og sundhedsmæssige områder under alle omstændigheder er så tungtvejende, at løsning af nogle finansieringsmæssige problemer i lyset heraf må tillægges selvstændig værdi.

Arbejdsgruppen finder det imidlertid ikke nødvendigt, at alle funktioner og foranstaltninger på hele det brede sociale on sundhedsmæssige område finansieres på en og samme måde med en og samme udgiftsfordeling mellem instanser, før en omlægning kan anses for en væsentlig forbedring i forhold til de nuværende regler.

På den anden side er problemerne omkring finansiering og samordning i høj grad knyttet til skel imellem finansieringsbåse. En videregående graduering af de almindelige finansieringsregler

efter betydningen af sammenhængene mellem konkrete funktioner vil således medføre meget betragtelige vanskeligheder. F.eks. vil betydningen af sammenhængen mellem konkrete funktioner kunne variere stærkt fra opgavetype til opgavetype, og de mange enkeltfunktioner vil kunne indgå i mangfoldige og skiftende kombinationer på kryds og tværs og uden, at der generelt vil kunne udpeges "faste nabofunktioner". Dertil kommer, at en videregående graduering vil kunne virke statisk og modvirke omstillinger, hvor netop ændrede kombinationer af de givne funktioner kan være led i mere hensigtsmæssige opgaveløsninger.

Dette udelukker naturligvis ikke, at der i særlige situationer kan besluttes ad hoc-regler for at fremme eller hæmme udviklingen af bestemte foranstaltninger, jfr. afsnit 6.2.4. For så vidt angår de almindelige finansieringsregler finder arbejdsgruppen imidlertid, at det vil kræve ganske særlige begrundelser at udskille enkeltforanstaltninger fra de funktions- og forvaltningsmæssige områder, de iøvrigt hænger sammen med.

En konsekvens af dette synspunkt er f.eks., at der ikke nødvendigvis skal være nær sammenhæng mellem samtliche funktioner på to områder, for at en tilnærmelse af deres finansieringsregler kan være velbegrundet. Hvis der er så nær sammenhæng mellem så mange funktioner i to områder, at det begrundes en tilnærmelse mellem deres finansieringsregler, taler meget således for, at det er områderne som helhed, der tilnærmes hinanden, fordi det vil være meget betænkeligt (og kræve ganske særlige begrundelser) at sætte nye finansielle skel mellem funktioner, der hidtil har kunnet prioriteres og planlægges i finansiell sammenhæng.

Den bedre samordning af sammenhængende funktioner, som finansieringsreglerne kan bidrage til, er specielt afgørende på det kommunale niveau og dernæst på det amtskommunale niveau, jfr. kapitel 5 samt afsnit 6.2.2. Men også samordningen mellem kommunale og amtskommunale funktioner spiller en meget vigtig rolle for opgaveløsning og ressourceanvendelse.

Når netop problemer omkring sammenhængen mellem kommunale og amtskommunale funktioner så hyppigt trænger sig på og derfor er fremhævet i de foregående afsnit og kapitler, er det således ikke udtryk for, at samordningen også på de to niveauer hver for sig ikke er overordentlig vigtig. Ændringerne af finansieringsreglerne igennem 1970'erne har imidlertid betydet så væsentlige forbedringer af grundlaget for samordning især på det kommunale niveau, at de foreliggende problemer forholdsvis stærkt vil være knyttet til sammenhængen mellem kommunale og amtskommunale funktioner.

Arbejdsgruppen finder, at der regionalt er en så væsentlig faktisk fællesinteresse i opgaveløsning og ressourceanvendelse, at det er vigtigt, at finansieringsreglerne bidrager til at fremme et samarbejde herudfra.

6.3.8. Forhold til sektorplanlægning.

Inden for nogle planlægningsområder (udbygningsplaner på sociale og sundhedsmæssige områder, regions- og kommuneplanlægning m.v.) er der tilrettelagt procedurer, som både bygger på og tilskynder til et samarbejde mellem kommuner og amtskommune.

Dette samarbejde har ikke i alle henseender fundet sin endelige form eller udfyldt de muligheder, som enten allerede ligger i det, eller som ved begrænsede tekniske ændringer, bl.a. om tidsmæssig tilpasning af planperioderne, vil kunne gennemføres. Det af budgetdepartementet nedsatte planinformationsudvalg har således i 1980 udarbejdet en foreløbig rapport om videreudvikling af plansystemerne. 1)

- 1) I august 1981 har en arbejdsgruppe under planinformationsudvalget desuden afgivet en (endnu ikke offentliggjort) rapport om planlægningen på nogle serviceområder, bl.a. de sociale udbygningsplaner og sygehusplanlægningen. En videre behandling og stillingtagen til denne rapport forventes at ske bl.a. i budgetdepartementets planinformationsudvalg.

Baggrunden for disse rapporter er den tilstræbte kraftige afdæmpning af væksten i de offentlige udgifter, der nødvendiggør, at planlægningen tilrettelægges, så den i højere grad kan danne baggrund for nytænkning og omstilling. Dette kan bl.a. ske ved en bedre samordning af sektorplanerne på decentralt og centralt niveau. Særligt fremhæver de nævnte rapporter det, man kalder emneplanlægning (og forsøg), dvs. at de statslige myndigheder i samarbejde med amtskommunerne og kommunerne - eller kommuner og amtskommuner alene - i den enkelte planrunde lægger særlig vægt på bestemte væsentlige emner inden for den enkelte sektor eller på tværs af sektorerne.

Det må forventes, at bl.a. tværgående emneplanlægning kan bidrage til en stærkere koordination af sektorplanlægningen, hvis der sættes tilstrækkelige ressourcer ind på denne opgave. Amtskommuner og kommuner vil herigennem opnå et bedre grundlag for samarbejde på de områder, der kan substituere eksempelvis foranstaltninger for ældre i kommunen (omsorgsforanstaltninger, beskyttede boliger, plejehjem mv.) og ældres behandling/ophold på sygehus.

Allerede inden for de nuværende rammer kan det imidlertid antages, at amtskommunens deltagelse i udgifter ved kommunale serviceydelser inden for bistandsloven og de offentlige sundhedsordninger kunne styrke dens interesse i - bl.a. gennem varetagelsen af de koordinerende forpligtelser i henhold til den gældende sociale styrelseslov - at bidrage til kommunernes planlægningsgrundlag.

Særligt i relation til sygehusvæsen og sygesikring peger arbejdsgruppen i afsnit 6.5.4. på nogle konkrete muligheder for et samspil mellem ændrede finansieringsregler og planlægning. Det skal dog allerede her understreges, at arbejdsgruppen nok anser en udbygning af samarbejdet, herunder kommunal medindflydelse på planlægningen på disse områder, for en vigtig betingelse for kommunal

medfinansiering, men at man iøvrigt anser denne udbygning for særdeles ønskelig og påkrævet også uafhængigt af ændringer af finansieringsreglerne.

Forholdet mellem finansieringsregler og planlægning er desuden et eksempel på, at finansieringsregler er en enkelt blandt flere faktorer i det samlede offentlige styringssystem. I forhold til andre styringsfaktorer har finansieringsreglerne tilmed ofte en mere indirekte karakter, jfr. afsnittene 6.2.4. og 6.2.5., således at ændringer af finansieringsregler i princippet kan sigte på at fremme, at andre styringsfaktorer kan virke så hensigtsmæssigt som muligt.

Derfor er de virkninger, der tilsigtes med finansieringsreglerne generelt betinget af, at de følges op i og gennem disse andre styringsfaktorer. Særligt skal arbejdsgruppen fremhæve, at det må forudsættes, at finansieringsændringer følges op af vejledninger fra de centrale myndigheder m.v. i relation til de øvrige styringsfaktorer omkring de muligheder og intentioner, der ligger i finansieringsændringerne, jfr. kapitel 5, og at de centrale myndigheder vil være opmærksomme på, hvor finansieringsændringer muliggør mindre stive og mere smidige regelsystemer.

6.4. Nogle løsningsmuligheder.

6.4.1. Præsentation af 3 hovedskitser.

Til brug for den videre politiske afvejning og stillingtagen har arbejdsgruppen i dette afsnit opstillet 3 hovedskitser til ændringer af det samlede finansieringssystem med henblik på at fremme samordningen mellem sammenhængende funktioner, herunder hvor disse vare-

tages af forskellige instanser. Udgangspunkterne herfor er de problemstillinger, forudsætninger og sammenhænge, der er behandlet i de forudgående kapitler og afsnit.

Arbejdsgruppen ønsker at understrege, at de 3 hovedskitser og dertil knyttede varianter fremlægges som alternative løsningsmodeller til denne videre behandling og uden, at arbejdsgruppens enkelte medlemmer anser hver af de 3 opstillede skitser for lige egnede, jfr. kapitel 1.

Det skal videre bemærkes, at skitserne er opstillet under de forudsætninger, der er anført specielt i afsnit 6.2., og at der på de enkelte områder i afsnit 6.5. derudover er angivet betingelser for, at de skitserede ændringer kan tillægges de tilsigtede virkninger. Endelig er der i afsnit 6.6. peget på nogle mulige varianter på de forskellige områder i relation til de enkelte hovedskitser.

De 3 hovedskitser er kort beskrevet i det følgende. Hver for sig knytter de sig iøvrigt nært til henholdsvis de nuværende regler og de to principmodeller, der er beskrevet i afsnit 6.3., jfr. tabel 6.2., således at:

- den første skitse tilsigter - i princippet inden for den nuværende samlede udgiftsfordeling mellem de tre niveauer - en vis tilnærmelse til samordningshensynet,
- den anden skitse som helhed repræsenterer en tilnærmelse til den model, der svarer til ansvarshensynet, samtidig med at den tilsigter en styrkelse af samordnings- og neutralitetshensyn, og
- den tredje skitse - ud over en styrkelse af ansvarshensynet regionalt - gennemgående repræsenterer en tilnærmelse til modellen, der svarer til samordnings- og neutralitetshensynene.

De tre hovedskitser præsenteres af hensyn til overskuelighed og sammenlignelighed samlet i en skemaform svarende til den, der er anvendt foran i afsnittene 6.1. og 6.3., jfr. tabel 6.3. Ud fra

samme hensyn gentages først i tabel 6.3. hovedtrækkene af de nuværende finansieringsregler fra tabel 6.2. For nærmere omtale af markeringerne for procentrefusioner, evt. enhedstilskud (R) og takstbetalinger (T) henvises til afsnit 6.2.6.

6.4.2. Fælles træk i de tre hovedskitser.

Indledningsvis skal det fremhæves, at der i alle tre hovedskitser indgår såvel ansvars- som neutralitets- og samordningshensyn, omend de indgår i forskellig form og med forskellig indbyrdes vægt.

Når den enkelte hovedskitse i tabel 6.3. kort betegnes ved et af disse hensyn (og ved de nuværende regler) ligger der således ikke deri, at den Jam inddrager dette hensyn, men blot, at dens hovedtendens i almindelighed og i forhold til de andre hovedskitser peger mere i den retning, som betegnelsen angiver.

Det skal ligeledes fremhæves, at der i alle tre hovedskitser indgår, at ansvars-, neutralitets- og samordningshensynene kan have forskellig vægt på de forskellige områder, ligesom andre af de hensyn, der er nævnt i det foregående, kan indgå med forskellig vægt. Ingen af hovedskitserne har således samme udgiftsfordeling på tværs af alle opgaveområder i tabel 6.3.

Fælles for de tre løsningsskitser er endvidere, at sygesikringen ikke indgår i den summariske oversigt over skitsernes hovedtræk i tabel 6.3. I de nuværende regler finansieres sygesikringen på samme måde som sygehusvæsenet, nemlig 100% amts kommunalt, idet der ved beslutningen herom blev lagt afgørende vægt på dens sammenhæng med sygehusvæsenet, jfr. kapitel 2. Problemerne omkring sygesikringens særlige forhold og dens nære sammenhæng med både sygehusvæsen og de øvrige sociale og sundhedsmæssige områder er i relation til alle tre løsningsskitser taget nærmere op i afsnit 6.5.4.

I tilknytning til de tre hovedskitser angives i det følgende nogle varianter. Nogle af disse variationsmuligheder er knyttet til den enkelte skitse, medens andre er relevante i forhold til alle tre skitser. Disse fælles variationsmuligheder inden for de tre skitser betyder, at nogle tværgående problemstillinger kan afvejes uafhængigt af, hvilken af de tre skitser eller kombinationer heraf, der måtte fremgå af den videre politiske behandling og beslutningsproces.

Disse fælles problemstillinger drejer sig eksempelvis om, hvorvidt betalinger nedad skal udformes som procentrefusioner eller som enhedstilskud, jfr. afsnit 6.2.6., om kommunal takstbetaling for deres borgeres benyttelse af sygehusvæsnet skal gælde alle eller kun borgere over en vis alder, jfr. afsnit 6.5.4., om valg af grundlag for den konkrete takstfastsættelse, om løsninger på de mere specielle problemer, der er taget op i kapitel 8 osv.

Allerede disse forhold viser, at der kan være grund til at se på opstillingen i tabel 6.3. både hovedområde for hovedområde, dvs. ud fra "søjlerne" (lodret) i tabellen og de særlige sammenhænge, som betinger finansieringen inden for den enkelte søjle, og hovedskitse for hovedskitse, dvs. "bælterne" (vandret) i tabellen af hensyn til den finansielle sammenhæng på tværs af områderne.

Dispositionen for det følgende er da også opbygget derefter:

- (1) i tilknytning til tabel 6.3. angives hovedindholdet af den enkelte hovedskitse og de ændringer, den indebærer i forhold til de nuværende regler, afsnittene 6.4.3. - 6.4.5.
- (2) ud fra nogle sammenhænge og finansielle problemstillinger for enkelte hovedområder ("søjler" i tabel 6.3.), sådan som de er beskrevet i kapitel 5, vurderes de forskellige skitsers indhold for så vidt angår det pågældende hovedområde, afsnit 6.5.,

- (3) der sammenfattes visse mulige varianter i relation dels til hovedskitserne generelt og dels til de enkelte hovedskitser, afsnit 6.6.
- (4) indholdet af hver hovedskitse sammenholdes meget summarisk med de forudsætninger og problemstillinger, der er opstillet i de forudgående kapitler og afsnit, afsnit 6.7.

6.4.3. Om den første hovedskitse.

Det er skitsens hovedsigte under den givne opgavefordeling at etablere en forbedret samordning uden at ændre afgørende på ansvarsforholdene eller den finansielle balance mellem de tre styrelsesniveauer.

Skitsen etablerer en direkte finansiell samordning mellem kontanthjælp, sygedagpenge og førtidspension med en ensartet refusionsprocent på 75. Skitsen etablerer også en samordning mellem de sociale ældreforanstaltninger og sygehusudgifterne derved, at kommunerne til amtskommunen betaler en takst for ældres sygehushold svarende til en gennemsnitlig plejehjemsudgift. I lighed med kommunernes øvrige institutionsudgifter under bistandsloven foreslår skitsen, at 50% af den kommunale sygehusindlæggelsestakst refunderes af staten.

Den statslige udgiftsandel af bistandslovens kontanthjælp øges som anført fra 50 til 75% også af konjunkturmæssige hensyn og samtidig med, at der indføres en kommunal medfinansiering på 25% af førtidspensionerne.

Den kommunale finansieringsandel på 25% lever ikke fuldt op til ansvarsprincippet krav om, at den driftsansvarlige instans i alle tilfælde skal bære mindst 50% af udgifterne, men muliggør, at samordningshensynet tilgodeses, og at man undgår større ændringer af fordelingen af udgifter mellem stat, amtskommuner og kommuner, jfr. tabel 6.4. i forbindelse med gennemgangen i afsnit 6.7.

6.4.4. Om den anden hovedskitse.

Skitsen indebærer gennemførelse af "den rene ansvarsmodel" for kommunale servicefunktioner inden for bistandslov og offentlige sundhedsordninger, dvs. fuldt bortfald af statsrefusion.

Efter skitsen betaler kommunen en takst for sine borgeres faktiske benyttelse af amtskommunale serviceydelser. Taksten fastsættes, så den i princippet dækker udgiften ved disse ydelser 100%, for sygehuse dog kun en "plejetakst". På kommunalt niveau opretholdes der ved neutralitet på dette område (omend på et andet niveau end de nuværende 50%), og der opnås neutralitet i forhold til vejledning og opsøgende arbejde og til andre kommunale funktioner, f.eks. inden for folkeskolen.

Taksten betales til en bloktilskudspulje, hvorfra (1) halvdelen af taksten går videre til amtskommunerne til dækning af udgifterne til de pågældende foranstaltninger, medens (2) restprovenuet tilbageføres som generelle tilskud til kommunerne, evt. til kommunerne i den amtskommune, hvorfra det er fremkommet, såfremt dette måtte vise sig påkrævet for også at opnå "neutralitet" over for afgrænsningen mellem kommunale og amtskommunale funktioner i det pågældende amt.

Ved denne fremgangsmåde opnås desuden en tilnærmelse til neutralitet også på amtskommunalt niveau, og der fastholdes et amtskommunalt finansielt ansvar for amtskommunale funktioner.

Det forudsættes endvidere i skitsen, at finansieringsordningen for amtskommunale serviceydelser også anvendes, hvor amtskommunen driver institutioner inden for et iøvrigt kommunalt ansvarsområde.

Tabel 6.3. Summarisk oversigt over de nuværende finansieringsregler og over de 3 hovedskitser.

Bistandslov og off. su-ordn.						
Serviceydelser		Kontant- hjælp	Sygedag- penge 1)	Fremt. førtids- pension	Syge- hus 2)	
Amtsk.	Komm.					
----- procent -----						
De nuværende finansieringsregler, jfr. tabel 6.2.:						
S	0	50 R	50 R	75 R	100	0
A	50 ↑	0 ↓	0 ↓	0 ↓	0	100
K	50 T	50 ↓	50 ↓	25 ↓	0	0
Skitse 1 (Øget samordning inden for nuværende samlede udgiftsfordeling):						
S	0	50 R	75 R	75 R	75 R	R(15)
A	(50) ↑	0 ↓	0 ↓	0 ↓	0 ↓	(70) ↑
K	(50) T	50 ↓	25 ↓	25 ↓	25 ↓	(15) T
Skitse 2 (tilnærmelse især til ansvarshensynet, jfr. tabel 6.2.):						
S	0	0	50 R	50 R	50 R	0
B 3)	T (- 50) ↑	-	- ↓	- ↓	- ↓	T(- 15-20) ↑
A	↓ (50)	0	0 ↓	0 ↓	0 ↓	(85-80) ↑
K	(100) T	100	50 ↓	50 ↓	50 ↓	(30-40) T
Skitse 3 (Tilnærmelse især til samordningshensynet, jfr. tabel 6.2.):						
S	0	0	25 R	50 R	50 R	0
A	(50) ↑	50 R	R 25 ↓	R 25 ↓	R 25 ↓	(75) ↑
K	(50) T	50 ↓	↓ 50 ↓	↓ 25 ↓	↓ 25 ↓	(25) T

- 1) Uden for arbejdsgiverperioden.
- 2) Særligt om sygesikringen, se afsnit 6.5.4.
- 3) 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 markeringen - 50 mv.). BEMÆRK: En analog ordning er behandlet i afsnit 6.6.1. Tværgående (fælles) variationsmuligheder, fordi den i princippet kan tænkes anvendt også i forbindelse med de øvrige skitser.

På kommunalt niveau etableres desuden neutralitet mellem kontantydelseerne indbyrdes ved en ligedeling mellem stat og kommune, dvs. at kommuners andel af sygedagpenge forhøjes fra 25 til 50%, og der indføres kommunal medfinansiering på 50% af fremtidige førtidspensioner.

Ved skitsen etableres således meget brede neutralitetsområder på begge niveauer hver for sig, og den finansielle interesse i varetagelsen af samordningshensynet placeres helt på kommunalt niveau. Hensynet til konsekvenser for kommunale funktioner indgår således ikke i det amtskommunale beslutningsgrundlag.

Skitsen betyder meget store omlægninger af den samlede direkte udgiftsfordeling især mellem stat og kommuner, jfr. tabel 6.4.

6.4.5. Om den tredie hovedskitse.

Skitsen tilgodeser ansvarshensynet derved, at den driftsansvarlige instans i alle tilfælde bærer mindst 50% af udgiften, og indebærer derudover en styrkelse af neutralitets- og samordningshensynet. Den indebærer, at den andel af udgiften, som bæres af den direkte ansvarlige instans - bortset fra sygehusvæsenet - ikke i noget tilfælde nedsættes i forhold til den nuværende "pris".

I forhold til de nuværende regler indebærer skitsen følgende ændringer:

- Amtskommunerne inddrages i en medfinansiering af bistandslovens kommunale serviceydelser, af de offentlige sundhedsordninger og af kontanthjælp, sygedagpenge og førtidspensioner, således at hensynet til konsekvenser for disse funktioner af amtskommunale dispositioner bringes ind i de amtskommunale beslutninger. Statens refusioner reduceres tilsvarende. Derved fastholdes uændret kommunal udgiftsandel på dette område, og grundlaget for samordning mellem kommunale og amtskommunale funktioner styrkes.

- Der indføres en takstbetaling fra kommunen til sygehusvæsenet svarende til dens borgeres faktiske benyttelse heraf. Takstniveauet er i skitsen tentativt angivet som 25% af den budgettede sengedagspris, hvorved der tilsigtes et takstniveau nogenlunde på niveau med, hvad kommunen efter denne skitse skal betale for en beboer pr. dag i et nyere plejehjem, jfr. "plejetakst" i skitse 2.
- Såvel kommuner som amtskommuner inddrages i finansieringen af fremtidigt tilkendte førtidspensioner med hver 25%, dvs. på linie med den nuværende kommunale andel af udgifterne til sygedagpenge, så der bliver neutralitet mellem disse ydelser indbyrdes på både kommunalt og amtskommunalt niveau.

Skitsen betyder flytning af en væsentlig udgiftsandel fra stat til amtskommuner, men ændrer kun i meget begrænset omfang den samlede kommunale udgiftsandel, jfr. tabel 6.4.

6.5. Om de enkelte områder ("søjler" i tabel 6.3). i relation tv de 3 hovedskitser.

6.5.1. Også søjler hænger sammen.

De problemstillinger, sammenhænge og hensyn, der er anført i de foregående kapitler og afsnit, og som betinger afvejningen af de forskellige hensyn i finansieringsreglernes udformning, kan have forskellig indbyrdes vægt på de forskellige sociale og sundhedsmæssige hovedområder. I det følgende peges på nogle hovedtræk i så henseende, men det skal understreges, at afsnittet helt bygger på, hvad der er anført i det foregående og specielt i kapitel 5, hvortil der derfor generelt henvises.

Selv om behandlingen her sker ud fra hovedområder/"søjler", bør det bemærkes - som det fremgår af kapitel 5 og vil fremgå af det følgende - at der er afgørende sammenhænge på tværs af "søjlerne".

Som hovedområder/"søjler" behandles i dette afsnit følgende:

- serviceydelser efter bistandslov og offentlige sundhedsordninger (6.5.2.),
- kontantydelse (kontanthjælp og sygedagpenge ud over arbejds giverperioden samt fremtidigt tilkendte førtidspensio-
ner) (6.5.3.),
- og
- sygehus/sygesikring (6.5.4.).

Der henvises herudover til afsnittene om vejledning og opsøgende arbejde fra forvaltningerne (afsnit 6.8.) og om forsøg og udviklingsarbejde (afsnit 6.9.).

6.5.2. Om serviceydelser efter bistandsloven og de offentlige sundhedsordninger.

Det her behandlede område omfatter nogle af de vigtigste ydelser indenfor social- og sundhedsområdet til forebyggelse og behandling af sociale/sundhedsmæssige skader. Det drejer sig således eksempelvis om dag- og døgninstitutioner til børn og unge, sundhedspleje, familiepleje, rådgivning og vejledning, revalideringsinstitutioner og andre revalideringsydelser, ydelserne under den tidligere sær-forsorg og andre ydelser til handicappede, institutioner og andre omsorgsydelser til ældre, f.eks. plejehjem, beskyttede boliger, hjemmehjælp og hjemmesygepleje, befordring, dagcentre og klubarbejde mv.

Dette omfattende system af ydelser er indbyrdes sammenhængende, idet de forskellige ydelser ofte forudsætter og støtter hinanden, f.eks. ved at indgå i samme behandlingsplan eller i behandlingskæder.

Samtidig gælder det, at de i vidt omfang kan træde i stedet for hinanden, f.eks. hvor man har valget mellem institutionsydelser eller ydelser i hjemmet, eller hvor en tidlig, forebyggende indsats kan overflødiggøre en senere behandlingsindsats.

Helt parallelt hermed gælder det imidlertid, at mange af disse ydelser gives i forbindelse med ydelser helt uden for gruppen - f.eks. kontantydelse, arbejdsmarkedsforanstaltninger, sygesikringsydelser og sygehusydelser, ligesom de ofte kan træde i stedet for disse og vice versa.

Som en altovervejende hovedregel gælder, at der næppe findes nogen gruppe af sociale/sundhedsmæssige ydelser, hvor samordningssynspunktet har større vægt end netop her. Dette har da også fundet udtryk i lovgivningen, både i dens organisatoriske og finansielle bestemmelser. Organisatorisk derved, at hovedparten af ydelserne er samlet hos den enkelte kommune, der har ansvaret for såvel serviceydelsernes udbygning og samordning som for tildeling og visitation i enkelttilfælde. Enkelte mere specialiserede ydelser er placeret hos amtskommunen, som har ansvaret for udbygning og drift; men tildeling og visitation foregår her i snævert samarbejde med den enkelte kommune. Finansielt tilgodeses samordningshensynet ved den betydelige grad af udgiftsdeling, der finder sted på området.

For så vidt angår de kommunale serviceydelser, sker der en udgiftsdeling mellem kommuner og staten gennem den 50% statsrefusion, der ydes på de kommunale udgifter. For så vidt angår de amtskommunale ydelser, foregår udgiftsdelingen ved, at den enkelte kommune inddrages i finansieringen. Kommunens bidrag sker gennem en betaling, der etablerer forbindelse mellem kommunens borgeres forbrug af ydelser og den kommunale udgift.

Finansieringssystemet er således i et vist omfang hensigtsmæssigt indrettet under hensyn til det betydelige samordningshensyn på området. På 4 områder tilbagestår imidlertid problemer:

1. Indenfor gruppen af ydelser har vejledning og opsøgende virksomhed en særstilling derved, at der ikke finder en udgiftsdeling sted på dette område. Dette giver anledning til forvridning. Spørgsmålet er behandlet i afsnit 6.8.
2. Det betydelige samordningshensyn overfor en række ydelser uden for bistandslovsområdet - f.eks. dagpenge og førtidspension, sygesikring og sygehuse har ikke fundet udtryk i finansieringsreglerne. Dette kan eventuelt løses gennem en noget højere grad af udgiftsdeling på disse områder, hvorfor spørgsmålet er behandlet nedenfor i afsnittene 6.5.3. og 6.5.4. Hertil kan føjes, at der er områder, som - ud over sammenhænge inden for den sociale sektor - også har særlige samordningsproblemer til områder uden for socialektoren, således især daginstitutioner for børn. Selv om sammenhængen almene (kommunale) og specielle (amtskommunale) dagforanstaltninger får voksende vægt, har daginstitutionerne, specielt fritidshjem, også samordningsproblemer til skolevæsenet. Det er naturligvis et spørgsmål om hensynet hertil kan begrunde en finansiel særstilling for daginstitutioner i forhold til bistandslovens serviceydelser iøvrigt.
3. Den udgiftsdeling, der finder sted indenfor serviceydelserne efter bistandsloven og de offentlige sundhedsordninger, indebærer, at den enkelte kommune altid bærer halvdelen, mens den anden halvdel for nogle ydelsers vedkommende bæres af staten, for andre af amtskommunen. Denne ordning kan virke dispositionsforvridende. Generelt gælder således for statens vedkommende, at den kun i særdeles begrænset omfang råder over foranstaltninger, der kan erstatte de kommunale ydelser på dette område og derved begrænse de kommunale og statslige udgifter.

Det må derfor antages, at den statslige deltagelse i udgiftsdelingen ikke bevirker noget mere hensigtsmæssigt ressourceforbrug på området. Derimod er der som nævnt store hensyn at tage til en hensigtsmæssig ressourcefordeling mellem amtskommuner og kommuner. Men formen for udgiftsfordeling virker her alene i retning af, at såvel amtskommunen som kommunen sparer på amtskommunens ydelser. Udgiftsmæssigt vil især amtskommunen blive opmuntret til at holde igen på udbygningen af de amtskommunale ydelser, idet amtskommunen ikke deltager i finansieringen af de merudgifter til kommunale serviceydelser, som eventuelt måtte blive følgen heraf.

4. Det skal bemærkes, at kommunale og amtskommunale serviceforanstaltninger udenfor det her nævnte område i almindelighed ikke er refusionsberettigende. De sociale serviceforanstaltninger indtager således i finansiel henseende en særstilling. Bag dem ligger historiske årsager, men muligvis også et ønske om at tilskynde kommunerne til en høj prioritering af dette område, hvor deres dispositionsfrihed er stor.

Der sker derved en forvridning i forhold til andre serviceområder, der må anses for tilsigtet, men som samtidig kan have medvirket til den særligt kraftige udgiftsstigning på området. I det omfang denne ønskes afdæmpet, og tilskyndelsesmotivet dermed svækkes, kan det tale for en nedbringelse af refusionsprocenterne og dermed en højere grad af ligestilling med anden kommunal service.

De aktuelle og konkrete samordningsproblemer inden for denne søjle er således specielt knyttet til skellet mellem kommunale og amtskommunale foranstaltninger og på det kommunale niveau mellem vejledning og opsøgende arbejde fra forvaltningen i forhold til andre serviceydelser, jfr. afsnit 6.8.

Som beskrevet i kapitel 5.5. findes der for næsten samtlige kommunale serviceområder en tilsvarende og typisk mere specialiseret eller vidtgående foranstaltning på amtskommunalt niveau. Og selv hvor dette ikke umiddelbart er tilfældet, f.eks. nogle af sundhedsordningerne, er der åbenbare og nære sammenhænge i forløb og anvendelse og dermed i prioritering og planlægning. En opdeling af de enkelte kommunale servicefunktioner inden for dette område efter graden af direkte og indirekte sammenhæng med amtskommunale funktioner lader sig ikke gøre - i hvert fald ikke uden at det går stærkt ud over overskuelighed og administrerbarhed.

De 3 hovedskitser repræsenterer på dette område 3 forskellige fordelinger, nemlig:

	Skitse 1		Skitse 2		Skitse 3	
	amtskomm.	komm.	amtskomm.	komm.	amtskomm.	komm.
S	0	50 R	0	0	0	0
B	-	-	T(±50) ↑	-	-	-
A	(50) ↑	0	↓ (50) ↑	0	(50) ↑	50 R
K	(50) T	50 ↓	(100) T	100	(50) T	50 ↓

Alle 3 skitser omfatter i princippet alle serviceydelser efter bistandslov og offentlige sundhedsordninger. Dog skal for børnetandpleje, der nu er 100% kommunalt finansieret, henvises til, hvad der herom er anført i afsnit 6.5.4. Tilsvarende skal om vejledning og op-søgende arbejde henvises til afsnit 6.8., og til kapitel 8 for så vidt angår de serviceydelser, der er særskilt behandlet dér.

Skitse 1 svarer på dette område iøvrigt ganske til de nuværende regler. Om fordele og problemer herved skal derfor henvises til kapitel 5.

Skitse 2 placerer fuldt ud finansieringen af dette område på kommunerne, hvorved ansvarshensynet styrkes. Der fastholdes neutralitet på kommunalt niveau og - ved brugen af bloktilskudspuljen som mellemed - en tilnærmelse til neutralitet med sygehusvæsenet på amtskommunalt niveau. Derudover inddrages amtskommunen ikke finansielt i samordning; opgaven, idet skitsen fuldt ud placerer den finansielle tilskyndelse til at varetage dette hensyn hos den enkelte kommune.

Skitse 3 svarer til de gældende regler for så vidt angår de amtskommunale serviceydelser og etablerer en tilsvarende udgiftsdeling for de kommunale ydelser. Den kommunale udgiftsandel er således uændret, hvorved neutraliteten på kommunalt niveau fastholdes, medens samordningshensynet styrkes derved, at amtskommunen inddrages i medfinansieringen af kommunale ydelser, således at opgaveløsning ved kommunale eller amtskommunale ydelser ligestilles finansielt i amtskommunens prioritering.

Princippet om amtskommunal medfinansiering af foranstaltninger/funktioner, som kommunerne har ansvaret for og styringen af, tager således udgangspunkt i et behov for, at amtskommunen ved beslutningen om de foranstaltninger/funktioner, den har ansvaret for, tager tilstrækkeligt hensyn også til konsekvenser for de kommunale foranstaltninger/funktioner og afledede udgifter ved disse. Der er således tale om en parallel til kommuners nuværende medfinansiering af amtskommunale foranstaltninger inden for bistandslovens serviceydelser.

Ud over at betragte denne udgiftsdeling i relation til en styrkelse af samordningen mellem sammenhængende funktioner har arbejdsgruppen specielt overvejet den bl.a. ud fra to synsvinkler.

Den første af disse er, at amtskommunerne derved bliver medfinansierende på områder, hvor de ikke har beføjelser over for de kommunale beslutninger, jfr. at amtskommuners tilsyns- og godkendelsesbeføjel-

ser på disse områder gennemgående er afviklet. Heroverfor må anføres, at medfinansieringen primært tager sigte på at forbedre beslutningsgrundlaget vedrørende de amtskommunale foranstaltninger/funktioner. Derudover kan den have en positiv effekt på amtskommunens vejledende koordinationsforpligtelse, bl.a. efter § 11 i den sociale styrelseslov, hvorved amtskommunen kan bidrage til det kommunale informations- og plangrundlag som led i et samarbejde og en dialog mellem de to selvstændigt ansvarlige niveauer.

Den anden af disse synsvinkler er, om medfinansieringen vil drage amtskommunens opmærksomhed så stærkt hen på kommuner, som på nogle områder har et højt forbrug, at det kan belaste samarbejdet alvorligt imellem kommuner og amtskommune. Også her skal henvises til, at amtskommunens tilsyns- og godkendelsesbeføjelser gennemgående er afviklet på disse områder. I det omfang amtskommunen som led i sin vejledende koordineringsforpligtelse kan pege på eller tilbyde samarbejde om måder at løse problemer på, som er lige så gode eller bedre, men mindre ressourcekrævende, synes det ikke at kunne medføre modsætningsforhold til kommunerne.

- 0 - 0 - 0 -

Som fremhævet foran er der nær sammenhæng mellem denne og de øvrige søjler og et dertil svarende behov for at styrke samordningsgrundlaget mellem funktioner i denne søjle og funktioner i de andre søjler. Generelt kan kapacitet og tilrettelæggelse af funktioner i denne søjle have konsekvenser for trækket på ydelser fra alle de andre søjler. I forhold til kontanthjælp er hensynet hertil i de nuværende regler imødekommet ved udgiftsdelingen mellem kommune og stat.

Både i den hidtidige debat og i arbejdsgruppens overvejelser har især sammenhængen til sygehus/sygesikring og til førtidspensioner spillet en rolle. Disse sammenhænge tages op i afsnittene om disse søjler. Her skal dog to forhold tages op, nemlig dels forholdet til H-plejehjem og mulighederne for at tilvejebringe et balanceret beslutningsgrundlag om sammenhængende funktioner på både kommunalt og amts kommunalt niveau.

Der er en tæt sammenhæng og en meget åben funktionel afgrænsning mellem bistandslovens almindelige plejehjem (kommunalt ansvar, BL § 79) og særlige plejehjem (amts kommunalt ansvar, BL § 112, stk. 2) og H-plejehjem, dvs. psykiatriske plejehjem inden for sygehusvæsenet. Efter de gældende regler finansieres de imidlertid på helt forskellige måder, jfr. afsnit 5.5.7.6., hvorved de finansielle hensyn trækker i retning af stivere og mere detaljerede afgrænsningsregler end hensigtsmæssigt ud fra disse plejhjems samlede funktion.

I kraft af en kommunal takstbetaling for sygehusforbrug, herunder ophold på H-plejehjem, som indeholdes i alle 3 hovedskitser, jfr. afsnit 6.5.4., vil der ske en finansiell tilnærmelse mellem H-plejehjem og de to grupper af plejehjem under bistandsloven. Såfremt den kommunale takstbetaling for sygehusforbrug afgrænses til kun at gælde for personer over f.eks. 65 år, vil den nævnte finansielle tilnærmelse herigennem mellem plejhjemsgrupper også kun blive opnået i relation til beboere over denne alder, men det skal dog bemærkes, at en meget stor del af beboerne på H-plejehjem er over denne alder.

I alle 3 skitser tager den kommunale takstbetaling for sygehusforbrug udgangspunkt i en "plejetakst", hvorved der i princippet sker i hvert fald en væsentlig tilnærmelse til finansiell neutralitet

mellem de 3 plejehjemsgrupper på kommunalt niveau. For skitserne 2 og 3, der tillige skaber finansiell sammenhæng mellem almindelige plejehjem (§ 79-plejehjem) og særlige plejehjem (§ 112, stk. 2-plejehjem), er der dermed i princippet finansiell sammenhæng mellem alle 3 plejehjemsgrupper.

For skitse 1, der ikke løser problemerne mellem de almindelige, kommunale plejehjem og de særlige, amtskommunale plejehjem, giver placeringen af H-plejehjem i forhold til disse to plejehjemsgrupper problemer. Umiddelbart placerer skitsen gennem en refusionsberettigende plejetakst, der i princippet dækker plejehjemsudgiften ved H-plejehjem, disse på linie med almindelige plejehjem, dvs. med en udgiftsdeling K 50%, S 50%, medens den ansvarlige instans, amtskommunen i princippet ikke deltager i plejehjemsudgiften. På den anden side indebærer skitsen, at de særlige plejehjem fortsat skal finansieres som nu, dvs. med en udgiftsfordeling K 50%, A 50%.

Som en variant til skitse 1 (men tildels også til skitserne 2 og 3, jfr. nedenfor) kan opstilles, at H-plejehjem finansieres som særlige plejehjem, hvilket efter denne skitse er som de nuværende regler, dvs. K 50%, A 50%. Det lægges herved til grund, at der kan ske en brugbar afgrænsning mellem H-plejehjem og andre dele af sygehusvæsenet. Det skal bemærkes, at der med denne variant inden for skitse 1 vil være et finansielt skel mellem § 79-plejehjem og § 112, stk. 2- (og H-)plejehjem. Arbejdsgruppen har ikke herved drøftet en eventuel overførsel iøvrigt af H-plejehjem til bistandslovens § 112, stk. 2, idet dens arbejde generelt er sket på grundlag af den gældende opgavefordeling, jfr. afsnit 6.2.8.

Når en sådan variant også kan være relevant i forhold til skitserne 2 og 3, selv om de i princippet indeholder finansiell sammenhæng mellem alle 3 plejehjemsgrupper, skyldes det, at takstbetalingerne ef-

ter de to skitser derved ville ske på grundlag af de faktiske (gennemsnits) udgifter ved netop disse institutioner, medens taksten - når de betragtes finansielt som en del af sygehusvæsnet - ville være en "plejetakst", fastsat med udgangspunkt i en alternativ (gennemsnits) plejehjems udgift.

Det andet af de problemer om forholdet til sygehus/sygesikrings-søjlen, som skal behandles her, er om mulighederne for at tilvejebringe et balanceret beslutningsgrundlag om de sammenhængende funktioner på begge niveauer. Det skal herom nævnes, at problemerne bl.a. udspringer dels af, at hensynet til konsekvenser for sygehusforbruget ikke indgår i grundlaget for kommunale beslutninger om et bredt spekter af funktioner, der kan påvirke dette forbrug, og dels af, at hensynet til konsekvenser for disse funktioner ikke indgår i grundlaget for amtskommunale beslutninger om sygehusvæsnet.

I princippet kan en bedre balance i det kommunale beslutningsgrundlag opnås enten ved, at kommunen deltager i betalingen af sygehusudgifterne (takstbetaling), eller ved at kommunens andel af udgifterne ved de kommunale funktioner, der påvirker/er alternativer til sygehusforbruget, mindskes, f.eks. ved øget statslig refusion hertil. Et problem herved - og især ved den sidstnævnte mulighed - er imidlertid, at hensynet til konsekvenser for de kommunale funktioner ikke derved på tilsvarende vis føres ind i det amtskommunale beslutningsgrundlag.

For det amtskommunale beslutningsgrundlag kan en bedre balance i princippet opnås enten ved, at amtskommunens andel af udgiften til sygehusvæsnet mindskes meget kraftigt eller ved, at amtskomirunen deltager i betalingen af udgifterne ved de kommunale funktio-

ner. Problemet ved disse muligheder hver for sig er - for den førstes vedkommende - at den kommunale takst herved skal sættes meget højt, og - for den anden - at den ikke bringer hensynet til konsekvenser for sygehusvæsenet ind i det kommunale beslutningsgrundlag, men placerer hele samordningsopgaven på amtskommunalt niveau.

Valget mellem de forskellige finansieringsregler vil derfor være betinget af, om man lægger størst vægt på at placere samordningshensynet i det ene eller det andet beslutningsgrundlag. Såfremt man lægger vægt på at placere det på begge niveauer, vil det tale for en kombination, der både inddrager kommunen i finansieringen af sygehusvæsenet og amtskommunen i finansieringen af de kommunale funktioner, der kan påvirke sygehusforbruget (eller iøvrigt påvirke eller påvirkes af amtskommunale ydelser).

6.5.3. Om kontantydelse (kontanthjælp, sygedagpenge - ud over arbejdsgeberperioden - og førtidspensioner).

Forholdet mellem de tre ydelsestyper, der indgår i denne søjle, er præget dels af visse indbyrdes sammenhænge, dels af, at de i forskellig grad påvirkes af forhold uden for søjlen.

Om de indbyrdes sammenhænge skal først nævnes, at kontanthjælp og sygedagpenge begge er kommunalt administrerede ydelser, hvoraf kommunen finansierer henholdsvis 50 og 25%, og at der i forhold til begge ydelser påhviler kommunen en forpligtelse til opfølgning. Der foreligger ikke en tilsvarende amtskommunal ydelse, medmindre tilkendelse af førtidspension betragtes som sådan.

Tilkendelsen af førtidspension vil normalt ske, efter at ansøgeren i en kortere eller længere periode har modtaget kontanthjælp eller sygedagpenge. For kontanthjælp er grænsefladen yderligere udbygget

ved muligheden for tildeling af "varig kontanthjælp". Og for sygedagpenge skal det bemærkes, at førtidspension i praksis særlig hyppigt udløses efter et længere sygedagpengeforløb, hvilket iøvrigt giver grund til at antage, at tilrettelæggelse og effektivitet i sygebehandling, opfølgning og revalidering kan spille en rolle, jfr. nedenfor.

Medens førtidspension og sygedagpenge udløses med regelfastsatte beløb, når bestemte - i princippet mere "objektive" - betingelser er opfyldt, har kontanthjælpen til en vis grad en subsidær rolle i forhold til disse og andre "sikringsydelser", dvs. at den, for førtidspensioners vedkommende (dog sammen med personlige tillæg) skal opfange de tilfælde og dække de behov, som det - uanset at de kun delvist lader sig forhåndsfastlægge i regelsæt - anses for en offentlig opgave at tage sig på. Det betyder, at kontanthjælpen på et ret bredt felt dels kan være supplerende til de andre ydelser, dels at der kan være glidende overgange til de andre ydelser.

Det betyder imidlertid også, at der typisk vil være mere skønmæssige momenter knyttet både til udløsningen og til udmålingen af kontanthjælp end til de andre ydelser, og at det kommunale niveau i denne sammenhæng har en bredere beslutningskompetence.

Ser man imidlertid på de forhold uden for søjlen, der påvirker hyppighed og varighed af behov for kontantydelser, så har de senere års udvikling understreget især kontanthjælpens sammenhæng med den almindelige beskæftigelses- og konjunkturudvikling. I det omfang, regelsættet for de helt overvejende statsligt finansierede arbejds-

løshedsdagpenge ikke har kunnet opfange konsekvenserne af de senere års beskæftigelsesudvikling, er disse faldet tilbage på kontanthjælpen som den subsidiære ydelse (om sammenhænge med beskæftigelsesforanstaltninger, arbejdsløshedsdagpenge og efterløn skal iøvrigt henvises til kapitel 8). For sygedagpenge og førtidspension har der ikke kunnet påvises en tilsvarende sammenhæng med konjunkturudviklingen. Sammenhængen må umiddelbart anses for usikker og kan være præget af flere mulige og modsatrettede tendenser. For førtidspensioner kan dette måske ses i forbindelse med indførelsen af efterløn.

På den ene side har kommunen således større beslutnings-spillerum over for de enkelte kontanthjælpstilfælde end over for de to andre typer af kontantydelse. På den anden side bestemmes det samlede omfang af kontanthjælp i højere grad af konjunktursituationen, reglerne om tilgrænsende sikringsydelse mv, end tilfældet er for de to andre kontantydelse.

Særligt for kontanthjælpen kommer hertil desuden, at den i en del tilfælde har nær sammenhæng specielt med bistandslovens serviceydelse. Kontanthjælp kan være et nødvendigt supplement til en serviceydelse eller omvendt, og i nogle tilfælde (f.eks. henstillinger vedrørende børn og unge) er der ligefrem en glidende overgang mellem kontant- og serviceydelse (f.eks. økonomisk bistand til ophold i forhold til institutionsydelse).

Der påhviler som nævnt ovenfor kommunerne en opfølgingsforpligtelse i forbindelse med kontanthjælp og sygedagpenge. Formålet hermed er, at der tidligst muligt kan tilbydes/henvises til serviceydelse mv., der dels kan begrænse varigheden af behov for disse kontantydelse, dels kan mindske det antal tilfælde, hvor der bliver behov for førtidspension. De ydelse, kommunen ved denne opfølgning kan henvise til, vil ofte være amtskommunale funktioner (sygebehandling, optræning, revalidering mv.).

Dette gælder især i forbindelse med sygedagpenge, men dermed også i tilfælde, som særlig hyppigt er forløbere for behov for førtidspension. Dette understreger, at tilrettelæggelsen af amtskommunale funktioner har væsentlig indflydelse på omfanget af udgifter til sygedagpenge og førtidspension, så meget mere som (offentlige) sygedagpenge typisk først udløses, når sygeperioden kommer ud over 5 uger (arbejdsgiverperioden). Hensynet til samordning mellem kommunale og amtskommunale funktioner på disse områder må derfor tillægges stor vægt.

Opfølgingsforpligtelsen i forbindelse med især sygedagpenge indeholder, som antydnet, også en pligt for kommunen til at sørge for, at der tages skridt til tildeling af førtidspension, hvis tilbagemunden til arbejdsmarkedet ikke længere er sandsynlig. Det er næppe muligt med sikkerhed at afgøre, om sådanne skridt altid tages på det "rigtige" tidspunkt, men specielt de senere års relativt svage tilgang til førtidspensionen har til tider været taget som tegn på, at det sker, at personer forbliver på sygedagpenge længere, end det efter en streng fortolkning af reglerne kan anses for rigtigt.

Medens kontanthjælp og sygedagpenge typisk er forbigående ydelser, er førtidspension normalt en varig ydelse, som modtageren flytter med sig uden fornyet vurdering. Selv om opholds- og betalingskommuneregler er anset at ligge uden for arbejdsgruppens område, kan hensynet hertil spille en rolle, når størrelsen af især en kommunal udgiftsandel skal vurderes.

Kort sammenfattet er der en indbyrdes sammenhæng mellem de 3 typer kontantydelse, dels fordi der kan være glidende overgange imellem dem, og fordi de to korte ydelser kan være forløbere for førtidspension, dels fordi kontanthjælpen kan være supplerende i forhold til de to andre. Derudover kan der peges på, at følgende hensyn kan tillægges særlig vægt i relation til de enkelte ydelser:

Kontanthjælp: Meget konjunkturfølsom, afhængig af regelsæt omkring sikringsydelser, relativt bredt kommunalt beslutningsspillerum, kommunal forvaltning og opfølgningsforpligtelse, undertiden nær sammenhæng med bistandslovens serviceydelser.

Sygedagpenge: Usikker konjunkturfølsomhed. Kommunal forvaltning og opfølgningsforpligtelse, men snævert kommunalt beslutnings-spillerum. Afhængighed af kommunale og især amts-kommunale serviceydelser.

Førtidspensioner: Typisk er der forud gået lange kontanthjælps- og især sygedagpengeperioder. Påvirkning af forløbet og af samordningen med henblik på indsats i disse perioder er langt vigtigere end det ofte meget snævre beslutningsspillerum, når først behovet er akut. Konjunktursammenhængen er uvis, måske på grund af samspil med arbejdsløshedsdagpenge og efterløn. Førtidspension er - i forhold til de to andre ydelser - normalt en varig ydelse, som modtageren tager med sig ved flytning.

De 3 hovedskitser anviser på dette område følgende 3 forskellige udgiftsfordelinger:

	Skitse 1			Skitse 2			Skitse 3		
	Kt.- hjælp	Syge- dagp.	Ført.- pens.	Kt.- hjælp	Syge- dagp.	Ført.- pens.	Kt.- hjælp	Syge- dagp.	Ført.- pens.
S	75			50			25	50	
A	0			0			25	25	
K	25			50			50	25	

Alle 3 skitser indeholder en kommunal medfinansiering af fremtidigt tildelte førtidspensioner. Derudover inddrager én af skitserne desuden amtskommunerne i finansieringen heraf under hensyn til amtskommunale funktioners indflydelse på forløbet frem til behovet for førtidspension.

Skitse 1 og 2 inddrager alene stat og kommuner og etablerer iøvrigt fuld neutralitet på tværs af de 3 forskellige kontantydelse. De afviger således indbyrdes alene ved omfanget af statens, henholdsvis kommunernes andel af udgiften.

Skitse 3 graduerer kommunens (og modsvarende statens) udgiftsandel, sådan at der ved kontanthjælp lægges vægt på kommunens større beslutningsspillerum og på sammenhængen med bistandslovens serviceydelser.

Ved førtidspension lægges især vægt på sammenhængen med sygedagpenge, sådan at den nuværende kommunale andel af udgiften til sygedagpenge også lægges til grund for andelen til førtidspension.

Skitse 3 inddrager derudover amtskommunerne under hensyn til, at tildeling af førtidspension sker i amtskommunalt regie, og at en række amtskommunale funktioner har indflydelse på hyppighed og varighed af behov for kontantydelse (sygebehandling, revalidering mv.).

Denne forskel mellem henholdsvis skitse 1 og 2 og skitse 3, nemlig at de to førstnævnte alene inddrager to niveauer (stat og kommuner), medens skitse 3 tillige inddrager amtskommunerne, giver anledning til at vurdere de administrative konsekvenser af, om 2 eller 3 niveauer deltager i finansieringen. På andre områder, hvor driftsstyring, takstfastsættelse mv. spiller en større rolle, kunne en sådan tredeling indebære særlige administrative problemer.

På dette område må disse administrative problemer imidlertid anses for væsentligt mindre, bl.a. fordi den løbende forvaltning af ydelser (for førtidspensionen: når den først er tildelt) og kontakten med modtageren kun er placeret ét sted, nemlig hos kommunen, og fordi der fra både stat og amtskommune er tale om procentrefusion, der kan ske på samme kommunale regnskabsgrundlag. Disse (begrænsede) administrative problemer må afvejes over for værdien af, at hensynet til konsekvenser for kontantydelsernes omfang indgår i grundlaget for både kommuners og amtskommuners styring og planlægning af såvel sociale og sundhedsmæssige serviceydelser som sygebehandlingsfunktioner.

6.5.4. Om sygehusvæsen og sygesikring.

Ved fastlæggelsen af finansieringsreglerne i forbindelse med opgaveomlægningerne i 1970'erne besluttedes samme finansiering af sygehusvæsen og sygesikring, nemlig 100% amtskommunal svarende fuldt ud til ansvarshensynet og med den klarhed for den ansvarlige instans, som dette giver, jfr. afsnit 6.3.2. Selv om man også var opmærksom på sammenhængene mellem sygesikringens ydelser og de kommunale social- og sundhedsfunktioner, blev der lagt størst vægt på, at der på en række områder er nær sammenhæng mellem sygehusvæsenet og de ydelser, sygesikringen omfatter.

Derfor er det naturligt i oversigten at betragte sygehusvæsen og sygesikring som én søjle, fordi disse sammenhænge fortsat er af betydning. Samordningshensynet inden for søjlen er således klart erkendt, og ansvarshensynet er fuldt tilgodeset gennem de nuværende finansieringsregler. På den anden side er der også vigtige forskelle på det offentliges funktion i forhold til henholdsvis sygehusvæsen og sygesikring, ligesom sygehus/sygesikrings-søjlen finansielt er helt afskåret fra sammenhænge med de øvrige søjler uanset vigtige funktionelle sammenhænge, jfr. kapitel 5.5.

Medens det offentlige står for driften af sygehusvæsnet, kan det offentliges funktion gennem sygesikringen snarere betegnes som en slags fælles indkøbsfunktion og betalingsformidling. Dette forhold fritager naturligvis ikke det offentlige fra at prioritere og planlægge, hvad man ønsker at købe. Men områdets og funktionens særlige karakter må selvsagt præge rammer og forudsætninger for det informations- og plangrundlag, som skal tjene både køberens (det offentliges) og de forskellige grupper af yderes planlægning og funktioner, og som samtidigt skal give et bedre grundlag for samarbejdet mellem de involverede offentlige og private parter inden for den givne struktur og opgavefordeling.

Også styringsbegrebet får derved forskelligt indhold på de to områder. Og da netop betingelser om tilpasning af styring og samarbejdslinier er centrale i de forskellige løsningsskitseres forslag om finansielle ændringer på dette område, giver det grund til her at se på sygehusvæsen og sygesikring hver for sig.

For så vidt angår sygehusvæsnet peger alle tre hovedskitser på en kommunal medfinansiering i form af en takstbetaling på grundlag af faktisk sygehusforbrug. Forskellen mellem skitserne er således knyttet til størrelsen af den kommunale udgiftsandel, og hvorvidt en del heraf skal refunderes fra staten, jfr. følgende oversigt:

	Skitse 1	Skitse 2	Skitse 3
S	R (15)	0	0
B	↓	T (÷ 15-20) ↑	-
A	(70) ↑	(70-60) ↑	(75) ↑
K	↓ (15) T	(30-40) T	(25) T

Størrelsen af de procenter, der angives i de 3 skitser som retningsgivende for et takstniveau, er ikke udtryk for "principforskelle", men for forskellige forudsætninger med hensyn til, om takstbetalingen skal være refusionsberettigende (skitse 1), om udgangspunktet er gennemsnitsudgift ("plejetakst") for alle plejehjem (skitse 1 og 2) eller nyere plejehjem (skitse 3), eller om der er forudsat bortfald af refusion til kommunale plejehjem (skitse 2). Til skitse 2 er yderligere knyttet, at den kommunale takstbetaling indgår til en bloktilskudspulje som beskrevet i afsnit 6.3.4.

Spørgsmålet om en brugbar afgrænsning og i det hele taget om et brugbart grundlag for en takstbetaling er indgået i overvejelserne om alle tre skitser.

Uafhængigt af, om der sker ændringer i finansieringsreglerne, anser arbejdsgruppen det for særdeles ønskeligt og påtrængende, at der etableres et samarbejde om planlægningen, der kan sikre de enkelte kommuner en rimelig medindflydelse. I forbindelse med indførelse af kommunal deltagelse i finansieringen af sygehusvæsen (gennem takstbetalinger i forhold til omfanget af deres borgeres faktiske benyttelse af sygehus) - og uafhængigt af, om dette sker som led i skitse 1, 2 eller 3 - anser arbejdsgruppen det desuden for en vigtig forudsætning for, at man kan udnytte de muligheder for samordning, som finansieringsændringerne åbner.

Problemerne omkring henholdsvis kommunernes medindflydelse/planlægning og afgrænsning/takstgrundlag er derfor taget særligt op i det følgende. Om de særlige sammenhænge mellem H-pi ejehjem og plejehjem efter bistandsloven skal desuden henvises til afsnit 6.5.2.

I relation til planlægning og medindflydelse skal det fremhæves, at den enkelte kommunes direkte indflydelse på størrelsen af dens tilsvarende til sygehus ved et takstsystem primært vil være

knyttet til dens tilrettelæggelse af de kommunale funktioner, der påvirker, hvor ofte og hvor længe dens borgere får brug for ydelser fra sygehus, jfr. kapitel 5.

Derudover er det væsentligt, at kommunerne får medindflydelse på grundlaget for fastsættelsen af taksternes størrelse såvel direkte som indirekte, d.v.s. også gennem en hensigtsmæssig samordning mellem funktioner inden for sygehus/sygesikring og f.eks. inden for den kommunale social- og sundhedssektor.

Ved en takstordning som indeholdt i skitserne understøttes kommuners og amtskommuners fælles interesse i en sådan samordning. Det er imidlertid afgørende, at det bedre grundlag, som herved opnås, også faktisk omsættes i et bedre samarbejde både omkring de løbende opgaver (f.eks. ind- og udskrivninger, fælles driftsproblemer, konsulentfunktioner m.v.) og omkring planlægningen.

For planlægningens vedkommende må der forudsættes et styrket samspil mellem sygehusplanlægningen og udbygningsplanlægningen på sociale og sundhedsmæssige områder samt planlægningstiltag på sygesikringsområdet, jfr. afsnit 6.3. Et styrket samspil kan etableres på flere måder. Nogle af disse muligheder indgår for tiden i overvejelser i et af budgetdepartementet nedsat udvalg, herunder om mulighederne for at anvende f.eks. tværgående "emneplanlægning"¹¹ specielt i tilknytning til udviklingen af de forskellige sektorplan-systemers perspektivdele.

Allerede i den nuværende udbygningsplanprocedure indgår f.eks., at den enkelte kommunalbestyrelse sender sin udbygningsplan til amtsrådet, som efter den gældende styrelseslov har visse koordinerende forpligtelser bl.a. udtrykt i, at amtsrådet efter hver planrunde (og som oplæg til næste planrunde) udsender en

sammenfattende redegørelse for den sociale og sundhedsmæssige planlægning i amtet. Denne procedure tilsigter at skabe grundlag for en dialog mellem de to instanser bl.a. om sammenhængende funktioner.

Det kunne eksempelvis forudsættes, at amtsrådet modsvarende sendte sit forslag (eller oplæg) til fremtidige revisioner af sin sygehusplan til kommunalbestyrelserne, og at det fremgik af planforslaget, hvilke forudsætninger med hensyn til udviklingen af de kommunale funktioner det bygger på. Herudfra kan hver kommunalbestyrelse i sin følgende udbygningsplan

- afgive sine bemærkninger til forslaget til sygehusplan,
- angive, hvilke konsekvenser for planlægningen af sine egne funktioner, kommunalbestyrelsen mener at kunne drage af den foreslåede sygehusplan,
- påpege, hvilke eventuelle yderligere konsekvenser man finder, at amtsrådet i sin sygehusplan kan drage af den udvikling, kommunalbestyrelsen planlægger for sine funktioner.

Disse bidrag/tilbagemeldinger bør - evt. efter yderligere drøftelser - indgå i amtsrådets videre behandling ved fremtidige revisioner af sygehusplanen.

Et samarbejde mellem amtskommune og kommuner om samordning af planlægningen på sygehus/sygesikrings-områderne og den sociale og sundhedsmæssige planlægning iøvrigt kan tænkes tilrettelagt på flere andre måder. Den udvikling, som allerede er i gang omkring samordning af sektorplanlægninger, herunder øgede muligheder f.eks. for særlig "emneplaner", jfr. afsnit 6.3., vil i sig selv kunne styrke mulighederne herfor. Arbejdsgruppen har imidlertid ønsket at pege på ovennævnte eksempel for derved at understrege, at tilrettelæggelsen af et sådant samarbejde, hvor den enkelte kommune reelt sikres plads i den gensidige samordning, er en vigtig forudsætning for, at de gunstigst mulige resultater af finansieringsændringerne kan opnås.

Omkring en eventuel afgrænsning af hvornår kommunerne - i hvert fald foreløbigt - bør deltage i finansieringen af sygehusvæsenet, har arbejdsgruppen i sine drøftelser været inde på et antal muligheder. Der har herunder været enighed om, at afgrænsninger på grundlag af diagnosegrupper og lign. ikke er brugbare som kriterier for finansieringsregler, bl.a. fordi der heri vil indgå faglige variationer og vurderinger, som vanskeligt lader sig sammenfatte tilstrækkeligt forenklet til at danne grundlag for betalinger mellem kommuner og amtskommuner og administrationen heraf.

Ud fra disse overvejelser har arbejdsgruppen især hæftet sig ved den mulighed, at kommunens takstbetaling for dens borgeres forbrug af ydelser fra sygehus - i hvert fald i en første fase - af grænse s til øjt omfatte personer på 65 år og derover.

En sådan afgrænsning vil gøre takstbetalingen mindre konsekvent end en takstbetaling omfattende alle aldersgrupper. Den vil endvidere kunne indebære en vis risiko for en uhensigtsmæssig forvridning af prioriteringen mellem foranstaltninger for ældre og for andre aldersgrupper på såvel kommunalt som amtskommunalt niveau. Men den vil dække det område, hvor behovet for tilnærmelse til neutralitet og en stærkelse af samordningen mellem kommunale og amtskommunale funktioner umiddelbart og aktuelt er mest påtrængende.

For så vidt angår sygesikringen er der væsentlige begrundelser for, at den følger sygehusvæsenet i en omlægning af finansieringsreglerne. Selv om der også er selvstændige begrundelser for en nærmere overensstemmelse mellem finansieringsreglerne og den betydelige funktionelle sammenhæng mellem sygesikringens forskellige ydelser og de øvrige social- og sundhedsfunktioner på lokalt niveau, er det et vigtigt hovedhensyn, at der ikke sættes nye finansielle skel mel-

lem sygesikring og sygehus. Det er derfor vigtigt, at en kommunal medfinansiering af sygehusvæsenet udstrækkes til også at omfatte sygesikringen.

Sygesikringens særlige forhold, planlægnings-, styrings- og funktionsmæssigt, og det forhold, at der næppe umiddelbart foreligger det fornødne grundlag på informationsområdet for fuldt ud at realisere det tilsigtede bredere samarbejde, taler således for, at der snarest iværksættes videre overvejelser og forberedelser for at tilvejebringe et sådant informations- og plangrundlag.

Tilvejebringelsen heraf og etableringen af det fornødne samarbejde og medindflydelse for den enkelte kommune på den generelle udvikling og de stedlige tilbud vil være en vigtig del af grundlaget for videre overvejelser om kommunal deltagelse i sygesikringens finansiering og samordning.

I forbindelse hermed kan det tillige overvejes, om der vil være grund til at opretholde den nuværende særfinansiering af børnetandplejeordninger, der finansieres 100% kommunalt, medens det offentliges andel af tandpleje iøvrigt finansieres 100% amtskommunalt via sygesikringen.

Tilsvarende må det antages, at de videre overvejelser omkring sygesikringen kan spille en rolle for og bidrage til en afklaring af, hvordan sygehusvæsenets ambulatorievirksomhed mv. mest hensigtsmæssigt indpasses i det samlede finansieringssystem.

6.6. Nogle mulige varianter til de enkelte hovedskitser.

6.6.1. Tværgående (fælles) variationsmuligheder.

I arbejdsgruppens overvejelser er indgået forskellige muligheder for varianter i tilknytning til hovedskitserne. Nogle generelle

variationsmuligheder, dvs. varianter, der kan indgå i forbindelse med alle tre hovedskitser, er nævnt i forbindelse med omtalen af de respektive "søjler" i afsnit 6.5., andre allerede i afsnit 6.2. Det følgende har derfor karakter af en opsummering med henvisning til, hvor den pågældende variant har været nærmere behandlet.

a. Anvendelse af procentrefusioner eller enhedstilskud.

En afvejning mellem disse to udformninger (især) af betalinger nedad kan i princippet melde sig inden for alle 3 hovedskitser, hvor der forekommer betalinger nedad, men mest nærliggende i forbindelse med serviceydelser. Fordele og ulemper ved henholdsvis procentrefusioner og enhedstilskud er behandlet i afsnit 6.2.6., hvor det bl.a. anføres, at enhedstilskud kan have uomtvistelige fordele i henseende til økonomistyringen overfor standarden af den enkelte, klart afgrænsede og veldefinerede foranstaltning, men at afgrænsningsproblemer mellem forskellige foranstaltninger kan nødvendiggøre indførelsen af så stive regler og foranstaltningsdefinitioner, at lokal udvikling og omstilling vil blive vanskeliggjort.

b. Afgrænsning af kommunale takstbetalinger for borgernes faktiske sygehusforbrug.

I afsnit 6.5.4. er omtalt arbejdsgruppens overvejelser om forskellige afgrænsninger af kommuners takstbetalinger for deres borgers forbrug af sygehusvæsenet. Såfremt en sådan afgrænsning måtte blive anset for ønskelig, dvs. såfremt takstbetaling pr. sengedag ikke skal gælde i alle tilfælde, peger arbejdsgruppen på muligheden for en afgrænsning, således at taksten pr. sengedag betales for alle borgere over en vis alder, f.eks. 65 år.

Arbejdsgruppen peger på, at en afgrænsning indebærer en risiko for forvridning af såvel det kommunale som det amtskommunale besluthingsgrundlag, men at den her anførte på den anden side - og i hvert fald som en første fase - vil dække det område, hvor behovet for en styrket samordning umiddelbart og aktuelt er mest påtrængende, ligesom den kan anses for relativt let at administrere.

c. Grundlaget for fastsættelse af takstniveauet i forbindelse med kommunal medfinansiering af sygehusvæsnets.

Foran er flere gange understreget, at arbejdsgruppen finder, at den væsentlige side af en medfinansiering er dens virkninger på besluthingsgrundlaget for den betalende, og at det derfor ikke kan være afgørende, om en takst i alle tilfælde udgør en præcist udmålt og regnskabsbaseret andel af udgiften i det enkelte konkrete tilfælde. Heri ligger en afvejning mellem praktiske og principielle fordele, for naturligvis vil det være en fordel - også for den takstbetalendes prioritering - om taksten (f.eks. for amtskommunale serviceydelser efter bistandslov mv.) genspejler de faktiske omkostningsrelationer i hvert fald som et gennemsnit for de forskellige foranstaltninger.

Særligt ved en kommunal takst for benyttelse af sygehusvæsnets spiller de praktiske hensyn en afgørende rolle, og der er med de 3 skitser illustreret 3 forskellige niveauer som udgangspunkter for fastsættelse af en sådan takst. Fælles for alle 3 udgangspunkter er, at de ikke anvender sygehusvæsnets faktiske udgifter, men tilsigter en "plejetakst" repræsenteret ved en plejehjemsudgift. Det er fremhævet i forbindelse med skitserne, at et valg mellem de 3 niveauer ikke nødvendigvis er knyttet til et valg mellem de 3 hovedskitser iøvrigt, men i princippet kan ske uafhængigt heraf.

Der peges således på følgende niveauer for fastsættelse af en takst:

1. Gennemsnitsudgiften for kommuner ved alternativ anvendelse af en plads på et nyere plejehjem.

2. Tilsvarende, men på plejehjem i det hele taget.
3. Svarende til 1 eller 2, men desuden forudsat, at takstbetalingen er refusionsberettigende med 50%.

d. Den tidsmæssige placering af den kommunale udgiftsandel til førtidspension.

I alle 3 hovedskitser indgår en kommunal udgiftsandel til fremtidigt tildelte førtidspensioner varierende fra 25% (skitse 1 og 3) til 50% (skitse 2). I skitse 3 foreslås desuden en amtskommunal andel på 25%.

Fælles for de 3 skitser er desuden begrundelsen for en (amts)kommunal udgiftsandel, nemlig at styrke det (amts)kommunale beslutningsgrundlag vedrørende de forhold, foranstaltninger, opfølgning, sygdomsbehandling mv., der kan påvirke hyppigheden af fremtidige behov for førtidspensioner.

Anslås den gennemsnitlige varighed af en tilkendt førtidspension til 8 - 10 år ¹⁾, vil kommunens samlede udgiftsandel inden for denne periode ved en 25%'s andel svare til pensionsudgiften i 2 - 2½ år. Det spørgsmål kan derfor stilles, om den tilsigtede balance i det kommunale beslutningsgrundlag bedst opnås ved, at den kommunale andel bæres som en løbende ydelse på 25% gennem hele perioden eller som en højere andel, evt. 100%, i en kortere del af perioden.

Begrundelsen for en sådan fremrykning af den kommunale betaling er, at den kan tænkes at indebære et stærkere incitament for kommunen til forebyggelse, opfølgning, revalidering mv. end den længerevarende, men til gengæld lavere løbende udgift. Desuden må den kortere betalingsperiode antages at mindske det antal tilfælde og dermed problemerne i forbindelse med førtidspensionisters flytninger (med pensionsbetalingen) mellem kommuner.

- 1) Denne gennemsnitlige varighed svarer til resultaterne af foreliggende undersøgelser, der dog er af meget begrænset omfang (eks.: AKF's "Nakskov-undersøgelse").

Betænkkelighederne ved en sådan fremrykning af kommunens udgiftsandel er tilsvarende, at den koncentrerede udgiftsbyrde kan indebære en risiko for tilbageholdenhed med indstilling til førtidspension også i nogle tilfælde, hvor behovet herfor er aktuelt. Det kan desuden anføres, at den løbende, men årligt lavere andel - i kraft af udsigten til en relativ lang løbetid - kan indebære en særlig stærk tilskyndelse til opfølgning og revalidering over for yngre personer, hvor mulighederne for en positiv effekt ofte vil være størst.

e. En "entreprenør-/forretningsfører-model" for amtskommunale serviceydelser.

En mulig variant for finansieringen af amtskommunale serviceydelser inden for bistandslovens område (og for H-plejehjem, såfremt der kan opstilles en tilfredsstillende afgrænsning mellem H-plejehjem og andre dele af sygehusvæsenet) er en "entreprenørmodel", hvor kommunen køber f.eks. institutionspladser af amtskommunen til en takst, der i princippet dækker den samlede produktionsomkostning. Kommunens takstbetaling er derefter refusionsberettigende, for så vidt som udgift til kommunale serviceydelser iøvrigt vil være refusionsberettigende.

En sådan ordning ville ligne den nuværende finansiering af amtskommunalt drevne almindelige (§ 79-) plejehjem, såfremt kommunens betaling hertil blev fastsat som en takst, og kommunen hjemtog refusionen. Ved at udstrække en sådan ordning enten til amtskommunale serviceydelser inden for bistandsloven samt til H-plejehjem generelt eller til disse ydelser til ældre, ville en del afgrænsnings- og samordningsproblemer kunne mindskes.

Spørgsmålet om anvendelsen af denne variant foreligger især i tilknytning til skitse 1 og tildels til skitse 2. Den er mindre relevant i tilknytning til skitse 3, hvor løsningen af de samordnings- og afgrænsningsproblemer, som varianten tager sigte på, allerede opnås gennem hovedskitsen.

f. H-plejehjem finansieret som § 112, stk. 2-plejehjem.

I afsnit 6.5.2. er beskrevet en variant især knyttet til hovedskitse 1, hvorefter finansieringen af H-plejehjem (dvs. plejehjem i sygehus-regie, som nu finansieres 100% af amtskommunen) sker som finansiering af særlige plejehjem, dvs. plejehjem efter BL § 112, stk. 2, hvor udgifterne efter de nuværende regler deles lige mellem kommuner og amtskommuner. Når denne variant her behandles som "fælles", skyldes det, at anvendelsen af den i relation til skitserne 2 og 3 i princippet kan have betydning for fastsættelsen af takstniveauet i disse, selv om problemerne om de finansielle skel mellem forskellige plejehjemsgrupper i disse skitser er løst (på henholdsvis kommunalt og begge niveauer) på anden måde.

Problemet i relation til skitse 1 (og til skitse 2 for så vidt angår det amtskommunale niveau) er, at skitsen opretholder den finansielle forskel mellem almindelige, kommunale plejehjem (BL § 79) og særlige, amtskommunale plejehjem (BL § 112, stk. 2). Ved en tilnærmelse af finansieringsreglerne for den tredje plejehjemsgruppe, H-plejehjemmene, opstår derfor det spørgsmål, om tilnærmelsen skal ske til reglerne for almindelige eller for særlige plejehjem. Efter hovedskitse 1 er der tale om en tilnærmelse til skitsens forslag for almindelige plejehjem, idet kommunens medfinansiering sker via en sygehustakst, der er fastsat som en refusionsberettigende "plejetakst", og uden at H-plejehjem derved nødvendigvis udskilles fra andre pladser under sygehusvæsnet.

Ved varianten udskilles H-plejehjem finansielt fra sygehuset iøvrigt og sidestilles finansielt med særlige, amtskommunale plejehjem (BL § 112, stk. 2), i skitse 1: A 50%, K 50%. Herved er der lagt til grund, at det er muligt på et holdbart og praktisk grundlag at udskille H-plejehjem fra sygehusvæsnet iøvrigt. Der tages derimod ikke stilling til, hvorvidt en udskillelse af H-plejehjem fra sygehusvæsnet i andre henseender kan være hensigtsmæssig, idet arbejdsgruppen generelt har lagt den gældende opgave- og funktionsfordeling til grund for sit arbejde.

g. Kommunale og amtskommunale betalinger via stat eller bloktilskud.

I forbindelse med skitse 2 er i afsnit 6.4. beskrevet en ordning, hvorved de kommunale takstbetalinger for amtskommunale serviceydelser indgår til en bloktilskudspulje, hvorfra halvdelen af taksten betales videre til de respektive amtskommuner og resten indgår til forøgelse af de generelle tilskud til kommunerne.

Analoge ordninger kan tænkes anvendt i forbindelse med de andre skitser. I princippet, men næppe i praksis kunne kommuners betalinger for amtskommunale serviceydelser efter skitse 1 formidles via en sådan pulje.

Inden for rammerne af skitse 3 kunne en analog ordning indebære, at amtskommunen indbetaler sin udgiftsandel for kommunale foranstaltninger til staten, som refunderer kommunen den samlede statslige og amtskommunale andel. Fordelen herved kunne være, at der ikke bliver et direkte betalingsmellemværende fra amtskommune til den enkelte kommune.

6.6.2. Mulige modifikationer til de enkelte hovedskitser.

Derudover har der i arbejdsgruppen været peget på enkelte varianter specielt i tilknytning til de enkelte hovedskitser. For de enkelte hovedskitser drejer det sig om følgende:

ad skitse 1:

Gennem en (evt. midlertidig) forhøjelse af den statslige refusion til kommunale foranstaltninger på ældreområdet kunne tænkes opnået en aflastning af sygehusvæsenet. Fra den forhøjede refusionsprocent kunne evt. undtages plejehjemsudgifter.

Af skitsen kunne udgå kommunal deltagelse i finansieringen af førtidspension.

ad skitse 3:

I stedet for den udgiftsfordeling vedrørende kontantydelse, der er angivet i skitsen, kunne eventuelt tænkes anvendt en af følgende fordelinger:

	Nu ang. i skitse 3			Alternativ 1			Alternativ 2		
	Kt.- hj.	Syge- dgp.	Ført. pens.	Kt.- hj.	Syge- dgp.	Ført. pens.	Kt.- hj.	Syge- dgp.	Ført. pens.
S	25	50		25		50	50	50	
A	25	25		25	25		-	25	
K	50	25		50	25		50	25	

6.7. De enkelte hovedskitser (og nogle varianter hertil) sammenholdt med problemstillinger og forudsætninger.

6.7.1. Generelt om skitserne.

I forbindelse med gennemgangen af søjlerne i afsnit 6.5. trådte det klart frem, at sammenhængene i funktion ikke kun er vigtige inden for hver søjle, men også mellem søjler. Selv om der principielt kan tænkes flere kombinationer af finansieringsløsninger svarende til forholdene inden for den enkelte søjle, er det af betydning, at der også opnås en sådan sammenhæng og balance i det samlede finansieringssystem, at det både bliver overskueligt og kan fremme effektiv opgaveløsning og hensigtsmæssig ressourceanvendelse på tværs af søjler.

De tre hovedskitser i tabel 6.3. angiver forskellige kombinationer af finansieringsregler inden for og mellem søjlerne. I alle tre kombinationer indgår ansvars-, neutralitets-, samordnings- og en række andre hensyn, faglige, funktionelle mv., men med forskellig

indbyrdes vægt. Ud fra tendensen i denne indbyrdes vægtning af de forskellige hensyn kan de tre hovedskitser karakteriseres i forhold til hinanden sådan:

at den første skitse lægger generelt større vægt på "inertihensynet" (en vis styrkelse af samordningsgrundlaget især på det kommunale niveau, men inden for rammerne af uændret samlet udgiftsdeling mellem de tre niveauer),
 at den anden skitse lægger generelt større vægt på en styrkelse af ansvarshensynet, som dette er beskrevet i indledningen til kapitel 4, men tilstræber tillige en bredere samordning på det kommunale niveau,
 at den tredje skitse - ud over ansvarshensynet - lægger generelt større vægt på neutralitets- og samordningshensynene, som de er beskrevet i indledningen til kapitel 4.

I tabel 6.4. er vist de beløbsmæssige størrelsesordener af de finansielle flytninger, som gennemførelse af de respektive skitser vil medføre. Der er herved alene tale om de umiddelbare flytninger på den måde, som sådanne traditionelt opgøres i forbindelse med byrdefordel i ngsændringer. Der tages således ikke herved hensyn til, at formålet med de skitserede ændringer er at forbedre grundlaget for samordning og derigennem at fremme hensigtsmæssig opgaveløsning og ressourceanvendelse med virkninger - i hvert fald på længere sigt - også på udgiftsomfang og -fordeling.

I forbindelse hermed skal desuden understreges, som anført i afsnit 6.2., at arbejdsgruppen har lagt til grund, at omlægninger vil ske ud fra totalbalanceprincippet, og at overvejelser og materiale fra det videre arbejde i indenrigsministeriets finansieringsudvalg forudsættes at indgå i den videre behandling og beslutningsproces omkring arbejdsgruppens rapport med henblik på at sikre, at der ikke gennem omlægningerne sker uhenigtsmæssige forskydninger i den kommunale byrdefordeling.

I det følgende sammenholdes de tre hovedskitser hver for sig med de problemstillinger og forudsætninger, der er beskrevet i de foregående afsnit og kapitler.

Tabel 6.4. Størrelsesorden af offentlige udgifter i 1981, mia.kr., på nogle social- og sundhedsområder samt deres fordeling på stat, amtskommuner og kommuner efter nuværende regler og ved en fordeling af disse udgifter efter reglerne i hovedskitserne 1-3, jfr. afsnit 6.4. 2)

<u>Bistandslov og off. su-ordn.</u>								
<u>Serviceydelser</u>								
	<u>Amtsk.</u>	<u>Komm.</u>	Kontant- hjælp	Sygedag- penge 1)	Førtids- pension 3)	Syge- hus 4)	Tilsam- men 3)	Netto- ændring 3)
----- mia. kr. -----								
	3	18	4	5	9	15	54	
<u>Nuværende finansieringsregler:</u>								
S	0,1	9	2	3,8	9	1	24,9	-
A	1,5	-	-	-	-	14	15,5	-
K	1,4	9	2	1,2	-	-	13,6	-
<u>Skitse 1:</u>								
S	-	9	3	3,8	(6,8)	1,2	26,0	1,1
A	1,5	-	-	-	-	12,6	14,1	÷ 1,4
K	1,5	9	1	1,2	(2,2)	1,2	13,9	0,3
<u>Skitse 2:</u>								
S	-	-	2	2,5	(4,5)	-	13,5	÷ 11,4
B	÷ 1,5	-	-	-	-	-	÷ 1,5	÷ 1,5
A	1,5	-	-	-	-	12,4	13,9	÷ 1,6
K	3,0	18	2	2,5	(4,5)	2,6	28,1	14,5
<u>Skitse 3:</u>								
S	-	-	1	2,5	(4,6)	-	12,5	÷ 12,4
A	1,5	9	1	1,3	(2,2)	13,1	25,9	10,4
K	1,5	9	2	1,2	(2,2)	1,9	15,6	2,0

Note:

1) Uden for arbejdsgiverperioden.

2) I tabellen er der set bort fra udgifter ved overskridelse af maksimumsgrænser på daginstitutioner (ca. 0,4 mia.kr.), tilskud til forældrebetaling (ca. 0,4 mia.kr.) samt børnetandpleje - skolelægeordninger (ca. 0,9 mia.kr.), endvidere rådgivning, vejledning og opsøgende virksomhed fra forvaltningen (ca. 0,4 mia.kr.). Aldres betaling for ophold på plejehjem i form af ikke udbetalt folkepension er medtaget som statslig udgift (ca. 1,2 mia.kr.).

3) Excl. virkninger efterhånden af ændret udgiftsfordeling for fremtidigt tildelte førtidspensioner. Den ændrede udgiftsfordeling for fremtidigt tildelte førtidspensioner vil først gradvist gøre sig gældende i takt med tilgangen af nye førtidspensionister. I parentes er under søjlen "førtidspension" angivet udgiftsfordelingen, som den ville have været, hvis de foreslåede regler havde været gældende i en længere årrække.

4) I tabellen er angivet udgiftsfordelingen ved de 3 skitser, såfremt den kommunale takstbetaling for sygehusforbrug afgrænses til personer over 65 år.

6.7.2. Særligt om skitse 1.

Der er med denne skitse lagt afgørende vægt på, at den ikke medfører (væsentlige) nettoændringer i den samlede, direkte udgiftsfordeling mellem de 3 niveauer. Dette er opnået ved, at modsat rettede ændringer (i forhold til de nuværende regler) opvejer hinanden, nemlig en reduktion af kommuners udgiftsandel til kontanthjælp (forøgelse af statens udgiftsandel) over for en kommunal udgift til førtidspension og til sygehusvæsen (med henholdsvis aflastning af og merudgift for staten samt en vis aflastning af amtskommunerne).

At nettoændringerne på landsbasis opvejer hinanden, indeholder ikke i sig selv nogen sikkerhed for, at der ikke sker ændringer for den enkelte kommune/amtskommune, men der skal herom henvises til det generelle forbehold for alle 3 skitser med hensyn til det videre arbejde i indenrigsministeriets finansieringsudvalg.

For så vidt angår finansieringsreglerne for bistandslovens serviceydelser opretholder den således de nuværende regler uændrede med deres fordele og ulemper. Den tager således ikke de problemer op omkring forholdet mellem familiepleje og døgninstitutioner, mellem forskellige typer af plejehjem, mellem almene og specielle dagforanstaltninger osv., som er påpeget i kapitel 5.

Såfremt man indenfor skitse 1 konsekvent anvender "entreprenør-modellen", jfr. afsnit 6.6.1., pkt. e., overfor hele det amtskommunale serviceområde, dvs. kommunen betaler en takst svarende til 100% og hjemtager heraf 50% som statsrefusion, vil disse problemer i princippet kunne løses. Det vil svare til, at bistandslovens udgiftsdeling mellem kommune og stat udstrækkes til også at omfatte de amts-

kommunale serviceområder. Gennemføres denne variant (incl. H-plejehjem) alene for ældre og sammen med den variant, der afgrænser den kommunale takstbetaling for sygehusforbrug ligeledes til ældre, vil der kunne opnås en sammenhæng specielt over ældreområdet, men f.eks. ikke mellem døgninstitution-familiepleje for børn og unge.

For så vidt angår kontantydelseerne opnås via skitsen neutralitet på kommunalt niveau mellem disse ydelser indbyrdes ved en tilpasning af såvel kontanthjælps- som førtidspensionsfinansiering til den nuværende fordeling for de offentlige sygedagpengeudgifter, dvs. S 75%, K 25%. Herved imødekommes et konjunkturbesyn i forbindelse med kontanthjælp, men den finansielle sammenhæng/neutralitet med bistandslovens serviceydelser brydes. Amtskommunerne medinddrages ikke i finansieringen svarende til den betydning, som en række amtskommunale funktioner må antages at have for behovet især for sygedagpenge og førtidspension.

Skitsen indeholder en kommunal takstbetaling på grundlag af sygehusforbrug. Det særlige ved udformningen heraf i denne skitse er, at takstbetalingen forudsættes at være en refusionsberettigende udgift på linie med bistandslovens kommunale serviceydelser, dvs. lighedeling mellem kommune og stat.

Skitsen indeholder i kraft af takstbetalingen en væsentlig forbedring af det kommunale besluthedsgrundlag i relation til de kommunale funktioner, der øver indflydelse på det faktiske behov for sygehusforbrug. Hvorvidt det er hensigtsmæssigt via en statslig refusion af denne takstbetaling også at inddrage staten så at sige ad bagdøren i finansieringen af sygehusvæsenet må primært anses for et spørgsmål, der må overvejes videre i indenrigsministeriets finansieringsudvalg.

Ud fra samordnings- og neutralitetshensyn betyder det, at den amtskommunale udgiftsandel ved sygehusvæsnet nærmest til den amtskommunale udgiftsandel ved bistandslovens amtskommunale serviceydelser end tilfældet formentlig ellers ville være, dvs. en større tilnærmelse til neutralitet på amtskommunalt niveau. I samordningshenseende betyder det, at sygehustaksten skal sættes på et dobbelt så højt niveau for at få samme reelle vægt i det kommunale beslutningsgrundlag som uden refusionen. Det kan næppe antages, at takstrefusionen i sig selv vil få synderlig indflydelse på statens beslutninger.

6.7.3. Særligt om skitse 2.

Hovedsigtet med denne skitse er at øge vægten på "ansvarshensynet" i den betydning, hvori dette er beskrevet i indledningen til kapitel 4. Princippet er, at kommunen bærer det offentliges ansvar over for kommunens borgere - også i de tilfælde, hvor borgerne har brug for at benytte en amtskommunal foranstaltning. Gennemførelsen heraf vil - i forhold til det nuværende - indebære betydelige omlægninger af den samlede, direkte udgiftsfordeling fra stat og amtskommuner til kommuner og en dertil svarende omlægning af de generelle tilskud, jfr. arbejdsgruppens generelle forbehold med hensyn til det videre arbejde i indenrigsministeriets udvalg.

Ved skitsen opretholdes neutralitet på kommunalt niveau inden for bistandslovens serviceområder mv. og der opnås neutralitet i forhold til en række andre kommunale funktioner. Via bloktilskudspuljen forenes denne neutralitet med ansvarshensynet også på amtskommunalt niveau og med en betydelig tilnærmelse til neutralitet på amtskommunalt niveau i forhold til sygehusvæsnet.

Såfremt det måtte være nødvendigt, for at konstruktionen kan være "neutral" specielt i henseende til det afgrænsningsniveau mellem kommunale og amtskommunale funktioner, som anvendes i det enkelte amt, kan "restprovenuet" fra bloktilskudspuljen evt. føres tilbage som generelle tilskud til kommunerne i den amtskommune, det er indbetalt fra.

Den finansielle tilskyndelse til samordning mellem kommunale og amtskommunale foranstaltninger henlægges til det kommunale niveau.

Skitsen bryder neutraliteten på kommunalt niveau mellem bistandslovens kontanthjælp og serviceydelser. Ulempen herved afvejes over for hensynet til kontanthjælpens konjunkturfølsomhed og til den opnåede neutralitet med sygedagpenge og førtidspensioner.

Princippet om, at kommunen fuldt ud bærer det offentliges ansvar over for sine borgere, brydes desuden i forhold til sygehusvæsen, idet den kommunale takst her kun forudsættes at bære en del af de faktiske udgifter. En yderligere undtagelse fra dette princip vil det være, hvis den kommunale takstbetaling - i hvert fald som en første fase - afgrænses til personer over 65 år.

6.7.4. Særligt om skitse 3.

Hovedsigtet i denne skitse er at fremme samordningen ved at styrke kommuners og amtskommuners fælles interesse i en hensigtsmæssig opgaveløsning og ressourceanvendelse. Dette søges opnået ved, at der i begge niveaurs beslutningsgrundlag indbygges hensynet til konsekvenser for det andet niveaus funktioner og udgifter gennem gensidig deltagelse i finansieringen heraf.

Inden for bistandslovens serviceydelser betyder dette således, at beslutningen om, hvor og hvordan en konkret opgave løses bedst (fagligt og samfundsøkonomisk) ikke forvrides af skel i finansieringen. Der vil herved være etableret et bedre grundlag for fremtidig løsning af de samordningsproblemer, der er beskrevet i kapitel 5.

Ud fra sammenhængen mellem bistandslovens kontanthjælp og serviceydelser fastholdes desuden neutraliteten mellem disse på kommunalt niveau. Spørgsmålet om amtskommunens medfinansiering af kontanthjælp beror på en afvejning af de amtskommunale funktioners betydning for hyppighed og varighed af kontanthjælpsbehov over for hensynet til konjunkturfølsomheden, altså om det er vigtigere, at staten bærer de 50%, eller at amtskommunerne bærer 25%. Dette spørgsmål er præciseret i form af en mulig variant, jfr. afsnit 6.6.2.

I forbindelse med sygedagpenge og førtidspension er de amtskommunale funktioner anset at have en sådan betydning, at det er væsentligt, at amtskommunerne - på linie med kommunerne - inddrages i finansieringen.

Endelig indgår der i skitsen en kommunal takstbetaling til sygehusvæsenet efter tilsvarende principper som i de 2 andre skitser.

Gennemførelsen af skitse 3 vil indebære en betydelig omlægning af den samlede, direkte udgiftsfordeling mellem stat og amtskommuner, men kun i relativt begrænset omfang ændre kommunernes samlede udgiftsandel, jfr. herved iøvrigt det generelle forbehold med hensyn til de videre overvejelser i indenrigsministeriets finansieringsudvalg.

6.8. Om finansiering af vejledning og opsøgende arbejde.

Som fremhævet foran er rådgivning og vejledning samt opsøgende arbejde (ofte anvendt fællesbetegnelse: socialformidling) en egentlig ydelse i henhold til bistandsloven (afsnit II, §§ 28 og 29), som er

reguleret i lovgivning og retningslinier (cirkulære af 9. oktober 1975 om rådgivning og tilsyn efter bistandsloven) som andre ydelser og foranstaltninger efter loven, og herunder undergivet klageadgang. Ydelsen er imidlertid ikke finansieret som andre ydelser efter loven, idet den betragtes som en integreret del af de kommunale og amtskommunale social- og sundhedsforvaltningers funktioner, hvorfra den vanskeligt kan udskilles, således at ydelsen finansieres som en forvaltningsudgift, dvs. afholdes fuldt ud af vedkommende kommune eller amtskommune.

Baggrunden for indførelsen af denne ordning er nærmere angivet foran i kapitel 2, og nogle sammenhænge er beskrevet foran i kapitel 5.5.6.2., hvor det bl.a. fremhæves, at nogle tilgrænsende vejledningsfunktioner under social- og sundhedsforvaltningerne ikke har denne finansielle særstilling.

At social formidling som en ydelse herved er undtaget fra de i øvrigt gældende regler for finansieringsdeling gennem 50% statsrefusion eller 50% kommunebetaling hører til et af de mest debatterede emner. Det er især kritiseret, at der ikke sker finansieringsdel taget se på netop dette område, hvor der er muligheder for at realisere nogle hovedmål inden for social- og sundhedsforvaltningernes område dels gennem individuel vejledning og herunder bistand til klienters selvvirksomhed, dels gennem koordination af social- og sundhedsmæssig indsats og samordning i forhold til tilgrænsende sektorer mv. Det er samtidig hermed blevet kritiseret, at der ikke sker finansieringsmæssig tilskyndelse netop på dette område, hvor mulighederne for at bidrage til konstruktiv indsats er tilstede samtidig med, at der ydes refusion/betaling for alle andre ydelser og foranstaltninger, og herunder ydes fuld statsrefusion f.eks. til en "passiv" ydelse som invalidepension.

Ved eventuel gennemførelse af (amts)kommunal deltagelse i finansieringen af førtidspensionerne ville en del kritik være imødekommet, men der ville stadig være tale om en særstilling af finansieringen i forhold til andre ydelser og foranstaltninger i henhold til bistandsloven og sundhedslovene.

Som foran angivet er hovedbegrundelsen for den finansielle særstilling vanskeligheder ved at udskille funktionerne i forbindelse med vejledning og opsøgende virksomhed fra øvrige funktioner, der udøves inden for forvaltningerne.

I forbindelse med overvejelserne om eventuel finansieringsændring må det tages i betragtning, at der er sket en næsten eksplosiv udvikling i kommunernes og amtskommunernes opgaver på området. For kommunerne var der i første omgang tale om overtagelse af en lang række vejledningsfunktioner fra andre organer (sygekasser, revalideringscentre, mødrehjælpsinstitutioner m.fl.) og fra visse særordninger under kommuner (f.eks. familievejledningen). Denne integration under samlede social- og sundhedsforvaltninger har betydet en meget stor omstillingsproces over et ret kort åremål i 70'erne afsluttende med særforborgens udlægning i 1980. Det er derfor også vanskeligt eksakt at sammenligne forvaltningernes kapacitetsudvikling, fordi der dels har været tale om en gradvis kommunalisering af forskellige sociale ordninger, dels en almindelig udvikling på de samlede områder, som har sammenhæng med såvel klientudviklingen, kvalitetsbehovet og samfundsudviklingen, herunder kriseøkonomien og arbejdsløsheden.

En sammenligning af forvaltningskapaciteten på de samlede områder viser imidlertid en udvikling fra 1970 til 1980 fra ca. 9.000 til godt 15.000 heltids-beskæftigede. Heraf skønnes ca. 40% af være beskæftiget med funktioner, der vedrører ydelser efter bistandsloven.

Der findes endnu ikke samlede opgørelser over vejledningsfunktionens omfang. Der er endvidere sket en betydelig stigning i klientantallet målt ved antal henvendelser pr. kvartal. For perioden 1966-1977 er personalet i forvaltningerne steget fra ca. 6.000 til ca. 11.700 heltidsansatte. I samme periode er klienthenvendelserne pr. kvartal på bistands-/dagpengeområderne steget fra 65.000 til 165.000. En stigende andel af befolkningen henvender sig således for socialbegivenheder i form af sygdomstilfælde eller store indtægtsbortfald, ligesom der har været stor stigning i henvendelser som følge af arbejdsløshed. Dette afspejler i væsentligt omfang samfundsudviklingen, men har også sammenhæng med ændrede sociale målsætninger og ændringer i befolkningens livsmønster og holdninger, hvor tidligere tiders modvilje mod at modtage sociale ydelser er blevet svækket.

Personaleudviklingens sammenhæng med klientudviklingen stiller i betydeligt omfang krav til den sociale vejledning og opsøgning, hvor meget - trods en væsentlig stigning i det samlede uddannelsesniveau - tyder på, at personaletilførslen ikke har fulgt med opgaveudviklingen.

I denne situation synes bestræbelserne - i en til dels modsætningsfyldt debat om målsætningerne - at rette sig mod behovet for forbedret anvendelse af ressourcerne på området og strategisk velbegrundede ressourceudvidelser på områder, som i særlig grad har muligheder for at tilgodese ønskerne om løsninger på klienternes og forvaltningernes problemer. Herved er begreber som kvalificeret visitation (og forvisitation), prioritering og koordination, udviklet samarbejde med "de udgående medarbejdere" (sundhedsplejersker, hjemmehjælpere, omsorgsmedarbejdere, hjemmesygeplejersker m.fl.) indgået i debatten. Hertil kommer ønsker om udvikling af det opsøgende arbejde ved realistiske metoder for miljøarbejde og udvikling af større samvirke mellem konkrete erfaringer og det plan-

læggende arbejde, herunder i forhold til det lokale arbejde i andre sektorer. Heri indgår samarbejde med tilgrænsende områder (skole, læge, arbejdsformidling osv.) men også med kommune- og regionsplanlægning, den lokale bolig- og fritidssektor mv. I ønskerne om problemløsninger indgår også en kvalitetsudvikling, bl.a. med anvendelse af kvalificerede mellemledere og konsulenter bl.a. med henblik på at fremme selvvirksomhed.

En sådan udvikling af det samlede vejledningsarbejde ligger for så vidt helt på linie med de modeller, som er opstillet i cirkulæret af 9. oktober 1975, men udviklingen har nok givet anledning til at betone kravene om at "dreje" den samlede vejledningsvirksomhed, dels til en større prioritering af særlige rådgivningsbehov, dels til fremme af/støtte til klienters selvvirksomhed samt opsøgende virksomhed med henblik på konkret og generel afdækning af skadevoldende faktorer. Dette har igen sammenhæng med ønskerne om at styrke egenressourcer og selvstændiggørelse hos potentielle eller aktuelle klienter. Ønskerne om styrkelse af den samlede vejledningsfunktion har endvidere den forudsætning, at en kvalificeret lokal, social- og sundhedsformidling indebærer muligheder for hensigtsmæssig anvendelse og planlægning af de betydelige ressourcer som social- og sundhedssektorerne rummer.

Udviklingen i amtskommunernes social- og sundhedsforvaltninger afspejler på sin vis udviklingen i kommunerne. De amtskommunale forvaltninger er først etableret i begyndelsen af 1970'erne og har udviklet sig under den stigende kriseøkonomi. Rådgivnings- og vejledningsopgaverne er dels umiddelbare i forbindelse med amtskommunale foranstaltninger, dels middelbare med vejledende og koordinerende virksomhed over for kommunerne. Inden for forvaltningsområdet er der tale om, at socialformidlingen i vidt omfang er opbygget omkring medarbejdere med forskellige uddannelser og herunder socialformidlere samt forskellige faglige konsulenter.

De her nævnte tendenser trækker alle i retning af en finansieringsform, der ligestiller vejledning og opsøgende arbejde med andre ydelser og foranstaltninger, fremfor den nuværende finansiering, der stiller vejledning og opsøgende arbejde ringere. Der er i gruppen enighed om, at en sådan ligestilling bør søges gennemført.

Udviklingen understreger også, at de konstruktive værdier er afhængig af, at vejledningsindsatsen også består af koordination af foranstaltninger og af stimulation af klientens egne kræfter og af kræfterne i de sociale netværk, og således ikke blot af rådgivning og vejledning i traditionel, snæver forstand, heri ligger imidlertid også, at det konstruktive indhold i vejledningen og det opsøgende arbejde bl.a. beror på, at lignende synspunkter slår igennem i de dele af forvaltningerne, som varetager mere afgrænsede opgaver, f.eks. administrationen af regelbundne ydelser, som igen kan være sammenknyttet med behov for vejledning og opsøging.

Det er ikke mindst disse forhold, der kan volde vanskeligheder, hvis man skal udskille rådgivning og vejledning fra den øvrige sociale forvaltning med henblik på en finansiell ligestilling med andre ydelser og foranstaltninger.

Det skal nævnes, at en del af problemet reduceres i det omfang refusioner af nært forbundne ydelser, først og fremmest bistandslovens serviceforanstaltninger, afskaffes. Neutralitet med (amts)-kommunens egne ydelser vil da opnås, uden at vejledning og opsøgende arbejde behøver at blive udskilt i forhold til forvaltning.

Såfremt der vælges en finansiell model med bibeholdelse af refusioner af/betalinger til bistandslovens øvrige ydelser og foranstaltninger og de offentlige sundhedsordninger, vil vejledningsfunktionens neutralitet/samordning med disse imidlertid kræve udskillelse fra de administrative funktioner.

Ved en sådan udskillelse af refusions- eller betalingsberettigende udgifter må der lægges vægt på, at udgifterne (til lønninger mv.) refererer sig til personer, som udfører nærmere definerede funktioner. Der indgår således i et udskillelseskriterium såvel et person-som et funktionskriterium, der må kombineres. Den konkrete udskillelse må bero på centralt fastlagte retningslinier, der bygger på et sådant kombinationskriterium.

Personkriteriet må i overensstemmelse med den foran beskrevne udvikling naturligt kunne fastlægges ud fra en uddannelsesafgrænsning, dvs. at udgifterne alene kan medtages i det omfang vejledningsfunktionerne udføres af medarbejdere med nærmere fastlagte uddannelser. Heri må indgå socialformidleruddannelserne og dermed ligestillede uddannelser, men også andre uddannelser (f.eks. juridisk, psykologisk, pædagogisk og planlægningsuddannelse) i det omfang vejledningsfunktioner udøves som mellemlidende konsulentfunktioner.

Udskillelsen ved et sådant person- eller uddannelseskriterium må endvidere bero på et funktionskriterium, som må fastlægges på grundlag af reglerne i rådgivningscirkulæret af oktober 1975. I et funktionskriterium kan herved inddrages de foran beskrevne udviklingstræk, hvor den samlede vejledningsfunktion spænder fra generel virksomhed (med henblik på opsøgning af skadevoldende faktorer, samarbejde herom med andre sektorer og omsætning af konkrete erfaringer til planlæggende og koordinerende virksomhed) til individuel visitation og vejledning, og herunder støtte til selvhjælp samt rådgivning og koordination.

Der har i gruppen været udtrykt en vis betænkelighed, specielt ved personkriteriet, såfremt dette fører til, at der inden for forvaltningen sondres mellem personer, hvis løn mv. er refusionsberettigende, og det øvrige personale. Et kombinationskriterium kunne i stedet tænkes at blive anvendt til at udskille vejledningsfunktionens andel af forvaltningens samlede virksomhed.

Arbejdsgruppen skal anbefale, at der arbejdes videre med disse spørgsmål. Heri kan indgå overvejelser, om der af hensyn til forebyggelse af utilsigtede virkninger eventuelt bør indføres en maksimumsgrænse, som f.eks. fastsættes på grundlag af befolkningstal.

6.9. Finansieringsproblemer i forbindelse med forsøg og udviklingsarbejde.

Der foregår i et vist omfang forsøg og udviklingsarbejde på de sociale og sundhedsmæssige områder. Det drejer sig både om større strukturerede forsøg og udviklingsprojekter og om de mange og løbende bestræbelser for i forvaltning og i udførelsen af de forskellige funktioner at lægge opgaveløsning og ressourceanvendelse stadigt bedre tilrette.

Det er imidlertid karakteristisk, at disse aktiviteter foregår inden for de enkelte forvaltningsmæssige og finansielle områder, hvor der tillige er en vis frihed til at udforme og kombinere de enkelte funktioner/foranstaltninger, medens de sjældnere og vanskeligere kommer i gang på tværs af sådanne områder eller på områder, der er stærkt regelbundne.

Som i andre henseender gælder det, at finansieringsreglerne er én blandt flere styringsfaktorer og kun ét blandt de forhold, der kan hæmme forsøgs- og udviklingsaktiviteter. Her skal imidlertid specielt forholdet til finansieringsreglerne tages op.

Med den betydning, som må tillægges mulighederne for omstillinger og nytænkning - og dermed forsøg og udviklingsarbejde -, er det vigtigt, at finansieringsreglerne udformes også med hensyntagen til deres virkninger herpå.

Problemerne for forsøg og udviklingsarbejde i relation til finansieringsreglerne kan være dels af generel, dels af mere konkret karakter. Generelt kan modstående interesser med rod i finansieringshensyn, stive og detaljerede regelsystemer og foranstaltningsafgrænsninger i tilknytning til skel i finansieringsreglerne o.lign. modvirke de samarbejdsrelationer og den fælles interesse i de samlede opgaveløsninger, der kan spille en rolle for "forsøgs- og udviklingsklimaet". Disse problemer for forsøg og udviklingsarbejde er for så vidt parallelle med problemerne for samordning og samarbejde i almindelighed, hvor funktionelle sammenhænge og finansielle skel krydses.

De mere konkrete problemer opstår typisk, dels hvor foranstaltninger/funktioner med forskellige finansieringsregler (fra forskellige finansieringsbåse) indgår i samme forsøgs- eller udviklingsarbejde, og dels hvor der påløber udgifter ved selve forsøgets tilrettelæggelse, opfølgning, rapportering, evaluering o.lign.

Om det første af disse problemer: Det vil hyppigt dreje sig om at finde eller afprøve alternativer til kendte foranstaltninger/funktioner, mere hensigtsmæssige kombinationer eller udformninger heraf osv. En reduktion eller "blødgøring" af skel i finansieringen og de dertil knyttede regelsæt mv. vil i sig selv kunne mindske hindringerne for sådanne forsøg, fordi problemerne ofte opstår i de tilfælde, hvor der stilles bestemte krav til indhold og udformning af en foranstaltning som betingelse f.eks. for refusion eller for, at et bestemt organ kan/skal finansiere den.

Herudover kunne man - formentlig i højere grad end det faktisk sker - finansiere tværgående forsøg ved at lade hver "bås" betale sin del udfra den vægt, de enkelte områder indgår i forsøget med. Dette gælder også, når der er tale om forsøg på tværs af foranstaltningerne inden for socialektoren.

I forbindelse hermed kan lokalt og regionalt afsatte midler til forsøgsvirksomhed, evt. svarende til den såkaldte "Ribe-Ringkøbing-amtsordning" og tilsvarende ordninger i nogle kommuner med et beløb re-

serveret pr. indbygger, øge bevægelsesfriheden væsentligt, f.eks. ved at gøre det lettere at få kombinationer af bidrag fra forskellige båse til at gå op.

Det andet problem vedrører finansieringen af et forsøgs tilrettelæggelse, opfølgning, rapportering, evaluering o.lign. Også - og måske især - her, vil lokalt og regionalt afsatte beløb som ovennævnte "Ribe-Ringkøbing-amtsordning" være af betydning. Desuden finansieres sådanne udgifter ikke sjældent ved midler fra forskellige fonds mv., ligesom forskningsrådene, momsfonden og socialstyrelsens forsøgsudvalg m.fl. i et vist omfang kan medvirke.

I forbindelse med begge problemer kan det være nærliggende at understrege, at forsøg og udviklingsarbejde kan anses for et led i ansvaret for og forvaltningen af et område, ligesom en instans, der bidrager til finansieringen af en foranstaltning/funktion, også vil opnå fordel i det omfang, forsøgs- og udviklingsarbejde kan føre til en mere hensigtsmæssig opgaveløsning og ressourceanvendelse.

Både socialpolitisk og samfundsøkonomisk anser arbejdsgruppen det for overordentlig vigtigt, at grundlaget for de kommende års nødvendige omstillinger og nytænkning kan styrkes gennem forsøg og udviklingsarbejde. Derfor skal arbejdsgruppen anbefale, at den videre udvikling følges med henblik på, om de generelle ændringer af finansieringsreglerne - i sammenhæng med øvrige bestræbelser på området - i tilstrækkelig grad vil fremme forsøg og udviklingsarbejde.

Det anbefales endvidere, at der i højere grad søges gennemført en praksis, hvorefter de ofte efterspurgte tværgående forsøg over grænser finansieres på en sådan måde, at udgifterne fordeles efter den vægt, hvormed de enkelte områder indgår i forsøgsvirksomheden. Såfremt dette i praksis ikke skulle vise sig muligt at etablere, må det senere overvejes, om behovet for grænseoverskridende forsøgs- og udviklingsarbejde må søges støttet gennem centrale initiativer, i givet fald af lovgivningsmæssig karakter.

Kapitel 7 Om arbejdsmarkedsfinansiering af sociale og sundhedsmæssige ydelser.

7.1. Præsentation af to hovedtyper.

I dette kapitel skelnes imellem to hovedtyper af arbejdsmarkedsfinansiering, nemlig forebyggende og almindelig arbejdsmarkedsfinansiering alt efter deres primære sigte. Til indledning beskrives kort forskellen og forholdet mellem de to hovedtyper.

Arbejdsmarkedsfinansiering kan primært have et forebyggende sigte, det vil sige have til formål at mindske antallet af hændelser, der medfører behov for offentlige ydelser og dermed for offentlige udgifter. I det omfang, det forebyggende sigte opnås, det vil sige at der sker en adfærdsændring, vil denne form for arbejdsmarkedsfinansiering ikke indbringe noget provenu. Det offentlige vil derimod reelt få en "indtægt" i form af et reduceret behov for sociale og sundhedsmæssige ydelser.

Denne form for arbejdsmarkedsfinansiering kaldes forebyggende arbejdsmarkedsfinansiering. Den forebyggende arbejdsmarkedsfinansiering bliver behandlet i afsnit 7.6.

Arbejdsmarkedsfinansiering kan også have et finansielt sigte, d.v.s. have til formål at skaffe midler til hel eller delvis dækning af offentlige udgifter, herunder at aflaste andre offentlige indtægtskilder. Dette kaldes almindelig arbejdsmarkedsfinansiering.

Hovedsynspunktet bag indførelse af almindelig arbejdsmarkedsfinansiering er med andre ord "skattemæssigt". Det drejer sig om at frembringe et "provenu", eller at foretage en omlægning fra det offentliges andre indtægtskilder.

Når almindelige arbejdsmarkedsbidrag er obligatoriske, vil de for virksomhederne antage samme karakter som skatter. Realøkonomisk kan sådanne arbejdsmarkedsbidrag derfor karakteriseres som skat på forbrug af arbejdskraft 1). Dette gælder, uanset om der formelt er tale om arbejdsgiverbidrag eller lønmodtagerbidrag. Også for lønmodtagere kan et sådant bidrag tænkes opfattet som en reduktion af deres disponible indkomst på linie med anden skat og dermed som en belastning af deres aktivitet, selv om der evt. kan være bl.a. psykologiske fordele knyttet til, at udskrivningen ikke sker på grundlag af den opgjorte "skattepligtige indkomst".

Bag den aktuelle debat om almindelig arbejdsmarkedsfinansiering ligger et ønske om at opnå en større gennemsigtighed imellem borgernes bidrag og de ydelser, de kan modtage inden for social- og sundhedssektoren. Dette har ført til ønsker om indførelse af øremærkede arbejdsmarkedsbidrag (sociale bidrag, der er bundet til bestemte formål/anvendelser) til sociale eller sundhedsmæssige ydelser. I sammenhæng hermed har der i den skatte- og socialpolitiske debat været ønsker om at aflaste indkomstbeskattningen gennem en spredning af det offentliges indtægtskilder til finansieringen af sociale og sundhedsmæssige ydelser.

Det bemærkes, at medens ønskerne om større gennemsigtighed oftest fører til overvejelser om øremærkede arbejdsmarkedsbidrag (binding mellem bidrag og ydelser), vil ønskerne om anvendelse af arbejdsmarkedsbidrag til at aflaste indkomstskat, (spredning af skattekilderne) ikke i sig selv motivere til øremærkning af bidrag, der betinger individuelle rettigheder.

- 1) Jfr. i denne forbindelse også bilag 2: prof. Jørn Henrik Petersen: Notat om problemer i relation til udformningen af en "generel arbejdsmarkedsfinansiering". Odense, marts 1981.

7.2. Sammenligning med andre lande.

Overvejelser om skattespredning er ikke enestående for Danmark. I lande, hvor det offentliges udgifter finansieres med høj andel af arbejdsmarkedsbidrag (sociale bidrag) er der modsvarende overvejelser om omlægninger til en højere grad af finansiering igennem direkte og indirekte skatter.

Eksempelvis er problematikken central i den af Europarådet nedsatte expert-gruppe "Committee on financing of social security".

I det følgende er der til illustration foretaget en sammenligning af skatteprovenuets fordeling på forskellige skatteklender i en række vesteuropæiske lande.

Tabel 7.1. Provenu af skatter, bidrag og lignende pr. 1.000 kr. bruttonationalprodukt (BNP) i en række lande i 1978.

	Indkomst- skatter	Sociale arb.m.- bidrag 1)	Forbrugs- skatter	Andet 2)	Tilsam- men
	pr. 1.000 kr. BNP				
Finland	182	37	144	27	370
Norge	193	84	179	14	470
Sverige	243	146	129	22	540
Danmark	238	4	167	31	440
Luxembourg	240	140	90	30	500
Holland	155	174	122	19	470
Belgien	181	132	114	13	440
Frankrig	72	168	124	36	400
Tyskland	137	129	99	15	380
England	139	61	92	48	340
Østrig	111	127	131	41	410

Kilde: Materiale fra OECD-konference november 1980.

- Noter:
- 1) Bidrag, der opkræves som andel af skattepligtig indkomst, betragtes som indkomstskat.
 - 2) Incl. ejendomsskatter og visse ikke-sociale arbejdsmarkedsbidrag.

Tabellen viser, at de vesteuropæiske lande finansierer deres offentlige udgifter med forskellig vægt på finansieringskilderne. Landene adskiller sig ved, i hvor høj grad sociale bidrag (arbejdsmarkedsbidrag) eller indkomst- og forbrugsskatter inddrages i finansieringen, jfr. tabel 7.1.

Danmark har tidligt valgt et finansieringssystem, hvor den helt afgørende vægt ligger på finansiering via indkomst- og forbrugsskatter (direkte og indirekte skatter) og med megen lille vægt på sociale bidrag. Baggrunden for denne tradition er et bevidst socialpolitisk valg om gennem denne skattefinansiering at skabe baggrund for solidariske sociale og sundhedsmæssige velfærdsordninger, som efter nærmere fastlagte behovskriterier står til rådighed for hele befolkningen. Altså ikke blot for borgere, som har opnået rettigheder som følge af betaling af sociale bidrag.

I de fleste øvrige vesteuropæiske lande finansieres en stor del af de offentlige udgifter igennem opkrævning af sociale bidrag (arbejdsmarkedsbidrag).

Tabellen viser således, at Danmark nok ligger højt når man ser på indkomst- og forbrugsskatter, men det er væsentligt at fremhæve, at inddrages de øvrige finansieringskilder og herunder bidragene til sociale sikringsordninger, er billedet et ganske andet. I samlet beskatning, incl. arbejdsmarkedsbidrag, som andel af bruttonationalproduktet ligger Danmark da kun på en 5. plads, overgået af Sverige, Luxembourg, Holland og Norge. Tæt på Danmark ligger også lande som Østrig, Belgien og Frankrig.

Hvilken fordeling på forskellige skatteklender, der er mest hensigtsmæssig, kan selvsagt ikke udledes af tabellens sammenligninger.

7.3. Arbejdsmarkedsfinansieringen i andre lande.

Arbejdsmarkedsfinansieringen kan være forskelligt tilrettelagt i de forskellige lande. Afgiftsgrundlaget inddrager gennemgående kun lønindkomst. Der kan være tale om lønsumsafgifter pålagt arbejdsgiver og/eller arbejdstager. Lønsumsafgiften kan svares af hele lønindkomster eller af dele heraf, f.eks. over eller under visse grænser. Endvidere kan lønsumsafgifter udredes som en løn-skat på den samlede sum af en arbejdsgivers lønninger.

Bidragene kan udgøre faste beløb pr. ansat, svarende i Danmark til ATP og medlemsbidraget til arbejdsløshedsforsikringen. Eller de kan omfatte ydelser betalt umiddelbart af arbejdsmarkedet, svarende i Danmark til arbejdsgiverperioden ved dagpenge under sygdom, løn i opsigelsesperioden eller tjenestemandspensionen. Bidragene kan variere efter erhverv.

I Finland, Norge og Sverige opkræves sociale bidrag alene som arbejdsgiverbidrag.

De formål, bidragene tager sigte på, behøver ikke nødvendigvis alene at blive bidragsfinansierede, f.eks. er det i de fleste såkaldte arbejdsforsikringsordninger i Europa almindeligt, at ydelserne finansieres ved en 3-delning mellem arbejdsgiver og arbejdere og staten. I Frankrig sker i et vist omfang overførsel af overskud fra nogle ordninger til dækning af underskud i andre ordninger.

I Sverige, Norge og Finland fik sociale bidrag stigende betydning fra midten af 60'erne til midten af 70'erne, især i forbindelse med udbygningen af tillægspensionsordninger på alders- og førtidspensionsområderne.

Udviklingen af arbejdsmarkedsfinansieringen i de forskellige lande har haft sit udspring i et ønske fra arbejdsgiver/-tager om at skabe social sikring af arbejdskraften gennem forsikringsordninger.

Den forsikringsmæssige baggrund for sociale ordninger kan medføre at personer som er uden for arbejdsmarkedet og endog personer, som har særlige behov (f.eks. kronisk eller langvarigt syge), ikke er dækket af forsikringen. Det kan endvidere medføre en opdeling i båse efter forsikringsafgrænsninger, f.eks. på enkeltvirksomheder eller -brancher, der kan gøre den forsikredes rettigheder uoverskuelige, hæmme mobiliteten, komplicere administrationsapparatet osv.

Traditionelle ordninger, hvor den forsikredes rettigheder er direkte knyttet til forsikringsbidraget, kan desuden medvirke til, at vægten lægges på indsatsen, når skaden er sket, men ikke på forebyggelsen, fordi ydelser fra forsikringen kræver, at der er indtruffet og dokumenteret en konkret forsikringsbegivenhed, d.v.s. en forsikringsdækket skade.

En forsikringsordning hindrer ikke i sig selv en forebyggende indsats, idet en arbejdsgiverforsikringsordning administrativt kan tilrettelægges således - f.eks. i et uafhængigt organ, som den i Schweiz eksisterende ordning - at man ved hensigtsmæssigt graduerede bidrag efter risikoklasser fremmer virksomheders interesse i forebyggelse. Ligeledes kan forsikringsselskaber virke for forebyggelse af skader, selv om forsikringsideens tendens til opsplitning kan være en hindring. Forebyggelse kræver ofte sammenhængende og tværgående indsats, og opsplitningen medfører i almindelighed, at gevinsterne ved forebyggelsen kun i begrænset omfang kommer den til gode, der bærer omkostningerne.

I dansk sammenhæng førte kritikken af forsikringsprincippet som basis for de almindelige sociale ordninger bl.a. til, at socialreformkommissionen foreslog forsikringsbegrebet afskaffet og i stedet indførte begrebet sikring, jfr. f.eks. "sikringsstyrelsen" og "sikringsydelser". Ved sikring i modsætning til forsikring sigtes til, at de sociale og sundhedsmæssige rettigheder opbygges ud fra behovshensyn og ikke afhænger af, om pågældende har sikret sig/er sikret gennem bidragsbetaling.

Kommissionen foreslog samtidig arbejdsmarkedsfinansiering af dagpenge under sygdom og barsel enten i form af et direkte arbejdsmarkedsbidrag eller i form af en arbejdsgiverbetalt periode, hvilket blev gennemført. Afgørende var imidlertid, at der var tale om en solidarisk ordning dækkende alle med arbejdsindkomster, samt med tilslutningsmulighed for andre mod særligt bidrag. Endvidere indførtes en dækning for folk uden for dagpengeordningen ved en kontant hjælp, som skulle yde en rimelig dækning inden for visse grænser i forhold til hidtidig indkomst. Denne hjælp kan i givet fald overstige dagpengene.

Der er altså ingen principiel uforenelighed mellem en ren offentlig finansieret ordning og en (delvis) arbejdsmarkedsfinansieret ordning, når denne ikke er opbygget som en forsikringsordning. Anvendelsen af begrebet "sikring" i stedet for "forsikring" må derfor ses som en advarsel mod de uheldige konsekvenser selv af analogier af det rene forsikringsprincip ved opbygningen af solidariske sociale ordninger. Disse betænkeligheder har i den danske tradition ofte været sammenkædet med betænkeligheder ved arbejdsmarkedsfinansiering.

7.4. Afgrænsning af overvejelser om arbejdsmarkeds-finansiering.

Formålet med i givet fald at lægge øget vægt på arbejdsmarkeds-finansiering kan være:

a. Generelt at aflaste den øvrige beskatning uden at en sådan omlægning specielt knyttes til sociale eller sundhedsmæssige områder;

Selv om udformningen af en sådan omlægning i givet fald også kan have sociale aspekter, må de almindelige økonomiske og skattepolitiske sider antages at have en sådan overvægt, at arbejdsgruppen har anset spørgsmålet om en sådan omlægning som liggende uden for sit kommissorium.

b. At bidrage til forøgelse af gennemsigtigheden (ekvivalens) i finansieringssystemet ved at knytte bidrag og rettighedsskabelsen i visse sociale og sundhedsmæssige ydelser sammen:

Ved en sådan ordning aflastes også andre finansieringskilder, og en sådan omlægning indebærer væsentlige økonomiske og skattepolitiske aspekter - og må i givet fald vurderes i nær sammenhæng hermed. Den konkrete udformning heraf har så betydelige socialpolitiske perspektiver, at arbejdsgruppen finder det rimeligt (i afsnit 7.5.) at pege på nogle sider heraf. Sådanne bidrag kan udformes i tilknytning til:

1. Varige ydelser (pensioner og efterløn), hvor der - ud over nuværende ordninger som arbejdsmarkedsbidrag til efterløn og invalidepension - kan foreligge spørgsmål om udformning af
 - ej almindelig, "obligatorisk" arbejdsmarkedsfinansiering og
 - rammer for udvikling af "frivillige", evt. arbejdsmarkedsetablerede ordninger særligt med henblik på pensions- og efterlønsområderne.

2. Andre sociale og sundhedsmæssige ydelser (kontant- og serviceydelser), jfr. nuværende ordninger som arbejdsgiverperiode ved sygdom, præmiebetaling til arbejdsskadeforsikring og arbejdsmarkedsbidrag til arbejdsløshedsdagpenge.

c. At fremme adfærd, som mindsker hyppighed, varighed eller konsekvenser af sociale og sundhedsmæssige skader og de dermed forbundne udgifter:

Arbejdsgruppen har i forbindelse hermed lagt vægt på at vurdere, om der kan udvikles grundlag for en arbejdsmarkedsfinansiering, som fremmer, at hensynet til de sociale og sundhedsmæssige konsekvenser i højere grad indgår i såvel offentlige som private virksomheders dispositioner. Der henvises herom til afsnit 7.6. om forebyggende arbejdsmarkedsfinansiering.

7.5. Overvejelser om almindelig arbejdsmarkedsfinansiering af sociale og sundhedsmæssige udgifter.

En omlægning i retning af øget vægt på arbejdsmarkedsbidrag til finansiering af sociale og sundhedsmæssige udgifter vil forudsætte, at der findes løsninger på en række problemer i relation til den almindelige skatte-, konjunktur- og arbejdsmarkedspolitik. Arbejdsgruppen har ikke anset, at en egentlig behandling af disse problemer ligger inden for dens kommissionum.

Problemerne ved øgede arbejdsmarkedsbidrag i en svag beskæftigelsessituation vil stille ganske særlige krav til den almindelige økonomiske politik, specielt i en overgangsperiode.

Ligeledes kan det nævnes, at hvis øget arbejdsmarkedsfinansiering sker f.eks. via fondsopbygning eller rettighedsskabelse, kan der opstå en række problemer. Er der eksempelvis en tidsforskydning mellem begyndende bidrag og begyndende udbetaling af ydelser på grundlag af disse bidrag, kan der på den ene side opstå problemer omkring de kontraktive virkninger af indbetalingerne og senere omkring de ekspansive virkninger af begyndende udbetalinger. På den anden side er det specielt disse kontraktive virkninger, der indeholder muligheder for aflastning af andre skattekilder. I begge tilfælde må derfor etableringen af en øget arbejdsmarkedsfinansiering ses i sammenhæng med mulighederne for modsvarende tilpasninger i den øvrige økonomiske politik.

De fordelingsmæssige virkninger af et arbejdsmarkedsbidrag kan meget vel være anderledes end fordelingsvirkningerne af de skatter, som bidragene aflaster. Derfor må en sådan omlægning føre til overvejelser omkring det samlede skattesystems fordelingsmæssige virkninger.

Da flere af de økonomiske og social- og sundhedspolitiske problemer vil være væsentligt forskellige alt efter, om en øget arbejdsmarkedsfinansiering vedrører varige ydelser (pensioner m.v.) eller andre sociale og sundhedsmæssige ydelser (dagpenge, serviceydelser m.v.), skal de her behandles hver for sig:

Ad b 1. Varige ydelser: I den almindelige debat har især arbejdsmarkedets deltagelse i finansieringen af de "lange ydelser" (alderspension, førtidspensioner og efterløn) påkaldt interesse, jfr. kapitel 2 og bilag 3. Flere forhold er medvirkende hertil:

Det drejer sig om meget store udgiftsområder, som ydermere må forventes at vokse betydeligt i de kommende år, dels fordi der bliver flere ældre, dels fordi nye generationer af ældre har andre forventninger end tidligere generationer til tilværelsen som ældre. Synspunkter om spredning på finansieringskilder kan således her få særlig vægt.

Hertil kommer, at arbejdsmarkedet allerede i ikke ringe udstrækning deltager i finansieringen af især alderspensioner (tjenestemandspensioner, ATP og en række arbejdsmarkedsetablerede pensionsordninger m.v.). For en del af disse (og individuelle) ordninger er der indenfor en meget kort periode sket en næsten eksplosiv vækst i de særligt skattebegunstigede, bidragsfinansierede pensionsrettigheder. Betænkelighederne ved disse ordninger knytter sig til, at rettighederne erhverves gennem betydelige indirekte skattetilskud, således at personer, som ikke har erhvervet rettigheder, bidrager hertil gennem deres skattebetaling.

Det kan derfor være et spørgsmål, om den nævnte eksplosive udvikling i disse særlige ordninger kan anses for socialpolitisk hensigtsmæssig, idet den vil kunne medføre så stærkt voksende ulighed blandt fremtidens pensionister, at dette i sig selv vil udløse store problemer for fremtidens socialpolitik i almindelighed og pensionspolitikken i særdeleshed.

I forbindelse med valget af, hvilke ordninger der kan være hensigtsmæssige for at imødegå denne udvikling, kan der - i sammenhæng med ønsker om spredning af finansieringskilderne og om sammenhæng mellem bidragsbetaling og pensionsydelse - også indgå en række hensyn vedrørende finansieringen.

En ordning kan tænkes bygget op, enten som en almindelig pensionsordning (en ATP- eller en ITP-ordning), eller som en principielt frivillig pensionsopsparingsordning i form af rammer omkring individuelle eller kollektivt organiserede pensionsordninger, herunder med afbalancerede skattemæssige vilkår.

En tvungen, almindelig tillægspensionsordning, som er finansieret ved arbejdsmarkedsbidrag, giver tilsyneladende sammenhæng mellem bidragene og de senere pensionsydelser. Imidlertid må det antages, at bidragsfinansieringen i et vanskeligt gennemskueligt forløb vil blive overvæltet i priser og lønninger og derved i realiteten båret af forbrugerne og/eller lønarbejderne.

Det er endvidere en realøkonomisk realitet, at de fremtidige udbetalinger af pensioner uanset bidragsbetalingen skal udredes af samfundets produktionsresultat på udbetalingstidspunktet, således at der herved sker en i sig selv betænkelig binding af fremtidige generationers handlefrihed.

Øremærkede bidrag til en almindelig tillægspensionsordning vil derfor ikke betyde, at der etableres den i debatten ønskede klare sammenhæng mellem bidrag og ydelser.

I forhold hertil må en ordning med rammer om en frivillig pensionsopsparingsordning antages at blive overvæltet i mindre omfang, hvorfor det i højere grad vil være muligt at skabe genemsigtigheden mellem bidrag (forbrugsafkald) og ydelser. Såfremt sådanne ordninger bliver organiserede i bredere omfang, vil overvæltningsproblemerne imidlertid komme til at svare til en almindelig, tvungen ordning. En frivillig ordning vil ikke afhjælpe det problem, at borgere, som ikke selv sikrer sig, kan blive udsat for store indtægtsnedgange i forbindelse med pensionering.

Fælles for en almindelig og en principielt frivillig ordning er, at indholdet af pensionsydelserne til sin tid vil være afhængige af den tids beskatnings- og prisniveau, samt øvrige konjunkturpolitiske situation.

Arbejdsgruppen har ikke set det som sin opgave at tage stilling til, hvorledes udformningen af en kommende pensionssikring skal være, men har i det foranstående peget på nogle finansieringsmæssige problemstillinger, som kan indgå i overvejelser herom.

I denne forbindelse er arbejdsgruppen opmærksom på, at spørgsmålet om den kommende alderdomssikring - herunder om eventuel delpension til løsning af tilbagetrækningsproblemer jfr. pensionsreformarbejdsgruppens betænkning nr. 799 - indgår i Ældrekommissionens overvejelser.

Ad b 2. Andre sociale og sundhedsmæssige ydelser: Som nærmere beskrevet i kapitel 3 til denne rapport bidrager arbejdsmarkedsordninger i et vist omfang til finansiering af korte sociale ydelser (arbejdsgiverperioden ved sygedagpenge, opsigelsesvarsler, og - omend i relativt beskedent omfang - til arbejdsløshedsdagpenge m.v.).

Da spørgsmålet om arbejdsmarkedsbidrag med forebyggende sigte behandles særskilt i afsnit 7.6, drejer det sig her alene om arbejdsmarkedets almindelige deltagelse i den løbende finansiering af sociale og sundhedsmæssige udgifter.

Generelt skal der henvises til det foran anførte om betænkeligheder ved anvendelse af forsikringsprincippet. I det omfang der ikke sker en sammenknytning mellem bidrag og rettighed, vil der

ud fra sådanne hensyn ikke være betænkeligheder ved at anvende arbejdsmarkedsfinansiering. Såfremt der ikke anvendes øremærkede bidrag, vil arbejdsmarkedsfinansiering af sociale og sundhedsmæssige udgifter kunne tænkes anvendt til aflastning af specielt indkomstbeskatningen.

Man kunne tænke sig en udvidelse af de i dag gældende delvist arbejdsmarkedsfinansierede sociale ordninger (sygedagpenge, invalidepension m.v.). Men især i forbindelse med ønskerne om skattespredning, kunne man også tænke sig overvejelser om indførelse af et samlet bidrag fra virksomhederne til sociale og sundhedsmæssige ydelser. Indførelsen af et sådant socialbidrag ville selvsagt medføre overgangsvanskeligheder, og derfor et behov for modsvarende tilpasning i den samlede økonomi.

Hvis der derimod etableres binding mellem bidrag og rettigheder til sociale og sundhedsmæssige ydelser, vil der være risiko for, at der sker en u hensigtsmæssig fastlæggelse af disse rettigheder. I hidtidig dansk tradition er rettighederne fastlagt ud fra behovskriterier og f.eks. uden de særordninger for forskellige indkomstgrupper, som findes i mere forsikringsmæssigt opbyggede social- og sundhedsordninger.

7.6. Forebyggende arbejdsmarkedsfinansiering.

7.6.1. Tidligere undersøgelser og overvejelser.

Gennem 70'erne har der været en stigende erkendelse af, at det økonomisk og menneskeligt kan være hensigtsmæssigt at sætte ind mod skadevoldende faktorer eller virke for at fremme trivsels-

eller sundhedsfremmende faktorer i de omgivende miljøer (primær forebyggelse) i samfundet og herunder i arbejdslivet. Der peges således på social- og sundhedssektorerne sammenhænge med det private og offentlige arbejdsmarked derved, at disse sektorer i betydeligt omfang tilvejebringer forudsætninger for produktionen og opfanger konsekvenser af forhold i produktionen og herunder konsekvenser af den såkaldte "udstødningsproces".

I denne periode har især arbejdsmiljøgruppen af 1972's rapporter givet anledning til en omfattende debat om hensigtsmæssigheden af og de praktiske muligheder for at indføre arbejdsmarkedsfinansiering med et forebyggende sigte.

De arbejdsskader, som en forebyggende arbejdsmarkedsfinansiering skal søge at nedbringe antallet af, omfatter ikke kun de akut opståede og umiddelbart konstaterbare fysiske skader på personer. Disse skader, som opstår igennem ulykker i selve produktionsprocessen i virksomhederne, er i sig selv alvorlige og bør naturligvis også søges forebygget igennem økonomiske incitamenter.

Ligeså vigtige - og måske dyrere - arbejdsskader er de som fremkommer på grund af langvarige påvirkninger f.eks. nedslidning, forgiftning m.v, som ikke er konstaterbare før der efter en del år har fundet udstødning fra arbejdsmarkedet sted. Hertil kommer de skader af psykisk og social art, der opstår som følge af dårlig trivsel på arbejdspladserne, frygt for arbejdsløshed og udstødning fra arbejdsmarkedet.

Forebyggelse kan gennem økonomiske incitamenter (tilskud/afgift) i forhold til de enkelte virksomheder principielt tænkes at omfatte selvstændigt trivselsfremmende faktorer.

Arbejdsmiljøgruppen påpegede i sin rapport nr. 1, at arbejdsmiljøet kan opfattes som summen af en lang række forskelligartede påvirkninger:

Tekniske påvirkninger, disse kan medvirke til arbejdsmiljøskader på grund af:

- farlige maskiner og redskaber,
- sundhedsfarlige arbejdsmaterialer,
- usunde og skadelige arbejdsomgivelser,
- uhensigtsmæssige og belastende arbejdsmetoder.

Arbejdets sociale tilrettelæggelse, kan medvirke til arbejdsmiljøskader på grund af:

- arbejdstidens længde og placering (overarbejde, skifteholdsarbejde m.v.),
- aflønningsformer, såsom akkordaflønning og andre produktivitsfremmende lønsystemer.

Socialpsykologiske påvirkninger, kan medvirke til arbejdsmiljøskader på grund af:

- risiko for nedgang i løn,
- risiko for arbejdsulykker og erhvervssygdomme,
- langsom nedbrydning af helbredet.

I nogle tilfælde kan én af nævnte skadelige påvirkninger udløse en arbejdsmiljøskade, men det er samspillet mellem påvirkningerne, der er bestemmende for arbejdsmiljøets risiko for udløsning af skader.

Det vil antagelig være muligt - og arbejdsmiljøgruppen har i sine øvrige rapporter ydet bidrag hertil - at udvide denne listning af påvirkningsfaktorer med en række øvrige delfaktorer, som kan antages at have sammenhæng med arbejdsmiljøet i virksomhederne og herunder f.eks. risiko for arbejdsløshed.

Arbejdsmiljøgruppen foreslår en afgift på de enkelte virksomheder. Afgiftens størrelse skal være bestemt af omfanget af skadelige faktorer, der hidrører fra de forannævnte påvirkninger.

I debatten er også påpeget, at der i en praktisabel forsøgsmodel kan tænkes anvendt nogle yderligere og umiddelbart målbare, enkle indikatorer til bestemmelse af det konkrete arbejdsmiljø f.eks.:

1. Arbejdsstyrkens sammensætning: Det økonomiske incitament gøres her afhængigt af alderssammensætningen og uddannelsesniveauet i den givne virksomhed.

Den virksomhed, der beskæftiger den mindst attraktive arbejdskraft, defineret ud fra alderssammensætning og uddannelse "belønnes" og får et incitament til at beskæftige specielt unge uden uddannelse og/eller unge i lære (EFG-elever), samt ældre medarbejdere med ingen eller kun kortvarige uddannelser.

2. Personalegennemstrømning: Det må antages, at en virksomheds personaleomsætning under nærmere givne omstændigheder kan bruges som mål for kvaliteten af virksomhedens arbejdsmiljø. Den virksomhed som har et stabilt arbejdsmiljø med lille personaleomsætning skulle herefter alt andet lige belønnes.

3. Sygdomsfrekvens: En vis del af fravørs- og sygdomsfrekvensen på en virksomhed kan antages at have sammenhæng med arbejdsmiljøets karakter. Større sygelighed kan herefter alt andet lige give anledning til afgift.

Direkte målelige faktorer som de nævnte og andre faktorer kan indgå i forbindelse med evaluering af de enkelte virksomheder efter et på forhånd fastlagt skema. Antallet af komponenter kan efterhånden udvides, og de enkelte komponenter præciseres i takt med den viden, der opnås ved forskning i arbejdsmiljø. Sådanne skemaoplysninger forudsættes løbende indhentet og evalueret af et egnet organ, f.eks. sikkerhedsorgan/samarbejdsudvalg/bedrifts-sundhedstjeneste og centralt arbejdstilsynet.

7.6.2. Om udenlandske ordninger.

Medens præmierne til den danske arbejdsskadeforsikring varierer efter grupper af virksomheder, findes der udenlandske arbejds-skade- (ulykkes)forsikringsordninger, hvor præmien fastlægges for den enkelte virksomhed - og af et uafhængigt organ - på grundlag af subjektive risikofaktorer.

Professor Jørn Henrik Petersen har i det som bilag 4 optagne notat om det amerikanske "experience rating"-system på arbejds-løshedsforsikringsområdet omtalt en række problemer i forbindelse med indførelse af forebyggende arbejdsmarkedsfinansiering.

Derudover kan det nævnes, at erfaringer fra nogle af de nærmeste udlande synes at pege på, at der tilsyneladende er en sammenhæng mellem tilstedeværelsen af arbejdsmarkedsfinansiering af sociale og sundhedsmæssige udgifter og den interesse, virksomhedernes beslutningstagere har for forskning i forbedringer af arbejdsmiljø. Tilstedeværelsen på virksomhedernes budgetter og regnskaber af sådanne udgifter kan derfor i sig selv tænkes at stimulere interessen for bedre arbejdsmiljø.

7.6.3. Sammenfatning.

Eventuel etablering af forebyggende arbejdsmarkedsfinansiering må ses i sammenhæng med og som et supplement til de gældende ordninger og institutioner, der har til formål at forbedre arbejdsmiljøet i henhold til loven om arbejdsmiljø. Disse eksisterende ordninger til bedring af arbejdsmiljøet er nærmere omtalt i bilag 5 til denne rapport.

Forebyggende arbejdsmarkedsfinansiering vil i givet fald kunne etableres som en ordning, der hviler i sig selv, derved at tilskud/afgifter samlet udlignes i forhold til hinanden.

Det synes endvidere af den førte debat om arbejdsmiljøafgift m.v. at fremgå, at de største vanskeligheder vil være forbundet med at tilvejebringe et system, som kan praktiseres og samtidig accepteres som en rimelig foranstaltning til forebyggelse af sociale og sundhedsmæssige skader og til fremme af bedre arbejdsmiljø.

I samarbejde med de øvrige bestræbelser for bedre arbejdsmiljø bør søges etableret forsøgsvirksomhed med henblik på at tilvejebringe et forbedret grundlag for at vurdere behovet og mulighederne for indførelse af forebyggende arbejdsmarkedsfinansiering.

Sådanne forsøg kan tage udgangspunkt i muligheder for udvikling af en skemamæssig evaluering af de enkelte virksomheder på grundlag af en række faktorer, som de forannævnte, der må antages tilsammen at have sammenhæng med virksomhedernes arbejdsmiljø. Der sigtes således ikke på ordninger, som bygger på individualiserede årsagssammenhænge.

Gennem evaluering af den enkelte virksomhed må der være mulighed for i forbindelse med et økonomisk incitament at stimulere til en forebyggende indsats. Opmærksomheden om arbejdsmiljøet, som skemaevalueringen og samarbejdet herom kan skabe på virksomhederne, kan også bidrage til stimulering af den forebyggende indsats.

I forsøgsvirksomhedens 1. fase bør derfor indgå systemudvikling og en vis afprøvning med henblik på, at der kan skabes grundlag for forsøg i en 2. fase med direkte afprøvning af systemet på konkrete virksomheder. Arbejdsgruppen vil finde det rimeligt, at forsøgsvirksomheden også kommer til at omfatte offentlig virksomhed under hensyntagen til at 1/3 af arbejdsstyrken beskæftiges på dette område. Forsøg på det offentlige arbejdsmarked bør navnlig sigte mod, at vise om en evt. arbejdsmiljø-afgift på området kan indrettes på en sådan måde, at også de politiske beslutningstagere er løbende opmærksom på arbejdsmiljøfaktorerne i de virksomheder og aktiviteter, de har ansvaret for, og herigennem tilskyndes til at disponere med hensyntagen hertil.

Kapitel 8 Nogle specielle problemer.

I dette kapitel omtales nogle mere specielle problemstillinger på enkelte områder, hvor finansieringsreglernes udformning har betydning.

8.1. Forholdet til arbejdsformidling, beskæftigelsesforanstaltninger og arbejdsløshedsdagpenge.

8.1.1. Som nævnt i kapitel 2 foretog socialreformkommissionen i realiteten en afgrænsning af sine forslag i forhold til arbejdsformidling, arbejdsløshedsdagpenge og beskæftigelsesfremmende ydelser m.v. Kommissionen var imidlertid opmærksom på den betydelige sammenhæng, der er i dispositioner og planlægning på en række områder mellem arbejdsmarkedets organers virksomhed og de kommunale og amtskommunale sociale opgaver.

Arbejdsformidlingskontorerne er statslige organer, hvis virkeområder dog er tilpasset de amtskommunale geografiske rammer. Amtskommunerne udreder, som omtalt i kapitel 3 en fjerdedel af kontorerne administrative udgifter. Der findes et eller flere arbejdsformidlingskontorer i hver amtskommune, heraf et regionskontor, og i ledelsen medvirker det regionale arbejdsmarkedsnævn, navnlig i spørgsmål vedrørende opgavernes prioritering og planlægningen af arbejdsformidlingsvirksomheden. For Københavnsområdet (København og Frederiksberg kommuner og Københavns amtskommune) findes dog kun et for hele området bestemt regionskontor. Ca. 1/3 af nævnets medlemmer er kommunale repræsentanter, resten repræsenterer arbejdsmarkedets organisationer.

Udviklingen i 70'erne har imidlertid gradvist inddraget kommunerne og amtskommunerne stadigt stærkere i et reelt medansvar. Kommunerne er således med til at finansiere de vanskeligste arbejdsløshedstilfælde dels gennem de offentlige beskæftigelses-

foranstaltninger dels gennem kontanthjælpsydelse efter bistandsloven, ligesom man i det hele må konstatere en stadig nærmere sammenhæng mellem kontanthjælp og dagpenge efter arbejdsløshedsloven. Kommunerne og amtskommunerne er tillige pålagt flere og flere opgaver - også økonomisk -vedrørende marginalgruppernes beskæftigelsesproblemer. Det drejer sig om personer med handicap, langtidsledige og ungdomsarbejdsløse m.fl.

Væksten i arbejdsløsheden er markant. Ligesom i de øvrige industrilande er ledigheden i Danmark blevet meget højere i de seneste år, og ikke mindst siden midten af 1980 er det trådt stærkere frem, at der er tale om nye og foruroligende træk i arbejdsløshedssituationen. Ungdomsarbejdsløsheden er således steget med 50% fra udgangen af 1979 til udgangen af 1980, og udviklingen synes at vise, at målgruppen for de ekstraordinære foranstaltninger i stadig højere grad er karakteriseret ved socialt belastede unge.

8.1.2. I bilag 6 berøres nogle grænseflader mellem ydelser efter lov nr. 488 om ekstraordinære foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløsheden og bistandslovens kontanthjælpsydelse (§ 37 og § 42). Der peges således på, at lov 488 og bistandslovens § 37 og § 42 for en stor dels vedkommende har samme målgruppe (unge uddannelsessøgende og arbejdsløse), men at de incitamenter for kommunerne, som dette kompleks indebærer, ikke kan anses for hensigtsmæssige.

8.1.3. På baggrund af det foran under 8.1.1. og 8.1.2. anførte er arbejdsgruppen af den opfattelse, at man i forbindelse med overvejelser på beskæftigelsesområdet bør inddrage spørgsmålet om at tilvejebringe større finansiel neutralitet mellem beskæftigelseslovgivningens og sociallovgivningens samt undervisningssektorens sammenhængende regelsystemer for derved at bidrage til en bedre samordning af foranstaltningerne på disse områder.

Ved vurderingen af den statslige deltagelse i denne finansiering må der bl.a. lægges vægt på de i kap. 4 anførte synspunkter om finansiering af de mere konjunkturfølsomme ydelser. Disse synspunkter har særlig vægt for overvejelser om finansieringen af arbejdsløshedsdagpenge og de (amts)kommunale beskæftigelsesforanstaltninger. De nuværende finansieringsskel tilsiger, at finansieringsordningerne på disse områder underkastes videre overvejelser.

På arbejdsmarkedsområdet såvel som på uddannelsesområdet er der bl.a. som følge af de seneste års stigende inddragelse af amtskommuner og kommuner i ledighedsbekæmpelsen behov for øget reel kommunal og amtskommunal indflydelse på de samlede arbejdsmarkeds- og uddannelsesmæssige dispositioner i de lokale områder. Det ville være naturligt, at også disse problemer blev taget op til vurdering i forbindelse med en overvejelse af ændrede finansieringsregler på de her omhandlede områder.

Der henvises iøvrigt til bilag 6.

8.2. Særligt om visse lands- og landsdelsdækkende funktioner.

I forbindelse med særforborgens udlægning blev peget på nogle finansieringsmæssige problemer i forbindelse med nogle lands- og landsdelsdækkende funktioner knyttet til enkelte institutioner. Det drejede sig om de særlige problemer omkring visse rådgivningsfunktioner, hjælpemidler og lignende, som vanskeligt lader sig udlodde over finansieringsreglerne, fordi disse funktioner berører en større personkreds end de beboere, som har døgnophold på de pågældende institutioner.

Når man dengang - trods disse problemer - besluttede at udlægge disse funktioner, skyldtes det dels en tilsvarende praksis indenfor sygehusvæsenet, hvor der i amtskommunalt regie findes lands- og landsdelsdækkende funktioner, dels at der fra Amtsrådsforeningens side principielt blev givet tilsagn om, at man ved et samarbejde amtskommunerne imellem ville kunne løse problemer ved opretholdelsen af disse nødvendige funktioner.

Med henblik herpå er det i bemærkningerne til udlægningsloven anført:

"Det bemærkes, at der med hensyn til udgifter ved specialrådgivning, som af lands- eller landsdelsdækkende institutioner (f.eks. børneklubben) udøves over for klienter uden for beliggenhedsamtskommunen, forudsættes at kunne ske en udgiftsfordeling mellem de pågældende amtskommuner, f.eks. efter folketal eller lignende."

Selvom der herved kan siges at være forudsætningsvis hjemmel til etablering af sådanne udgiftsfordelinger, har det været anført, at der ikke er direkte lovhjemmel til sådanne betalingsordninger, hvorfor sådanne betalinger må hvile på et konkret aftalegrundlag, således at den enkelte amtskommune må give konkret tilslutning.

Dette vil imidlertid i givet fald kunne medføre vanskeligheder for opretholdelsen af disse særlige lands- eller landsdelsdækkende specialfunktioner.

I henhold til udlægningsloven er der i de såkaldte § 7-planer for perioden 1980-85 fastsat visse krav til amtskommuner m.v. vedr. disse lands- og landsdelsdækkende funktioner som forpligtende i den forstand, at de kun kan fraviges med socialministerens godkendelse.

I bemærkningerne til udlægningsloven, er det endvidere anført:

"Det forudsættes, at det i god tid inden udløbet af 5-årsperioden overvejes, hvorvidt de til den tid gældende planlægningsregler er tilstrækkelige til at sikre den fortsatte styring af lands- eller landsdelsdækkende specialinstitutioner og -funktioner."

Det foreslås herefter at det på grundlag af erfaringerne fra driften af disse lands- og landsdelsdækkende funktioner overvejes, om der bør indføres lovhjemmel vedrørende afholdelse af udgifterne, eventuelt efter objektive kriterier, til sådanne særlige specialfunktioner. Disse udøves som et naturligt accessorium til specialinstitutionernes virksomhed for andre end de direkte på institutionerne optagne personer eller udøves uden sammenhæng med bo-institutionen. Heri må indgå overvejelser dels om behovet for at sikre fornøden opretholdelse af de nævnte lands- eller landsdelsdækkende specialfunktioner i sammenhæng med mulighederne for at supplere eller aflaste disse med regionale eller lokale funktioner på det fornødne kvalitative niveau.

8.3. Særligt om forsorgshjem.

Institutioner efter bistandslovens § 105 (forsorgshjem og herberger) for personer, der er hjemløse eller ikke kan tilvænne sig det almindelige samfundsliv, har i tre henseender en særstilling i forhold til andre foranstaltninger efter bistandsloven:

- staten refunderer 75% af udgifterne til denne institutionsform under amtskommunalt ansvar,
- kommunerne bidrager ikke til finansieringen, og
- der sker ikke betaling for benyttelse af disse institutioner fra vedkommende opholdsamtskommune (hjemstedsamtskommune).

Baggrunden for denne specielle finansieringsform er, at en væsentlig del af klientellet på denne institutionstype antages ikke at have tilknytning til nogen bestemt opholdskommune.

Den af socialstyrelsen i 1979 gennemførte undersøgelse af forsorgshjemmenes (og herbergernes) opgaver, ressourcer og rolle har vist, at de klienter, der har mange korte ophold, og som må siges at danne baggrund for den specielle refusionsordning, kun udgør ca. 1/4 af klientellet.

Spørgsmålet er herefter, om dette antal - og iøvrigt det samlede udgiftsomfang på dette område - er tilstrækkeligt til fortsat at begrunde en speciel finansieringsordning.

Der er bl.a. den ulempe forbundet med den nuværende tilskudsordning, at amtskommunerne kan have en interesse i at søge opgaver på grænseområdet til forsorgshjemmenes område såsom narko-problemer løst ved at oprette § 105-institutioner, da dette er en billigere løsning for amtskommunerne.

Et andet specielt forhold ved denne institutionskategori er, at der ikke kræves en forudgående visitation fra en offentlig myndighed for at blive optaget, idet optagelse kan ske ved pågældendes egen henvendelse til institutionen. Af en statistik for 1979, udarbejdet af socialstyrelsens konsulenthold, fremgår det, at 62% af alle henvendelser på § 105-institutioner er personlige. Dette må tolkes på den måde, at der fortsat er behov for en "visitationsfri institutionstype".

Denne del af § 105-institutionernes særpræg bør således bevares, selvom man evt. vælger at ændre refusionen.

Der kan tænkes følgende løsningsmuligheder:

1. Kommune-/amtskommunerefusion.

En ordning, hvorefter disse institutioner finansieres helt på linie med andre amtskommunale institutioner efter bistandsloven, vil bl.a. forudsætte, at man finder frem til en betalings(amts)-kommune for samtlige klienter. Dette vil ikke volde særlige problemer i et overvejende antal tilfælde, men vil i et væsentligt antal tilfælde frembyde vanskeligheder.

Et andet aspekt i en kommune-/amtskommunebetalingsordning på området vil være, at disse institutioner vil blive mere lokalt tilknyttede, hvor de i dag i højere grad betragter sig som landsdækkende.

2. En anden mulighed er at bevare et statsligt særtilskud til § 105-institutioner, men at nedsætte statens andel.

En sådant forslag vil medføre, at amtskommunerne kommer til at betale en større andel for udenamts beboere, hvorved også må tages i betragtning, at antallet af pladser ikke er jævnt fordelt over amtskommunerne. Dette vil samtidig kunne medføre et behov for mellem-amtskommunale betalingsordninger.

Problemerne omkring de særlige finansieringsregler for forsorgshjem er for så vidt aktuelle i forhold til de nuværende finansieringsordninger, jfr. om forvridningsrisiko i forbindelse med husvilde, narkoproblemer m.v. En undersøgelse over pladsudviklingen på området viser imidlertid, at der næsten ikke er sket nogen udvikling. En del af forklaringen herpå er måske, at forsorgshjem kan trække klienter til stedet, idet et forsorgshjemsophold kan medføre afledede udgifter, hvis den pågældende efter opholdet skal have anden hjælp, f.eks. kontanthjælp, bolig etc. Antallet af pladser var således ifølge de sociale ressource-tællinger 2.254 i 1976 og 2.467 i 1981. Antallet af pladser er ifølge de sociale udbygningsplaner planlagt at være 2.547 i 1976.

På denne baggrund ønsker arbejdsgruppen ikke at foreslå, at særfinansieringen for dette institutionsområde afskaffes nu. Arbejdsgruppen henstiller imidlertid, at udviklingen på området følges med henblik på eventuel fremtidig ændring af særfinansieringen på området. Heri bør indgå overvejelser om pladsudviklingen går udover det forudsatte indhold og omfang for området, ligesom ændringer i finansieringsordningerne på tilgrænsende institutions- og ydelsesområder vil kunne indgå i overvejelserne om evt. ændring af særfinansieringen for disse institutioner. Heri må også indgå overvejelser om, hvorvidt og hvordan den frie Visitationsret kan opretholdes.

8.4. Forskellige andre finansieringsproblemer.

Udover de i de foregående afsnit omtalte problemstillinger på enkeltområder, hvor finansieringsreglernes udformning har betydning, er der en række andre finansieringsproblemer på enkeltområder inden for de social- og sundhedsmæssige områder og i forhold til andre områder: Der er således betydelig substitution mellem bistandslovens omsorgsforanstaltninger og de forskellige tilbud til ældre efter lovgivningerne om fritidsforanstaltninger, højskoler m.v. Der er visse koordinationsproblemer mellem områderne og herunder afgrænsningsproblemer, som har en vis sammenhæng med finansieringsreglerne på områderne. Meget taler derfor for, at der søges skabt større finansiel neutralitet, for at der kan ske bedre samordning af hele området. Da ældrekommissionen forventes at stille forslag vedrørende disse forhold i sin afsluttende betænkning, har arbejdsgruppen ikke taget disse spørgsmål op til nærmere behandling. Tilsvarende gælder en række spørgsmål vedrørende afgrænsningen og sammenhængen mellem de forskellige boligformer for ældre og herunder finansieringen set i forhold til finansiering af almennyttigt boligbyggeri.

Arbejdsgruppen har heller ikke nærmere behandlet sammenhængen mellem daginstitutioner for børn, der går i skole og skolepædagogiske ordninger jfr. afsnit 2.14.4.

Bilag:

1. Oversigt over finansieringen af ydelser på det sociale og sundhedsmæssige område, arbejdsmarkedet samt sygehusområdet.
2. Professor Jørn Henrik Petersen: Notat om problemer i relation til udforming af en "generel arbejdsmarkedsfinansiering".
3. Notat om synspunkter vedrørende indkomstfordeling og finansiering m.v. af et fremtidigt pensionssystem.
4. Professor Jørn Henrik Petersen: Notat om problemer i relation til udformning af "en forebyggende arbejdsgiverafgift".
5. Notat om eksisterende ordninger til bedring af arbejdsmiljøet.
6. Kommunernes Landsforening: Notat om grænseflader mellem ydelser efter lov nr. 488 om ekstraordinære foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløsheden og bistandslovens kon-tanthjælpsydelser (§ 37 og § 42).

Bilag 1.

Oversigt over finansieringen af ydelser på det sociale og sundhedsmæssige område, arbejdsmarkedet samt sygehusområdet.

Kontante ydelser	Beslutningskompetence		Stat	Finansiering Amt Kom- mune %	Offentlig udgift 1981 prisniveau jan. 81 mia. kr.
	Kapacitet	Anvendelse/ tildeling			
GENERELLE OVERFØRSLER					
Alm. folkepension 1) for personer over 67 år	Lovbunden	Revaliderings- og pen- sionsnævnet	100		17,4
Alm. børnetilskud	Lovbunden		100		2,5
FØRTIDSPENSIONER					
Enkepension	Lovbunden	Efter ansøgn. til det sociale udvalg	100		0,4
Alm. folkepension for personer under 67 år	Lovbunden	Revaliderings- og pen- sionsnævnet, efter ind- stilling fra det sociale udvalg	100		1,3
Invalidpension	Lovbunden	Revaliderings- og pen- sionsnævnet, efter ind- stilling fra det sociale udvalg	100	50 kr. pr. helårsarb.	6,9
Efterløn	Lovbunden	Arbejdsløshedskassen	(90)	(10) 2)	3,8
DAGPENGE					
Ved sygdom m.v.	Lovbunden	Praktiserende læge	(75)	(25) 3)	4,9

1) Excl. ATP, 0,8 mia. kr., der er fuldt ud arbejdsmarkedsfinansieret.

2) Medlemsbidraget udgør 3 gange dagpengenes størrelse og arbejdsgiverbidraget 2 gange den maximale dagpengesats pr. helårsarbejder om året.

3) Excl. arbejdsgiverperiode, der dækker de første 5 uger (svarende til et beløb på ca. 4,4 mia. kr.)

Bilag 1.

Oversigt over finansieringen af ydelser på det sociale og sundhedsmæssige område, arbejdsmarkedet samt sygehusområdet.

Kontante ydelser, arbejdsløshed og beskæftigelsesfremme	Beslutningskompetence		Finansiering			Offentlig udgift 1981 priseniveau jan. 81 mia. kr.
	Kapacitet	Anvendelse/ tildeling	Stat	Arnt	Kom- mune %	Andre
KONTANTYDELSER						
Kontanthjælp	Lovbunden	Det sociale udvalg	50		50	4,3
Boligsikring	Lovbunden	Kommunalbestyrelsen	40		60	0,4
Boligyldelse	Lovbunden	Det sociale udvalg	75		25	0,9
Personlige tillæg	Rådighedsbeløb	Det sociale udvalg	75		25	0,6
Ungdomsyldelse	Rådighedsbeløb	Det sociale udvalg	100			0,3
Forskudsvis børnebidrag		Det sociale udvalg	100			0,2
ARBEJDSLØSHED & BESKÆFTIGELSESFREMME						
Dagpenge	Lovbunden	Arbejdsløshedskassen	(90)		(10)	4) 13,3
Beskæftigelsesarb. (97a)	Komm.best./amtsråd/ arbejdm.nævn	Komm.best./amtsråd/ arbejdsn.nævn	(70)	(5)	(25)	0,2
Arbejdstilbud	Lovbunden	Komm.best./amtsråd/ stat/arbejdsn.nævn	(45)		(55)	1,7
Ungdomsgaranti og lov 488/77 om ekstraord. besk.fremme	Aftalegrundl. mellem stat og amtsråd/lovbunden beløb	Kommunalbest. Amtsrådet	(15)	(25)	(60)	0,6
Arbejdsformidlingen	Arbejdsministeriet		75		25	0,3
Mobilitetsfremmende ydelser	Arbejdsdirektoratet	Arbejdsformidlingen	75		25	0,0

4) Medlemsbidraget udgør 3 gange dagpengenes størrelse og arbejdsgiverbidraget 2 gange den maximale dagpengesats på helårsarbejder om året.

Bilag 1.

Oversigt over finansieringen af ydelser på det sociale og sundhedsmæssige område, arbejdsmarkedet samt sygehusområdet.

Institutionsydelser og boliger	Beslutningskompetence		Stat	Finansiering Amt Kom- mune %	Andre	Offentlig udgift 1981 prisniveau jan. 81 mia. kr.
	Kapacitet	Anvendelse/ tildeling				
Forsorgshjem	Amtsrådet	Social- og sundhedsudv.	75	25		0,1
Revalideringsinstitutioner	Amtsrådet	Social- og sundhedsudv.		50		0,3
Døgninstitutioner for børn og unge	Amtsrådet	Socialudvalg efter høring af socialcenter		50		1,3
Særlige daginstitutioner f. børn og unge	Amtsrådet	Social- og sundhedsudv.		50		0,0
Daginstitutioner og dagpleje	Kommunalbest.	Det sociale udvalg	50	50	5)	5,8
Beskyttede boliger	Kommunalbest.	Det sociale udvalg	50	50	7)	0,3 8)
Kollektivboliger	Kommunalbest.	Det sociale udvalg		6)	7)	
Pensionistboliger	Kommunalbest.	Det sociale udvalg		6)	7)	
Almennyttige boliger	Kommunalbest.	Det sociale udvalg			7)	

5) Takstbetaling (forældrebetaling) ialt ca. 1,3 mia. kr.

6) Boligyldelse plus evt. personligt tillæg plus evt. indretning og medhjælp (BL § 59)

7) Lejebasis

8) Rentesikring, statsudgift

Bilag 1.

Oversigt over finansieringen af ydelser på det sociale og sundhedsmæssige område, arbejdsmarkedet samt sygehusområdet.

Institutionsydelser	Beslutningskompetence		Finansiering				Offentlig udgift 1981 priseniveau jan. 81 mia. kr.
	Kapacitet	Anvendelse/ tildeling	Stat	Amt	Kommune	Andre	
Plejehjem	Kommunalbest.	Det sociale udvalg	50	50	9)		8,0
Daghjem og dagcentre	Kommunalbest.	Det sociale udvalg	50	50			0,3
Institutioner for voksne med handicap og særlige plejehjem (§ 112)	Amtsrådet	Social- og sundhedsudv.	50	50	9)		1,1
Sygehuse incl. H-plejehjem	Amtsrådet 10)	Sygehus/praktiserende læger	100				15,1
Ambulatorier	Amtsrådet 10)	Sygehus/praktiserende læger	100				0,1
Efterbehandlingsinstitutioner	Amtsrådet 10)	Sygehus/praktiserende læger	100				0,1

- 9) Herudover kommer beboerbetalning (ca. 0,2 mia. kr.); desuden udbetales der lomme penge (ca. 0,2 mia. kr.), der er medtaget under folkefolkepension. Formelt inddrages derudover folkepension ved ophold på plejehjem, uden at den regnes som beboerbetalning for opholdet.
- 10) Planer godkendes af indenrigsministeriet.

Bilag 1.

Oversigt over finansieringen af ydelser på det sociale og sundhedsmæssige område, arbejdsmarkedet samt sygehusområdet.

Foranstaltninger udenfor institution	Beslutningskompetence		Stat	Finansiering		Offentlig udgift 1981 prisniveau jan. 81 mia. kr.
	Kapacitet	Anvendelse/tildeling		Amt	Kommune	
Hjemmehjælp	Kommunalbestyrelsen	Det sociale udvalg	50	50	11)	2,5
Omsorgsarbejde m.v.	Kommunalbestyrelsen/ Det sociale udvalg	Det sociale udvalg	50	50		1,0
Hjælpepidler	Lovbunden	Det sociale udvalg (Revaliderings- og pensionsnævnet vedr. motorkøretøjer m.v.)	50	50		
Familiepleje	Det sociale udvalg	Det sociale udvalg	50	50		0,4
Vejledning og opfølgende virksomhed fra forvaltningen	Amtsrådet Kommunalbestyrelsen	Social- og sundhedsudv. Det sociale udvalg	100	100		0,5
Hjemmesygepleje	Kommunalbestyrelsen	Praktiserende læger/sygehus via social- og sundhedsforvalt.	50	50		0,4
Svangerskabshygijne og fødselsvejledning	Amtsrådet 13)	Praktiserende læger	100	12)		0,2
Sundhedspleje- og herunder skolesundhedspl.	Kommunalbestyrelsen	Kommunalbestyrelsen	50	50		0,2
Skolelægen	Kommunalbestyrelsen			100		0,1
Børnetandpleje	Kommunalbestyrelsen			100		0,8
Forbyggende børneundersøgelser m.v.	Amtsrådet		100			0,1

11) Brugerbetaling ca. 0,1 mia. kr.

12) Dog blodprøver 100% stat

13) Planer godkendes af indenrigsministeriet

Bilag 1.

Oversigt over finansieringen af ydelser på det sociale og sundhedsmæssige område, arbejdsmarkedet samt sygehusområdet.

Foranstaltninger udenfor institution	Beslutningskompetence		Finansiering			Offentlig udgift 1981 priseniveau jan. 81 mia. kr.
	Kapacitet	Anvendelse/ tildeling	Stat	Amt	Kommune	
Lægehjælp m.v. Medicin m.v.	Sygesikringsens forhandlingsudvalg, medicinsudvalg m.fl. Den prakt. læge	Den prakt. læge	100			4,1
Befordringsgodtg.	Det sociale udvalg	Det sociale udvalg	50		50	} 0,2
Begravelseshjælp	Lovbunden	Det sociale udvalg	50		50	
Arbejdsskadeforsikring	Lovbunden	Sikringsstyrelsen				100 15)
Bedriftssundheds-tjeneste						16)

14) Excl. egenbetaling

15) Arbejdsgiverandel

16) 50% statslig etableringsstøtte

Jørn Henrik Petersen
professor i socialpolitik
Odense Universitet

Notat om

Problemer i relation til udformning af en "generel arbejdsmarkedsfinansiering".

Indledning.

I rapportens kapitel 7 skelnes mellem "almindelig" og "forebyggende" arbejdsmarkedsfinansiering.

I henseende til den "almindelige" arbejdsmarkedsfinansiering anføres det, at dette er en udbredt anvendt finansieringsform i de fleste andre lande. Samtidigt argumenteres for hensigtsmæssigheden af en omlægning af det danske finansieringssystem, idet man på den ene side kan betragte et udvidet finansieringsgrundlag, d.v.s. en ny skattekilde, som forudsætning for frembringelse af et øget provenu til finansiering af offentlige udgifter, mens man på den anden side kunne anvende denne nye skattekilde til at reducere andre skattekilvers udnyttelse, herunder især til nedsættelse af den direkte indkomstskat.

I arbejdsgruppens drøftelser er det anført, at det socialpolitisk er bedst at finansiere de sociale udgifter via det almindelige skattesystem, således at der ikke lægges bånd på personkredsen, og at hensigtsmæssigheden i en lønsumafgift må ses som et skatopolitisk problem.

Formålet med dette notat er i en række henseender nærmere at karakterisere de problemstillinger, der knytter sig til anvendelsen af en finansiering af socialpolitiske tiltag ved hjælp af lønsumafgifter.

Baggrunden for den udbredte anvendelse af lønafgifter (payroll skatter).

I de fleste lande, der anvender "bidrag" eller "præmier" som et vigtigt element i den offentlige indtægtsstruktur, anvendes lønskatte i den ene eller den anden form. Oftest finder man en tredelt finansieringsstruktur, idet de sociale sikringssystemer dels finansieres ved en lønskat på den enkelte erhvervsaktive, en lønskat på dennes arbejdsgiver og dels ved et statsligt bidrag. De indbetalte lønskatte er "øremærkede" til finansiering af bestemte socialpolitiske ordninger og henlægges ofte i særlige fonde.

Begrundelsen herfor ligger i den basale filosofi bag de sociale sikringsordninger. De fleste andre lande bygger på en betragtning af de sociale sikringssystemer som en analogi til det private forsikringssystem. De har således overtaget mange karakteristika netop fra den private forsikring, mens dansk socialpolitik i stadig stigende grad har bevæget sig bort fra dette oprindelige udgangspunkt.

Retten til ydelser fra det sociale sikringssystem konstitueres da også i den kontinentaleuropæiske tradition gennem arbejdsmarkedsrelationen, mens den i Danmark følger alene af det forhold, at man er borger i samfundet.

På det finansielle område ytrer dette sig i, at man ved anvendelse af forsikringsanalogien ønsker at fastholde, i det mindste formelt, en relation mellem den enkeltes bidrag til ordningerne og den enkeltes ydelser, d.v.s. en relation mellem den enkeltes finansielle bidrag og de anvendte udmålingskriterier. Ved bevægelse væk fra forsikringsideologien bliver denne relation af stadig mindre betydning, idet man som det andet yderpunkt, der i vidt omfang modsvarer den danske situation, kan beskrive en situation, hvor ydelser og finansiering behandles som selvstændige fænomener.

Lad os kort beskrive logikken i forsikringsanalogien, der i princippet bygger på en "noget-for-noget" betragtning.

En privat, individuel forsikring baseres på (a) en individuel kontrakt af frivillig karakter, (b) individuelle præmier beregnet på grundlag af den individuelle risiko, (c) sikkerhed for at kontrakten vil blive indfriet, (d) specifikation af den ydelsesudløsende begivenhed og (e) en ikke forudsigelig og ikke tilsigtet omfordeling. Som følge af forsikringens frivillige karakter, og kravet om at kontrakten skal kunne indfries, lægges der stærke bånd på de mulige sammenhænge mellem personkreds, udmåling af ydelser og finansieringen.

Ophæves frivilligheden, så staten sikrer visse befolkningsgrupper visse ydelser i visse tilfælde, er der i princippet ingen bånd mellem ydelsernes udmåling og finansieringen. Hvis staten etablerer en "tvangsfors i kring" for store grupper af borgere evt. for alle, har den principielt et større ansvar over for de sikrede end et privat selskab, fordi det ikke er frivilligt, om man vil tiltræde ordningen eller lade være. De vilkår, hvorpå ordningen fungerer, må være således, at borgerne kan indfri dem på finansieringssiden og således, at ydelserne står i et rimeligt forhold til borgernes reale behov i påkommende situation. Borgerne kan kun protestere imod vilkårene gennem politiske handlinger. Fastsættelsen af vilkårene er derfor også primært en politisk beslutning. Staten kan acceptere et sådant ansvar, fordi den i modsætning til det private selskab ikke kan komme ud for solvensproblemer. Den ultimative garanti for en offentlig ordnings solvens er statens beskatningsret.

Der eksisterer derfor ikke nogen nødvendig relation mellem indtægter (finansiering) og udgifter (ydelser), hvilket i princippet betyder, at en lønskat må behandles ud fra sine egne egenskaber som beskatningsform.

Man finder dog ofte på trods af dette en argumentation for en sammenbinding. Dette kan f.eks. eksemplificeres ved en del overvejelser over finansieringen i flere danske betænkninger om alderspensionering, hvor man har ment, at pensionsydelse udmålt som andel af tidligere oppebåret indkomst måtte betinge en finansiering, der også hvilede procentuelt på den tidligere oppebårne løn. Det turde være overflødigt at bemærke, at denne sammenhæng ikke er logisk nødvendig. Der er intet til hinder for, at man kunne udnytte tidligere oppebårne indkomster som en slags index, for den enkeltes adkomst til den samlede pensionssum på et senere tidspunkt, samtidigt med at man finansierede på anden vis. Sagt på en anden måde udtrykker dette jo blot, at man ved finansieringen kan inddrage fordelingsmæssige målsætninger, hvilket man ikke, eller kun i ringe grad, kan, hvis man etablerer vilkårlige sammenhænge, der ikke er fornødne. Den relevante sammenligning er derfor under alle omstændigheder lønskatten på den ene side og andre beskatningsformer på den anden side.

I det efterfølgende afsnit skal drøftes fordele og ulemper ved "øremærket" finansiering, idet det bemærkes, at "øremærket" finansiering i princippet kan gennemføres i tilknytning til mange forskellige skatteformer, ikke blot lønskatter. Det efterfølgende afsnit vil omhandle forskellige overvejelser om en lønskats effekter, med særligt henblik på de fordelingsmæssige virkninger. Derpå skal drøftes lønskatter i relation til fiskal illusion, mens sidste afsnit søger en konklusion på grundlag af de fremførte argumenter.

Om fordele og ulemper ved øremærket beskatning.

I sin Ålborg-tale anførte socialministeren bl.a.: "Hvis vi i 80'erne skal have et mere fornuftigt forhold til vore sociale budgetter, må vi gøre op med gratistankegangen. Vi må gøre os

klart, at det koster noget - og hvad det koster - at hæve de sociale standarder, og vi må tage stilling til, hvem der skal betale. Det kan ikke nytte bare på rygmarven at henvise en hvilken som helst social udgift til en offentlig kasse. . . . Vi må sørge for at skabe en langt klarere forståelse for og opfattelse af, hvad vi betaler for, hvem der betaler, og hvad vi får for pengene".

Indirekte ligger der i disse citater en "noget-for-noget" sammenhæng, d.v.s. et ønske om en klarere relation mellem det, den enkelte betaler, og det den enkelte får, eller måske snarere en klarere sammenhæng mellem, hvad den offentlige sektor "tilbyder", og hvad den til gengæld opkræver i form af beskatning. En sådan let registrerbar sammenhæng etableres naturligvis, hvis man gennemfører en "øremærket" finansiering, så visse former for finansiering direkte knyttes til bestemte udgiftsområder, idet en stigning i udgifterne på et givet område (jfr. "at hæve de sociale standarder") da direkte giver sig udslag i en afløselig stigning i de tilhørende finansieringskilder.

Man kan da som argument for lønskatter (men i princippet også for andre skatteformer), der reserveres for bestemte formål, fremhæve, at de fra et "modtagersynspunkt" kan være at foretrække, fordi ydelserne opfattes som et "afkast" på egen indsats. Dette har givetvis spillet en ikke ringe rolle i den kontinentaleuropæiske tradition, idet forsikringsanalogien gjorde de "tvungne forsikringsordninger" mere respektable i befolkningen. Selv om de generelle ordninger på mange felter afveg fra de karakteristika, der knyttedes til den private forsikring, hindrede dette ikke, at borgernes holdninger påvirkedes af de forsikringslignende træk. De følte, at de havde en ret til deres ydelser, fordi de havde betalt dem eller i alle tilfælde havde betalt en fair andel af deres pris. Mange stater har netop udnyttet deres principielle frie mulighed for udformningen af ordningerne på en sådan måde, at de ud fra politiske, fiskale og psykologiske årsager har

frembragt en tilsyneladende relation mellem bidrag og ydelser, selv om en sådan relation ikke i praksis spillede nogen rolle. Det er således borgerens fornemmelse eller oplevelse af at have betalt et bidrag, man har lagt vægt på. Denne fornemmelse af et bånd mellem indbetalinger til og ydelser fra en social sikringsordning kan være af betydning, hvis borgernes villighed til at betale skatter bl.a. afhænger af, hvad de forventer at modtage. En øget sammenhæng mellem skatter og ydelser kan bidrage til at øge borgerens accept af en stigende beskatning.

Som lønskattesystemet har fungeret i de fleste andre lande har der for denne skatteform været en snævrere sammenhæng med ydelserne og deres niveau end kendt under finansiering gennem generel beskatning.

Analogt hermed kan der argumenteres for, at lønskattesystemet i disse lande kan tænkes at have udgjort en vis omkostningsrestriktion, fordi øgede ydelser automatisk slår over i forøgede løn-skatte. På den anden side har man utallige gange svækket denne effekt ved at supplere fondenes "rådighedsbeløb" med statstilskud finansieret over generel beskatning.

Lod man ordningerne hvile i sig selv, ville naturligvis stigende udgifter blive modsvaret af direkte afledte skattestigninger. I det omfang dette skete, ville man opnå en mere præcis social valgmekanisme, fordi den enkelte persons opfattelse af de til stigende ydelser knyttede omkostninger er så meget desto mere præcis end ved generel finansiering. I princippet vil den enkelte borger i sin kapacitet af stemmeafgiver, skattebetaler og modtager i højere grad kunne tilkendegive sine ønsker i henseende til adskillige udgiftsbeslutninger, mens generel finansiering kun tillader borgeren at deltage i afstemning om de samlede udgifter for en på forhånd sammensat udgiftskombination.

Et hermed samhørende argument er beroende på muligheden for nedlønskattesystemet at muliggøre "politiske handler". Man støder således i litteraturen på argumenter af følgende form: Den marginale gevinst ved yderligere offentlige udgifter vil for mange individer med højere indkomster være ringe. Da indkomstskatten er en progressiv skat med stigende marginalskatterater, kan modstanden fra disse højindkomstsstagere mod yderligere udgiftstigninger være stor. Omend de dårligere stillede i princippet gennem den politiske proces kan gennemføre en omfordeling via beskatning, vil den faktiske politiske proces ofte være indrettet, så dette kun i begrænset udstrækning er muligt. Lønskattesystemet kan derfor tænkes at resultere i en mere udstrakt anvendelse af sociale sikringsordninger og en mere positiv holdning til deres ekspansion end et på progressiv indkomstbeskatning finansieret system vil muliggøre.

På den anden side er der også væsentlige ulemper knyttet til anvendelse af "øremærket" beskatning.

For det første reduceres den budgetmæssige fleksibilitet på et givet tidspunkt og for det andet den allokeringsmæssige fleksibilitet over tid.

Binder man visse skatter til visse udgifter og skaber en folkelig opinion om rettigheder afledt af dette bånd, er fleksibiliteten i henseende til tilpasning til ændrede betingelser og præferencer væsentligt reduceret. Øremærkning vil tendere mod en fastlåsning af statens finansielle struktur, der ikke vil blive taget op til nyvurdering, når omstændighederne måtte tilsige det. Antager vi, at det beløb, der i en udgangssituation øremærkes for en bestemt funktion, modsvarer den kollektive efterspørgsel i udgangssituationen, er der ingen garanti for, at denne korrespondens holder over tid, når de ydre vilkår ændres.

Om lønskat, andre skatter og omfordeling.

Lønskattesystemet, som det praktiseres i de fleste lande, adskiller sig fra indkomstbeskatningssystemet på tre måder: 1) skattegrundlaget inddrager kun lønindkomst, 2) skatten hviler som oftest kun på en del af indkomsten, idet der anvendes et "loft" og 3) skatten udredes dels som en direkte lønskat på den enkelte ansatte og dels som en lønskat på lønsummen, der udredes af arbejdsgiveren.

Ser vi først på den personlige lønskat medfører 1) og 2) naturligvis, at skatteraten for et givet skatteprovenu skal være højere end tilfældet f.eks. ved en proportional indkomstskat, ligesom skatten på grund af "loftet" vil være regressiv, d.v.s. skatteraten på mindre indkomster er højere end skatteraten på højere indkomster.

Regressiviteten forstærkes, når man inddrager den af arbejdsgiveren udrede afgift, der overvæltes i stigende priser eller nedvæltes i stigende lønninger. I den mest grundige analyse af lønskatter, der er foretaget, nemlig Brittain's "The Payroll Tax for Social Security", argumenteres for, at arbejdsgiverandelen endeligt vil hvile på de ansatte. Arbejdsgiverens bidrag er en skat på hans totale lønsum, der, som det er tilfældet med den ansattes eget bidrag, tilbageholdes ved kilden. Arbejdsgiverens andel er set fra hans synspunkt ikke i mindre grad end den andel, han på vegne af den ansatte udreder, en andel af de totale arbejdsomkostninger. Også set fra den ansattes synspunkt må begge skatter fremtræde som udtryk for en reduktion i den totale kompensation for arbejdsindsatsen, jfr. iøvrigt den danske argumentation vedr. konkurrenceforvridning som følge af finansiering af sociale sikringsordninger forud for indtræden i EF. Det må da forventes, at en skattestigning vil medføre en lønstigning efter skat, der er reduceret svarende til skattestigningen. Herved forstærkes naturligvis regressiviteten.

Nu kan der, afhængigt af antagelser om markedsstruktur m.v, argumenteres for, at en del af skattestigningen i stedet vil slå over i stigende priser, men det er i den sammenhæng værd at understrege, at samtlige undersøgelser af fordelingsmæssige konsekvenser viser, at der i denne henseende ikke er den store forskel på, om der sker overvæltning i priser eller nedvæltning i lønninger.

Resultatet af denne beskrivelse er for at citere to af de mest anvendte skattepolitiske tekstbøger, at "the tax violates the most elementary notions of equity" (Due og Friedländer) og "There is no question then that the payroll tax ranks very low on equity grounds and that the rising share of the payroll tax in the federal tax structure has involved at serious deterioration in its quality, " (Musgrave og Musgrave).

Skatten tilsidesætter kravet om horisontal lighed, d.v.s. ens skattebehandling af personer med samme indkomst, gennem sit skattegrundlag, der udelukker ikke-lønindkomster, og kravet om vertikal lighed, d.v.s. at de større indkomster belastes med højere skatterate end de mindre, gennem sin regressive karakter.

Nu kan naturligvis disse forhold ændres. Bl.a. har det været foreslået, at der skulle gennemføres en slags personfradrag før skatteberegning, og at man skulle hæve eller ophæve anvendelsen af "loftet". Begge disse indgreb ville reducere regressiviteten, men forskellen på lønskatten og indkomstskatten bliver da væsentligt mindre. Således bemærker Musgrave og Musgrave: "____if this step is taken the question arises whether it would not be preferable to discard the payroll tax altogether and to substitute increased reliance on the income tax".

Sammenligner man direkte en lønskat og en indkomstskat, vil man konstatere, at lønskatten direkte modvirker indkomstskattens progressivitet - med mindre der foretages sådanne ændringer, at den faktisk fungerer som en indkomstskat blot under et andet navn. I en mere generel fordelingsanalyse, hvor der også indtages afledede effekter, har Krupp vist, at lønskatfinansiering giver væsentligt mere ulige indkomstfordeling end finansiering over indkomstskatter, mens der ikke er de store forskelle på lønskatte og forskellige former for indirekte skatter.

Om lønskatter og fiskal illusion.

I et tidligere afsnit blev det argumenteret, at øremærkning af visse skatter kan øge et fiskalt systems gennemsigtighed, så borgeren er bedre i stand til at afveje fordele og ulemper. Dette er imidlertid en konsekvens af øremærkningen, ikke af den anvendte skatteform.

Ved fiskal illusion forstås, at systemet er uigennemsigtigt, hvilket fører til, at den enkelte træffer sine valg på et falsk grundlag. Dette berører overvejelserne om indførelse af en almindelig lønskat til finansiering af sociale ydelser på to måder.

Øremærkningen af en lønskat i tilknytning til en given social ydelse indgiver borgeren en opfattelse af, at der er en "noget-for-noget" sammenhæng, d.v.s. giver ham en opfattelse af systemet som analogt til et forsikringssystem. (Indføres en form for lønskat uden øremærkning til sociale ydelser, er der blot tale om en ny skattekilde, hvorfor vi har den anden situation, der diskuteres nedenfor). Såfremt man vil fastholde den eksisterende lige adgang for alle til at modtage sociale ydelser, må dette ske via pligtige bidrag for ikke-erhvervsaktive eller via generel skattefinansiering til dækning af de ikke-erhvervsaktives ydelser.

Hvad enten man gør det ene eller det andet, er det stadig real-økonomisk sådan, at der finansieres ydelser i det enkelte år ud af indbetalinger i det enkelte år, idet dette er forudsætning for hurtig introduktion samt sikring af værdifasthed i ydelserne.

I den udstrækning derfor den enkelte opfatter systemet som et "noget-for-noget" system, d.v.s. accepterer stigende skatter såvel pålagt vedkommende selv som hans arbejdsgiver under den forudsætning, at de finansierer egne fremtidige ydelser, vil hans accept være nemmere opnåelig, end hvis han vidste, at der finansieredes aktuelle ydelser med aktuelle indbetalinger. Han agerer således under en illusion, der er så meget desto kraftigere, hvis han ikke tager hensyn til over- eller nedvæltningen af arbejds-giverandelen.

Den anden situation foreligger, hvis der blot gennemføres en almindelig arbejdsmarkedsfinansiering uden øremærkning. (En sådan kan naturligvis ikke begrundes socialpolitisk). Der er da blot tale om, at der indføres en ekstra skattekilde. Dette medfører i sig selv større fiskal illusion. Jo flere skattekilder, der anvendes og jo flere steder i det økonomiske kredsløb, der opkræves skatter, des mere kompleks og uigennemskuelig vil skattestrukturen være. Flere undersøgelser antyder, at en mere kompleks skattestruktur tenderer mod en større villighed i befolkningen til at finansiere en øget offentlig sektor, men dette skyldes alene, at kompleksiteten reducerer den enkelte skatteydets omkostningsbevidsthed. Udvikling af flere skattekilder og især en i henseende til incidens vanskelig gennemskuelig skattekilde som en lønskat er et eksempel, der illustrerer Meltsner's konklusion på en analyse af skattesystemet og dets udvikling i visse amerikanske områder: "One of the great arts of the tax game is to design revenue sources so that people will not know that they are paying taxes. Taxes should be not seen nor felt, only paid".

Hypotesen er med andre ord den, at borgerens oplevelse af sin "skatte-pris" vil variere med finansieringsstrukturen. Sammenlign en situation med en simpel indtægtsstruktur med kun et skattegrundlag og en situation med en kompleks indtægtsstruktur med adskillige former for skattegrundlag.

I den første situation er skatteprisen let konstaterbar, mens den er væsentlig vanskeligere at bestemme i den anden situation. Jo enklere og jo mere koncentreret skattestrukturen er, des lettere kan borgeren danne sig et indtryk af skatteprisen. Øget kompleksitet svækker gennemsigtigheden i systemet. Frembringelsen af en mere kompleks skattestruktur gennem skattespredning fremstår derfor som et middel til reduktion af skatteydermodvilje mod øget offentlig sektoraktivitet. Politikeradfærden tenderer mod, at man underspiller sammenhængen mellem ydelse og skat, når man introducerer en ny ydelse eller forbedrer niveauet for en eksisterende, mens man overspiller sammenhængen, når man søger en ny skat gennemført eller en gammel skat forøget, jfr. introduktionen af folkepensionsbidraget.

Denne konklusion er så meget mere interessant, når man ser den i sammenhæng med de tendenser til ændring af finansieringssystemerne, der kan spores i næsten alle EF-landene samt Norge og Sverige.

I Irland og England er der kun foretaget få ændringer i løn-skattesystemet med det sigte at gøre systemet noget mere fleksibelt. Det understreges, at begge disse lande har et generelt skatteniveau under det gennemsnitlige for EF plus Norge og Sverige. I Italien har man søgt arbejdsgiverlønsskatten, der er den største indenfor EF-området, reduceret. Både fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer argumenterer i disse år stærkt for reduceret lønskat og større vægt på indkomstskatter. I Holland, der sammen med Belgien, Frankrig og Italien, har den mest ud-

strakte anvendelse af lønskattesystemet, undersøges mulighederne for en øget anvendelse af indkomstskatten, ligesom man søger beskatningsgrundlaget for socialsikringsbidragene udvidet gennem en "value-added"-skat. Samme overvejelser pågår i Belgien, hvor begge arbejdsmarkedsparter føler, at lønskatten indgår med for stor vægt. Konkret har fagforeningerne ønsket, at finansieringen af sundhedsudgifterne går over på indkomstskatten. Samme tendens ses i Frankrig, hvor arbejdsmarkedsparterne i fællesskab har argumenteret for, at børnetilskud, behandlingsudgifter i sundhedssektoren og aldersgrundpensioner fremover finansieres over indkomstskatter. I Tyskland har der ikke været væsentlige forslag fremme om ændret finansiering. Både Norge og Sverige, der ligger i toppen i henseende til samlet skattetryk, har over de sidste 15 år reduceret den andel i beskatningen, der udgøres af indkomstskatter og er gået over på forskellige former for lønbidrag.

Man kan således konstatere, at de lande, der i overvejende grad har baseret finansieringen på lønskattesystemer i disse år gennemfører/overvejer at gennemføre en omlægning i retning dels af en større vægt på indkomstskatter dels af et udvidet skattegrundlag på arbejdsgiverafgiften, mens lande, der i væsentlig grad har baseret sig på indkomstskatter har gennemført en omlægning i retning af lønskattesystemer. Danmark er det land, der vel må siges at have haft den mest stabile finansieringsstruktur med en meget stærk vægt på indkomstskatten, hvilket kan have været medvirkende til det politiske opbrud, der er registreret i Danmark i 70'erne. Der er således klare tendenser i retning af skattespredning og dermed øget kompleksitet, hvilket tenderer at reducere gennemsigtigheden af systemet.

Sammenfatning.

Anlægges det overordnede synspunkt, at finansieringen skal tilrettelægges med udgangspunkt i ønsket om gennemsigtighed og

mulighed for afvejning af fordele og omkostninger, vil dette synspunkt blive fremmet gennem anvendelse af øremærket beskatning uden hensyn til den skatteform, der øremærkes; men dette opnås på bekostning af fleksibilitet i udformningen af socialpolitikken såvel på et givet tidspunkt som over tid. Undlader man på den anden side at gennemføre øremærkning ved introduktion af en ny skattekilde, kan introduktionen ikke, når det drejer sig om den almindelige arbejdsmarkedsfinansiering, begrundes socialpolitisk. Desuden vil en sådan fremgangsmåde øge skattestrukturens kompleksitet og derigennem reducere gennemsigtigheden.

Betragtes lønskattesystemet i stedet ud fra fordelingspolitiske målsætninger refererende til, at lige indkomster behandles lige, mens højere indkomster beskattes med højere skatterate, vil begge disse målsætninger være uopfyldte, fordi ikke-lønindkomster friholdes fra beskatning, og fordi lønskatter i hidtil kendte former er udstyret med et loft, hvilket gør ratestrukturen regressiv. Søger man dette ændret gennem udvidet skattegrundlag ved ophævelse af loftet og/eller gennem adgang til en form for personfradrag, ændrer lønskatten karakter, så der kun er ringe forskel sammenlignet med indkomstskatten, hvorfor en særlig argumentation kan være vanskelig at bestemme.

Indføres derfor helt andre skattegrundlag som f.eks. "value-added" er der ikke længere tale om et socialpolitisk begrundet forslag men alene om introduktion af en ny skattekilde, der må begrundes særskilt ud fra sine fiskale effekter, idet en sådan skat naturligvis har de samme effekter på gennemsigtigheden af systemet, der reduceres.

Endelig bør anføres, at en arbejdsgiverfinansieret lønsumsskat er en af de mest uigennemsigtige skatteformer, hvad angår dens endelige incidens.

Notat omSynspunkter vedr. indkomstfordeling og finansiering m.v. af et fremtidigt pensionssystem.

1. I pensionsreformarbejdsgruppens rapport fra 1977 er refereret en række socialpolitiske synspunkter, der har været fremført i den offentlige debat vedr. spørgsmålet om valg af principper for det sociale pensionssystem. Disse synspunkter har bl.a. angået spørgsmålet om, hvorvidt der bør etableres en ensartet overbygning for alle (en ATP-ordning) eller en indtægtsbestemt ordning (en ITP-ordning) udfra et indkomstbortfaldsprincip.

Tillægspensionsdebatten i tresserne beskæftigede sig i stor udstrækning med de fordelingsmæssige virkninger. Det har på den ene side været hævdet, at der er væsentlige forskelle i de fordelingsmæssige virkninger af de to systemer, idet det offentlige gennem et pensionssystem med ensartede beløb til alle vil medvirke til, at alle grupper får tilnærmelsesvis samme pension uanset deres indtægtsforhold livet igennem, og derved udjævne forskellene i befolkningens livsindkomster, hvorimod en indtægtsafhængig pensionsordning vil have en tendens til at overføre indkomstmuligheder fra de aktive år til pensionistårene.

Over for dette synspunkt har været anført, at indkomstudjævningen ikke først bør ske i pensionsalderen, men allerede i den erhvervsaktive tid. Hvis forskellene i de erhvervsaktives indkomstfordeling udjævnes, vil dette automatisk slå igennem i en indtægtsafhængig pensionsordning, således at der opnås lighed ikke alene i pensionens dækningsgrad, men også i absolutte pensionsstørrelser.

Det har også været anført, at de to pensionssystemer ikke adskiller sig væsentligt fra hinanden med hensyn til de fordelingsmæssige virkninger, således forstået, at der i ingen af tilfældene vil fremkomme nogen indkomstudjævning af betydning bortset fra den udjævning, der følger af pensionens beskatning. Der er her blevet henvist til, at den indkomstudjævning i dag har et beskedent omfang, fordi store grupper af de højerelønnede har sikret sig ret til supplerende pensionsdækning, hvorved indkomstforskellene i de aktive år i væsentligt omfang vil blive overført til pensionsalderen.

2. Pensionsreformarbejdsgruppen har i sin rapport bl.a. anført nogle mere principielle overvejelser vedr. finansieringen af en tillægspensionsordning:

".... Det er et fælles træk for personlige pensionsbidrag og arbejdsgiverbidrag (et udtryk, der i det følgende også vil blive anvendt om arbejdsgiverindeholdte lønmodtagerbidrag), at de på samme måde som indkomstskatten og forbrugsafgifter reducerer den disponible indkomst hos befolkningen og dermed skaber det samfundsøkonomiske spillerum for en udvidelse af pensionsudgifterne. Ændringer i skatte- og bidragsbetalingen sætter imidlertid en tilpasningsproces i gang i økonomien, som alt efter bidragsbetalingens form kan give sig forskellige udslag i vigtige økonomiske størrelser som løn, priser, produktion, beskæftigelse, eksport m.m."

3. Pensionsreformarbejdsgruppen har endvidere om virkningerne af arbejdsmarkedets finansieringen på pris- og lønniveau'et (overvælt-ningsproblemet) anført:

" Det er i realiteten ikke muligt at ræsonnere sig igennem de meget komplicerede sammenhænge frem til, hvilke virkninger finansiering med arbejdsgiverbidrag vil få for pris- og lønniveauet, beskæftigelse og erhvervsindtægter. Resultatet vil desuden bero på, hvordan udviklingen former sig i andre lande, samt på udformningen af arbejdsmarkedets overenskomster (f.eks. om der er pristalsregulering af lønningerne) og af den økonomiske politik, herunder valuta-kurspolitikken.

En vis vejledning med hensyn til virkningerne for lønudviklingen af en langt mere intensiv benyttelse af arbejdsgiverbidrag, end det hidtil har været tilfældet i Danmark, kan eventuelt findes ved at betragte udviklingen i Sverige siden indførelsen af en almindelig tillægspension i 1960. Med de betydelige forbehold, der følger af den omstændighed, at en stærkt øget anvendelse af arbejdsgiverbidrag i Sverige ikke er den eneste forskel i udviklingen, synes sammenligningen mellem de to lande at vise, at lønudviklingen i perioden 1960-1974 har været klart svagere i Sverige end i Danmark, når man ser væk fra, at arbejdsgiverbidragene er en del af lønnen. ... Derimod synes udviklingen i indkomstfordelingen mellem på den ene side lønninger inklusive bidrag og på den anden side anden indkomst ikke at have formet sig meget forskelligt fra forløbet i Danmark Såfremt de svenske erfaringer kunne overføres

på Danmark, måtte man derfor formode, at indførelse af et arbejdsgiverbidrag til en pensionsfond ikke i sig selv skulle give stødet til en forstærket opgang i indkomstniveauet og dermed skabe vanskeligheder for opnåelsen af en vedvarende og mærkbar forbedring af betalingsbalancen.

En række omstændigheder kan imidlertid tale for, at en finansiering med arbejdsgiverbidrag kan rejse problemer her i landet. For det første er valutakurserne i dag i mindre grad fikseret, end tilfældet var i 1960'erne. For det andet er løndannelsen i Danmark - men ikke i Sverige - påvirket af den automatiske dyrtidsregulering. Hertil kommer for det tredje, at forhøjelser af de svenske arbejdsgiverbidrag i de senere år er sket med det sigte at reducere den personlige indkomstbeskatnings betydning i den samlede beskatning. Endelig kan for det fjerde peges på de vanskeligheder, der vil være forbundet med at "tilbagevælte" arbejdsgiverbidragene på lønnen i en situation med afdæmpet lønstignings-takt."...

4. Pensionsreformarbejdsgruppen har i sin rapport gennemgået udviklingen i opsparingen i det danske samfund i perioden 1960-1974.

Det nævnes, at der i denne periode har været tale om en kraftig vækst i den samlede forsikringsopsparing. Dette tilskrives dels etableringen af ATP og den sociale pensionsfond, dels den stærke vækst op igennem 1960'erne i den andel af lønmodtagerne, til hvis ansættelsesforhold der er knyttet en pensionsordning, og endelig af en vækst i anden privat forsikringsopsparing. Denne udvikling er blevet forstærket gennem regler om skattebegunstigelse.

Pensionsreformarbejdsgruppen har også foretaget en sammenligning af opsparingsudviklingen i Danmark og Sverige fra 1960 til 1974. Selv om der ikke kan drages meget sikre konklusioner af en sådan sammenligning, synes der ikke at være grund til at forvente, at en forøgelse af den offentlige forsikringsopsparing i form af opbygning af en tillægspensionsfond i væsentligt omfang vil blive modvirket af en nedgang i den private opsparing.

5. Anvendelse af fondsdannelser?

Pensionsreformarbejdsgruppen har i forbindelse med overvejelserne om bidragsfinansiering af en indtægtsafhængig tillægspensionsordning berørt spørgsmålet og anfører i sin rapport:

"Går man ud fra, at en indtægtsafhængig tillægspensionsordning skal finansieres ved bidrag, må der foretages et valg mellem flere finansieringssystemer: et rent præmiereservesystem, et rent fordelingssystem eller en kombination af disse to systemer. I det følgende er alene givet en kort omtale af disse systemer. En udførlig redegørelse findes i betænkning nr. 341 fra 1963 om "Arbejdsmarkedets Tillægspension".

Det rene præmiereservesystem - der anvendes ved private pensionsforsikringer - hviler på det princip, at der for hvert enkelt medlem af ordningen hvert år indbetales et bidrag til en fond, der gennem bidragsindbetalinger og rentetilskrivninger bliver tilstrækkelig stor til foruden administrationsomkostninger at dække den pension, som medlemmer til sin tid får ret til.

Ved et rent fordelingssystem dækkes hvert års pensionsudgifter af de i det samme år indbetalte bidrag. Som følge heraf sker der ikke nogen fondsopsamling, og der bliver følgelig heller ikke tale om nogen rentetilskrivning.

Ved opbygningen af en kommende tillægspensionsordning vil det ikke være muligt at anvende det rene fordelingssystem, hvis man går ud fra, at ordningen skal indeholde en vis fondsdannelse, der kan modvirke en nedgang i opsparingen. På den anden side må man også afvise det rene præmiereservesystem, hvis man forudsætter, at der i ordningens opbygningstid skal gælde en særordning for de personer, der på grund af deres alder med ordningens ikrafttræden kun kan nå at optjene beskedne rettigheder.

På denne baggrund er arbejdsgruppen gået ud fra, at tillægspensionsordningen skal finansieres ved en kombination af præmiereservesystemet og fordelingsystemet.

Et sådant kombineret system, der delvis bygger på et renteafkast fra den opsparede fond, giver på langt sigt mulighed for lavere bidrag end et rent fordelingsystem. Dette skyldes, at der i ordningens opbygningsperiode vil blive indbetalt flere bidrag end nødvendigt for at dække pensionsudbetalingerne i denne periode. Renteafkastet fra de "overskydende" bidrag vil derfor kunne udgøre en del af den samlede finansiering.

Fondsdannelsen i det kombinerede system giver desuden på længere sigt mulighed for, at bidrag kan opkræves med ensartede satser fra år til år, uden at det er nødvendigt, at den samlede bidragsbetaling nøjagtigt følger svingningerne i pensionsudgifterne, f.eks. som følge af ændringer i antallet af pensionister.

I den offentlige debat om en indtægtsafhængig pensionsordning har spørgsmålet om fondsopsamlingens størrelse ofte været tillagt en væsentlig betydning. Det er rigtigt, at det ud fra en parallel fra forsikringsmæssige pensionsordninger på aktuarmæssigt grundlag er naturligt at tænke sig opbygningen af en betydelig fond, som det f.eks. har været tilfældet i forbindelse med den svenske tillægspensionsordning. Opbygning af en fond modvirker også den tendens til faldende opsparing, som vil komme ved et rent fordelingsystem. Desuden vil en fond give den enkelte en vis sikkerhed for, at pensionsydelsen vil kunne blive udbetalt i overensstemmelse med det oprindeligt fastsatte.

På den anden side må det understreges, at det af hensyn til selve ordningen kun er nødvendigt at have en beskeden fond, som det f.eks. er tilfældet i Norge. Som nævnt ovenfor fungerer fonden her nærmest som en "stødpude", således at bidragene på længere sigt kan opkræves med de samme satser fra år til år.

De afgørende faktorer, der - når det samlede pensionsniveau er blevet fastlagt - bliver bestemmende for fondsopsamlingens størrelse på kortere sigt, vil for det første være det tempo, i hvilket pensionerne gradvis forhøjes til det endelige niveau, og for det andet bidragets størrelse ved ordningens start og den stigningstakt, hvormed bidraget forhøjes. Det er disse faktorer, der bestemmer, hvilken grad af henholdsvis præmiereserve- og fordelingsystem, der skal anvendes ved finansieringen af tillægspensionsordningen."

Ældrekommissionen har overvejet spørgsmålet og anfører i sin 2. delrapport fra 1981 vedr. etablering af fondsdannelser:

"Med visse modifikationer må det derfor konkluderes, at den økonomisk-politiske styring tilsiger, at beskatningen tilpasses fondsopbygningen i pensionssystemet. Hovedvirkningen bliver dermed ikke overførsel af købekraft til senere anvendelse, men aflastning af skatterne, mens fondsopbygningen finder sted. Obligatoriske pensionsindbetalinger er i realøkonomisk henseende at sidestille med en skat.

Det er derfor næppe nogen holdbar realøkonomisk begrundelse for obligatoriske pensionsfonde. En eventuel begrundelse må søges på det politisk-psykologiske plan. Det anføres således ofte, at særfinansieringer af pensioner gør det lettere for befolkningen at gennemskue den sammenhæng, der er mellem bidrag og ydelser i modsætning til løbende finansiering gennem de almindelige skatter.

Derved tilvejebringes muligheder for at få gennemført pensionsordninger, som giver rimelig dækning.

Heroverfor skal imidlertid nævnes nogle ældrepolitiske konsekvenser af pensionssystemer, der knytter indbetalinger og erhvervelse af pensionsrettigheder sammen. Såfremt sammenhængen mellem indbetalinger og pensionsudbetalinger skal gøres klart gennemskuelige for den enkelte, vil det være nærliggende, at den enkeltes rettigheder gøres afhængig af størrelsen af de indbetalinger, der finder sted på hans "konto", eller evt. blot af det antal år, hvori indbetaling har fundet sted.

Selvom der herved skabes pensionsrettigheder, lægges der imidlertid nogle stærke bånd på den fremtidige pensionspolitik, hvoraf de vigtigste skal nævnes:

- a) Størrelsen af de samlede pensionsudbetalinger - og dermed det udtag, der herfra finder sted af den løbende produktion - lægges fast i det omfang den nævnte klare sammenhæng etableres.
- b) I samme omfang lægges udmålingsreglerne fast for fremtiden på en sådan måde, at de vanskeligt kan ændres. Hvor hovedsynspunktet bag udmålingen af den gældende

offentlige alderspensionsordning hidtil har været den enkeltes behov, målt ved størrelsen af supplerende indkomst, vil pensionens størrelse komme til at afhænge af erhvervsanciennitet. Mennesker med ingen eller marginal tilknytning til erhvervslivet vil kun erhverve minimale pensionsrettigheder, medmindre der tilvejebringes særlige ordninger for disse.

- c) Som et særligt aspekt skal fremhæves, at en fuldstændig sammenknytning af bidragsindbetaling og rettighedserhvervelse ikke vil komme de nuværende ældre til gode.

Ud fra ældrepolitiske synspunkter bør det eksisterende behov for fortsat udbygning af pensionerne dækkes gennem arrangementer, der ikke udelukker de nuværende ældre fra at få del heri.

Det må imidlertid erkendes, at en sådan smidig pensionspolitik allerede er ved at blive vanskeliggjort gennem de meget betydelige rettigheder, der oparbejdes gennem de foran nævnte private og faglige skattebegünstigede pensions- og forsikringsordninger.

Det er således anslået, at aktivforøgelsen i livsforsikringsselskaber og pensionskasser under pensionskasseområdet (der dækker ca. 85 pct. af de samlede pensionskassers aktiver) i 1985 vil udgøre omkring 35 mia. kr. i prisniveau 1985. Gennem skattefriholdelsen af den samlede aktivforøgelse er der givet afkald på et skatteprovenue på rundt regnet to trediedele eller ca. 24 mia. kr. Hvis opgørelsen af skattebegünstigelserne blev suppleret med de resterende pensionskasser, indekskontrakter og pensionsopsparingsordninger i banker og sparekasser, vil det mistede skatteprovenue i 1985 overstige folkepensionen for dette år. Dette står over for, at der, som tidligere nævnt i 1978 blev givet afkald på et skatteprovenue i størrelsesorden halvdelen af den datidige folkepension. Fondsopbygningen og de øvrige pensionsopsparingsordninger vil således, hvis de nuværende betingelser - ikke mindst på skatteområdet - fortsætter, få en stigende og væsentlig betydning for den danske økonomi.

Sammenholdes disse ordninger med det offentlige pensionsystem er perspektivet, at der i løbet af en kortere årrække opstår meget betydelige forskelle i økonomiske vilkår mellem de pensionister, der herudover har erhvervet ret til store udbetalinger fra de nævnte ordninger.

Det rejser for så vidt ikke betænkeligheder ud fra ældrepolitiske synspunkter, at der er adgang til at supplere de offentlige pensioner med udbetalinger, finansieret gennem forudgående privat opsparing. Betænkelighederne knytter sig til, at rettighederne erhverves gennem de meget betydelige indirekte offentlige tilskud, hvortil også de, der ikke har erhvervet rettigheder, har bidraget gennem deres skattebetaling. Denne forskelsbehandling kan meget vel tænkes forstærket i fremtiden, hvor de bedrestillede meget mærkbare udtag af den løbende produktion kan stille sig hindrende i vejen for eventuelle forhøjelser af de offentlige pensioner.

Det bør derfor overvejes, hvorvidt de særlige skattebeholdninger til private og faglige pensions- og forsikringsordninger bør fortsætte. Gennem at inddrage de skattebeholdninger i pensionsordninger i beskatningsgrundlaget vil der ad denne vej opnås provenuemuligheder, der vil kunne anvendes i en fremtidig ældrepolitik.

Som alternativ kan man forestille sig en ligestilling mellem pensionsopsparing og anden opsparing, således at beskatning finder sted ved indkomsterhvervelsen, inklusive rentetilskrivningen, mens formueforbruget ikke beskattes. Tilnærmelsesvis ligestilling vil ligeledes kunne opnås med bibeholdelse af skattefrihed for indskuddene, såfremt rentetilskrivninger og pensionsudbetalingerne indkomstbeskattes.

Da pensionsopsparing i kraft af den langsigtede karakter er særlig følsom for formueforringelse som følge af inflation, kan det være rimeligt at inddrage indeksregulerede opsparingsformer - uden særlige skattebeholdninger for indskuddene - i overvejelserne."

6. Krav om økonomisk kontinuitet i pensionssystemet m.v.

Ældrekommissionen anfører herom i sin 2. delrapport bl.a.

.... "En fuld konsekvent anvendelse af princippet om kontinuitet i økonomien vil føre til en gennemførelse af en pensionsordning, der afhænger af indkomsten (i de erhvervsaktive år), med en høj dækning - d.v.s. lille indkomstbortfald for alle i forbindelse med pensionering - og en betydelig forøgelse af pensionsudbetalingerne. Netop en sikring

mod for store nedgange i indkomst i forbindelse med pensionering må anses for at være en vigtig forudsætning for, at den enkelte ældre (pensionist) vil være i stand til at anvende egne ressourcer og bevare sin selvaktivitet og selvrespekt.

Det skal i den forbindelse nævnes, at pensionsreformerarbejdsgruppen har lavet en model (model C, bet. 799, 1977), der går ud på indførelse af en ordning med en indkomstafhængig (tillægs)pension (en ITP-ordning). Grundtanken er, at pensionen skal udgøre en bestemt andel af den enkelte persons hidtidige erhvervsindtægt. Den samlede alderspension tænkes efter dette forslag at bestå af enten

fast grundpension (svarende til folkepensionen) og en indtægtsafhængig tillægspension, eller

ydelse der fuldt ud er indtægtsafhængig, men med et garantibeløb (svarende til folkepensionen) som minimumsydelse.

Retten til uafkortet pension forudsættes betinget af, at der i et bestemt antal år var optjent rettigheder til pensionen.

ITP-lignende ordninger findes allerede tilvejebragt for store befolkningsgrupper.

Dette indkomstbortfaldsprincip på pensionsområdet betyder imidlertid også, at ulighederne i indkomstfordelingen fra de erhvervsaktive år vil blive forlænget ind i pensionsalderen. Den omfordeling, der kan tilvejebringes gennem pensionerne, svækkes. Hvis der fortsat ønskes ført en fordelingspolitik, må vægten i fordelingspolitikken forskydes til de erhvervsaktive år.

Man må i øvrigt være opmærksom på, at personer fra de laveste indkomstgrupper i vidt omfang har de største helbreds- mæssige og andre problemer allerede tidligt i alderdommen. Deres muligheder er således også ud over deres dårlige økonomiske situation begrænsede

Ved siden af den økonomiske kontinuitet rejser der sig derfor spørgsmålet om en anden form for kontinuitet, nemlig kontinuitet i udfoldelsesmuligheder i det hele taget.

Hensynet til kontinuiteten kan betyde en ydelse til dækning af merudgifter, der følger af en nedsat funktionsevne, og derudover en ydelse, der skal give et rimeligt forsørgelsesgrundlag.

Som det tidligere er påvist, er der store individuelle forskelle mellem personer på samme alder. Der er således også væsentlig forskelle i de behov for eventuelle merudgifter, der måtte være. Behovet for afholdelse af merudgifter kan således ikke umiddelbart sættes over for alderen, hvorfor specielle aldersgrænser nok bør søges undgået.

Princippet om kontinuitet kan føre til, at ydelserne, der gives til dækning af merudgifter, betragtes som skattefri, mens ydelserne til dækning af forsørgelsesgrundlaget, der typisk erstatter en erhvervsindkomst, betragtes som skattepligtig indkomst. Disse principper er i overensstemmelse med forslagene fra udvalget til revision af førtidspensionslovgivningen.

7. Om gradvis tilbagetrækning anføres det bl.a. af ældrekommissionen:

"en forøgelse af mulighederne for selvvalg i forbindelse med tilbagetrækning fra erhvervslivet drejer sig ikke alene om tilbagetrækningstidspunktet, men også om at kunne vælge arbejdets omfang. Det nuværende pensionssystem og efterlønnen - levner ikke mulighed for at vælge en deltidsløsning med en vis økonomisk kompensation for indkomstbortfaldet. De der i princippet i vidt omfang er åbnet mulighed for at gå på deltid fra arbejdsmarkedets side, omend det - formentlig på grund af de økonomiske konsekvenser - kun i sparsomt omfang er udnyttet, er det især fra ydelsessiden, der kan løses op for dette forhold. Større mulighed for gradvis tilbagetrækning for den enkelte forudsætter således indførelse af delpensioner.

Jørn Henrik Petersen
professor i socialpolitik
Odense Universitet.

Notat om

Problemer i relation til udformning af "en forebyggende arbejds-
giverafgift".

Indledning.

Af arbejdsgruppens kommissorium fremgår, at man skal vurdere den gældende finansiering og stille forslag om indretning af finansieringssystemer, der tilskynder til forebyggelse og anden hensigtsmæssig adfærd og fremmer en bedre ressourceanvendelse. Arbejdsgruppen har foreløbigt fortolket dette derhen, at "den selektive arbejdsmarkedsfinansiering" kan antages mest umiddelbart at melde sig i forbindelse med spørgsmål om at fremme socialpolitisk hensigtsmæssig adfærd, og at udgangspunktet herfor formentlig vil kunne være forskelligt arbejdsmiljømateriale, men det understreges, at det ville kunne være nyttigt, om der også var eksempler fra andre områder.

De følgende bemærkninger sigter på at illustrere et sådant eksempel, nemlig den amerikanske finansiering af arbejdsløshedsforsikringen baseret på såkaldt "experience rating", der dels er den ordning, der, når bortses fra ulykkesforsikrings/arbejdsskadeområder, kommer tættest på en "selektiv arbejdsmarkedsfinansiering" med adfærdspåvirkende sigte, og dels er en ordning, der gør det muligt systematisk at belyse de principielle problemer, man stilles overfor ved udformning af systemer af denne karakter.

Filosofien bag "experience rating".

Den amerikanske arbejdsløshedsforsikring kan betragtes som en form for gruppeforsikring. Staten er forsikringsselskabet og de ansatte de forsikrede, der har ret til at oppebære forsikringsydelserne. Virksomhederne betaler forsikringen gennem en skat, idet skatten er lavere/højere afhængigt af, om virksomhedens ansatte fremtræder som en større eller mindre risiko for forsikringsselskabet (staten). Det er skatteratens variation med virksomhedens "beskæftigelseserfaring", der motiverer betegnelsen "experience rating". (Det turde være indlysende, at alternativet til "experience rating" er anvendelsen af en ensartet skat uanset risikograden. Det er anvendelsen af "experience rating", der muliggør en påvirkning af den virksomhedsindividuelle adfærd).

Systemets struktur.

"Experience rating" er en teknik til bestemmelse af størrelsen af skatteraten under hensyn til skattebetaleres erfaring med eller risiko i henseende til den eller de begivenhed(er), der "forsikres" imod. Der kan derfor tænkes forskellige grader af "experience rating" afhængigt af systemets konkrete udforming. Graden af "experience rating" bestemmes primært af tre faktorer, nemlig (1) definition af skattebetalerens erfaring/risiko, (2) måling af skattebetalerens erfaring/risiko og (3) omsætningen fra erfaring/risiko til en skatterate.

I henseende til (1) er problemet at finde et egnet mål for erfaring/risiko. I USA har flere forskellige kriterier i relation til arbejdsløshedsfrembringelse været foreslået, men de fleste stater anvender størrelsen af udbetalte ydelser. I relation til andre begivenheder end arbejdsløshed kunne man på samme måde tænke sig en definition baseret på udbetalte ydelser. Man pålæg-

ger med andre ord arbejdsgiveren/virksomheden en forpligtelse til betaling af de skatter, der er nødvendige til finansiering af de ydelser, der på givne betingelser er foreskrevet i lovgivningen. Denne forpligtelse pådrager virksomheden sig i og med, at den har udbetalt vedkommende berettigede løn i en vis periode.

Hvad angår målingen (2) er hovedproblemerne (a) hvilke ydelser, der skal inddrages og (b) på hvilken måde disse ydelser skal henføres til enkelte virksomheder. Med hensyn til (a) er hovedproblemet, hvilke ydelser, det er meningsfyldt at knytte til det forhold, at vedkommende har været erhvervsaktiv eller sagt på en anden måde, hvilke ydelser, det er meningsfyldt at opfatte som en del af produktionsomkostningerne. Med hensyn til (b) er hovedproblemet, om ydelserne skal henføres til en virksomhed eller om de skal fordeles på alle de virksomheder, hvor den, der oppebærer ydelserne, måtte have været ansat. Overvejelserne heraf beror naturligvis på, hvor man lægger hovedvægten i sin formålbestemmelse. Hvis hovedvægten lægges på, at relevant udskilte ydelser ud fra et produktionsomkostningssynspunkt skal allokere på virksomhederne for at afspejle de sociale omkostninger, må det være ønskeligt, at ydelserne fordeles på alle virksomheder, mens en hovedvægt lagt på adfærdspåvirkning, her i henseende til arbejdsløshed, må betynde koncentration om en enkelt virksomhed.

Det tredje element vedrører bestemmelsen af skatten som en funktion af erfaring/risiko. Dette tredje hovedproblem kan igen opsplittes i tre delproblemer: (c) fastlæggelse af intervallet mellem den maximale og den minimale skatterate, (d) fastlæggelse af antallet af skatterater mellem den maximale og den minimale og (e) fastlæggelsen af, hvilke reserve-forhold der henføres til en given skatterate. (Ved reserve-forhold forstås reserver/lønsum, hvor reserverne er de kumulerede skatter til ordningen minus de kumulerede ydelser. Lønsummen indgår som et mål for de poten-

tielle fordringer, virksomhedens ansatte har på "forsikringssystemet", mens reserveerne er et mål for virksomhedens evne til at indfri disse fordringer. Det er forholdet mellem disse to størrelser, der betinger skatteratens størrelse. For at forebygge misforståelser skal det nævnes, at en virksomhedsindividuel reserve, der er mindre end fordringerne naturligvis ikke medfører, at de tidligere ansatte ikke kan opnå ydelser. Indbetalingerne foretages jo til staten som forsikringsorgan, hvorpå denne udbetaler ydelser. Reserve-forholdet er derfor en teknisk faktor, der betinger skattens størrelse, mens den ingen betydning har for indfrielse af den enkelte arbejdsløses ydelse).

Det er indlysende, at jo større interval mellem maximal- og minimalskatteraten (c), jo flere "mellemliggende" skatterater (d) og jo snævrere relation, der er mellem reserve-forhold og skatterate jo mere sensitivt vil skattestrukturen afspejle erfarings/risiko forskelle.

En maximal skatterate er begrundet dels ud fra generelle skattepolitiske overvejelser og dels ud fra det forhold, at den enkelte virksomheds erfaring/risiko, specielt når det drejer sig om mindre virksomheder, i bedste fald giver en meget grov approximation til den "sande" risiko. Skal denne usikkerhed ikke bæres af den enkelte virksomhed, kan der tages højde for den via en maximal skatterate.

En minimal skatterate er begrundet ud fra ordningens sociale formål og udtrykker en vis solidaritet mellem lav- og højomkostningsvirksomheder. At dette er et politisk og ikke et økonomisk argument turde være indlysende.

Hermed er systemets basale elementer beskrevet. I det følgende afsnit skal hovedvægten lægges på mulige fordele samt de kritikpunkter, der vil kunne fremføres.

Systemets mulige fordele.

I indledningen til dette notat anførtes det i overensstemmelse med udvalgets kommissorium og foreløbige overvejelser, at formålet med en selektiv eller forebyggende arbejdsgiverfinansiering var at opnå "socialpolitisk hensigtsmæssig adfærd". Dette modsvares i den amerikanske arbejdsløshedsforsikrings finansiering af ønsket om opnåelse af en beskæftigelsesmæssig stabiliseringspolitik og vil i mulige danske ordninger modsvare ønsket om opnåelse af produktionstilrettelæggelse på en sådan måde, at man derved skulle reducere forekomsten af med produktionstilrettelæggelsen samhörørende sociale problemer, der giver anledning til udløsning af forskellige ydelser. I hvilket omfang sådanne ønskede effekter vil indtræde er et spørgsmål, man næppe kan have nogen forhåndsviden om. De amerikanske analyser af "experience rating" systemet i denne sammenhæng giver da også et ret uklart billede.

Der er derfor grund til at understrege, at de væsentligste fordele kan tænkes at vedrøre et andet forhold, nemlig den mere generelle allokering af samfundets ressourcer på forskellige anvendelsesområder. For at rendyrke den mulige allokeringsmæssige fordel antages det indtil videre, at systemet ikke udløser andre effekter. Disse andre effekter kan da senere inddrages som forhold, der enten modvirker eller understøtter den evt. allokeringsmæssige fordel.

Det er værd straks at understrege, at denne evt. allokeringsmæssige fordel ikke beror på virksomhedernes evne til/muligheder for at påvirke de forhold, der antages (rigtigt eller urigtigt) at påvirke omfanget af ydelsesudløsende begivenheder. Dette er vigtigt, fordi det ofte i diskussioner af ordninger af denne karakter giver anledning til misforståelser. Tankegangen kan

illustreres ved hjælp af ulykkesforsikringsproblemet. Her startede man op med at tillægge arbejdsgiveren et ansvar for skader, der kunne tilregnes ham og hans produktionstilrettelæggelse, mens man senere udvidede ordningerne, så forsikringen også dækkede sådanne begivenheder, der ikke kunne tilregnes arbejdsgiverens dispositioner men var at opfatte som de forventede konsekvenser af visse industrielle processer, der giver anledning til produktion af goder, som værdsættes af forbrugerne, d.v.s. en mere diffus erhvervsrisiko betragtedes som en del af produktionsomkostningerne.

Bag tankegangen ligger den traditionelle velfærdsøkonomiske argumentation, at markedet som allokeringsinstrument for ressourcer fungerer efficient, når priserne så nøjagtigt som muligt afspejler omkostningerne. Kun hvis priserne afspejler omkostningerne vil markedstransaktionerne føre til en resourceallokering på forskellige anvendelsesområder, der modsvarer de værdier, der tillægges dem af købere og sælgere. I det omfang visse ydelsesudløsende begivenheder derfor kan betragtes som en produktionsomkostning, bør de reflekteres i priserne (såvel vare- som faktorpriser) knyttet til de produktive aktiviteter, der udløser begivenhederne. Det siger sig selv, at dette er det springende punkt. I hvilken udstrækning kan man fastslå med en rimelig grad af sikkerhed, at forskellige ydelsesudløsende begivenheder har deres oprindelse i produktionen og derfor bør indgå i produktionsomkostningerne? Johannes Due 1) anfører således i forbindelse med en drøftelse af nedslidningsbegrebet som forklarende faktor for invalidepensionsansøgninger, at betydningen af arbejdsmiljøet og nedslidningen sandsynligvis er blevet overvurderet som forklaring af invalidepensionsansøgningsantallet, mens han ved vurderingen på grundlag af en arbejdsmarkedsudstødningsmodel siger, at arbejdsmarkedet i sig selv i visse tilfælde kun er en katalysator i invaliditetsprocessen, idet den reelle sortering er sket på et

tidligere tidspunkt. Konkluderende skriver Due: "Generelt for begge arbejdsmarkedsmodeller kan det derfor anføres, at konjunkturforløb, arbejdsmarkedsstruktur, nedslidning og arbejdsmiljø oftest kun vil være den udløsende årsag til ansøgningen om invalidepension mens befolkningens sociale formåen og fordeling er den bagvedliggende faktor". Spørgsmålet er om samme betragtningsmåde kan anlægges i relation til andre ydelsesudløsende begivenheder end invaliditet. I den fortsatte drøftelse af systemets mulige fordele, antages det, at der faktisk kan påvises sammenhænge mellem visse ydelsesudløsende begivenheder og erhvervsaktivitet, men det understreges, at der ikke hermed er taget stilling til, hvorvidt denne antagelse empirisk er opfyldt.

Der er ingen tvivl om, at tankegangen teoretisk forekommer rigtig. Markedsøkonomien fungerer kun tilfredsstillende, hvis alle omkostninger og ulemper indgår i virksomhedernes kalkuler. Tankegangen kan spores tilbage til Adam Smith og har fundet klart udtryk hos Pigou 2), der anfører "Against these definite false judgements specific measures of correction can be applied. Such specific measures are provided in Workmen's Compensation Acts and in State coercion towards insurance, to be financed separately by the several industries, against industrial accidents, industrial diseases (including the premature general wearing out of a man's strength by continued overstrain) and unemployment, in industries which are more dangerous, unwholesome and fluctuating than the industry least unfavourably situated in these respects". I nyere teori er der en omfattende litteratur vedrørende såkaldte eksternaliteter, d.v.s. ikke prisfastsatte effekter af f.eks. en produktionsaktivitet, 3) idet teorien også er blevet direkte anvendt på overvejelser over ansvarsfordeling i tilknytning til invaliditet, jfr. Williamson, Olson og Ralston. 4) Det er således ikke teoretiske begrundelser, der mangler, men som Zeuthen 5)

anfører: "Det store spørgsmål i forbindelse med arbejdsmiljøafgiften er imidlertid, om den i praksis kan udfærdiges, så den kan leve op til teorien".

Modargumenter.

Ud over de i foregående afsnit indirekte anførte modargumenter er de fleste andre modargumenter af generel karakter ret uklare og uden betydning fra et økonomisk synspunkt, idet de ofte refererer til, hvorvidt det er "fair", at virksomheder, der "by nature" er stabile, skal subsidieres (læs: have lav skatterate) mens virksomheder, der "by nature" er ustabile skal straffes (læs: have høj skatterate). De øvrige generelle modargumenter er uklare.

Konkret er der tre hovedargumenter imod systemet, som man må forholde sig til.

Det første vedrører det forhold, at effekten er for ringe, fordi omkostningsforskelle mellem virksomhederne er for små til effektivt at slå igennem i allokeringen. Tankegangen er primært den, at de forskellige økonomiske aktiviteter ikke adskiller sig significant fra hinanden i henseende til deres "produktion af ydelsesudløsende begivenheder", hvorfor forskellene bliver for små og for enfoldige til at begrunde en forskel i beskatning. Argumentationen er tydeligvis af empirisk natur og kan ikke afvises apriorisk.

Det andet vedrører spørgsmålet om, hvor præcist omkostningsallokeringen kan finde sted. Det er således dels beslægtet med det første problemkompleks og dels et spørgsmål om, hvor langt man kan/skal gå med et "experience-rating" system.

Det tredje hovedproblem vedrører virkningerne på særlige virksomhedstyper. Af interesse i forbindelse med udvalgets overvejelser er vel især forholdene for små virksomheder og for nye virksomheder. Hvis "experience rating" især rammer mindre virksomheder kan dette ud fra en erhvervsstrukturbetragtning være uønskeligt, men nok så afgørende er det, at små virksomheders skatterate under "experience rating" kan variere helt tilfældigt fra år til år, netop fordi man vil have vanskeligt ved at udelukke statistiske tilfældigheder, jfr. også Zeuthen. 6) Man må her erindre, at den amerikanske erhvervsstruktur indenfor hvilken "experience rating" systemet er udviklet, er ganske anderledes end den danske, der i vidt omfang er præget af mindre virksomheder. Forlader man for at svække tilfældighedernes rolle virksomhedsniveauet og går over på brancheniveauet rejser dette andre problemer. 7)

Nye virksomheder vil ikke have oparbejdet en selvstændig erfaringsfaktor, der vil kunne lægges til grund for opnåelse af reduceret skatterate, hvorfor de i startfasen vil stå overfor særlige vanskeligheder.

Sammenfattende om fordelene.

I de hidtidige ræsonnementer er der kun taget hensyn til de evt. allokeringsmæssige effekter. Disse vedrører det forhold, at i den udstrækning forekomsten af ydelsesudløsende begivenheder øger omkostningerne i virksomheder med uundgåelige begivenhedsfremkaldende produktionsprocesser, vil systemet tendere mod en reduceret aktivitet i sådanne virksomheder/brancher sammenlignet med andre aktiviteter. I den udstrækning de derved kommer til at udgøre en mindre andel af den samlede erhvervsaktivitet, vil omfanget af ydelsesudløsende begivenheder reduceres. Denne effekt er helt uafhængig af virksomhedernes mulighed/manglende mulighed for at påvirke produktionsprocessernes udformning.

Om adfærdspåvirkning.

Den anden evt. hovedeffekt vedrører muligheden af, at systemet vil påvirke virksomhedernes adfærd, så disse gives et incitament til produktionsomlægning, hvorved risikoen for indtræden af ydelsesudløsende begivenheder reduceres. Incitamentet skyldes naturligvis, at produktionsomlægninger, der resulterer i færre ydelsesudløsende begivenheder, vil reducere skatteraten.

Hovedbegrænsningen på disse muligheder ligger naturligvis i, at en række virksomheder vil være ude af stand til overhovedet at påvirke risikoen. De skatterateforskelle og dermed omkostningsforskelle, der derfor registreres under et "experience-rating" system, er derfor kun delvis og måske i mindre grad at henføre til forskelle i virksomhedsadfærd, idet restforskellen skyldes den økonomiske aktivitets karakter i almindelighed. Hertil kommer, at virksomheden kun i mindre udstrækning kan påvirke den periodelængde over hvilken den ydelsesberettigede oppebærer ydelser.

Lader man kun et "experience rating" system slå delvis igennem, f.eks. ved at operere med en minimumsskatterate, svækkes incitamentet. Det samme gælder naturligvis, hvis virksomheden registrerer, at den i en lang periode må forventes at skulle betale den maximale skatterate.

Til disse finansielle effekter kommer imidlertid den psykologiske effekt, der er en følge af, at virksomhedens opmærksomhed løbende henledes på "forebyggelsesmuligheden".

En ikke intenderet virkning af adfærdspåvirkning kan være, at virksomhederne bliver mere selektive i deres ansættelsespolitik henholdsvis i deres "afskedigelsespolitik".

Afslutning.

Formålet med dette notat har alene været at påpege en række relevante problemstillinger i forbindelse med drøftelse af såkaldte forebyggende arbejdsgiverafgifter, idet notatet i den sammenhæng understreger, at den "indirekte" allokeringsvirkning antagelig er væsentlig mere tungtvejende end den individuelle adfærdspåvirkning. Derudover rejser notatet problemerne i tilknytning til eksistensen af egnet information om sammenhæng mellem forskellige ydelsesudløsende begivenheder og erhvervsaktiviteten. Der argumenteres for ordningens teoretiske ønskværdighed, hvis sådanne sammenhænge kan påvises, men der stilles spørgsmålstegn ved mulighederne for at omsætte de teoretiske ønsker til praksis på en sådan måde, at der er en rimelig sammenhæng mellem omkostningerne ved at bygge et sådant nyt system op sammenlignet med de fordele, der kan opnås. Under alle omstændigheder er der en lang række empiriske undersøgelser at foretage før man meningsfyldt kan danne sig et indtryk af de reelle muligheder for at gennemføre et system af den påtænkte karakter.

Noter:

- 1) Johannes Due, Invaliddepensionistundersøgelserne 2, Socialforskningsinstitutets meddelelser nr. 17, 1976. Iøvrigt henvises til de hidtil udgivne bind af invaliddepensionistundersøgelserne.
- 2) A.C.Pigou, The Economics of Welfare, især kapitel IX.
- 3) For en oversigt se Jørn Henrik Petersen, Socialpolitik og Velfærdsøkonomi, Odense 1978.
- 4) D.E.Williamson, D.G.Olson og A.Ralston, Externalities, Insurance and Disability, Economica, 1967 p.235-53.

- 5) H.Zeuthen, Kan og bør de socialpolitiske omkostninger direkte bæres af virksomhederne, Juristen og Økonomen, 1974 nr. 20.
- 6) H.Zeuthen, op.cit.
- 7) Jørn Henrik Petersen, Hvem skal nu betale? Hvem har råd til mer? Berlingske Tidende's kronik 30. maj 1980.

For udførlige diskussioner af det amerikanske arbejdsløshedsfinansieringssystem kan henvises til f.eks. W.Haber og M.G. Murray, Unemployment Insurance in the American Economy, Homewood, Illinois, 1966, J.M.Becker, Experience Rating in Unemployment Insurance, Baltimore and London 1972 (med omfattende litteraturhenvisninger).

Notat omEksisterende ordninger til bedring af arbejdsmiljøet.

1. Arbejdsmiljølovens (lov nr. 681 af 23. dec. 1975) formål er at skabe et sikkert og sundt arbejdsmiljø, der til enhver tid er i overensstemmelse med den tekniske og sociale udvikling i samfundet. Loven er en rammelov, som løbende bliver udfyldt med bekendtgørelser og cirkulærer fra arbejdsministeriet og arbejdstilsynet.

Midlet til at opnå det sikre og sunde arbejdsmiljø er, igennem vejledning og kontrol fra Arbejdstilsynet (AT) og arbejdsmarkedets organisationer, at give virksomhederne et grundlag og nogle vilkår så de selv bliver i stand til at løse deres arbejdsmiljøproblemer.

Ifølge arbejdsmiljølovens § 72 er det arbejdstilsynets opgave:

- at vejlede virksomheder, branchesikkerhedsråd, arbejdsmarkedets organisationer og offentligheden om arbejdsmiljøspørgsmål,
- at bistå arbejdsministeriet i forberedelsen af regler,
- at udstede forskrifter om arbejdsmiljøspørgsmål efter bemyndigelse fra arbejdsministeren,
- at behandle planer for arbejdsprocesser, arbejdssteder, tekniske hjælpemidler m.v. samt stoffer og materialer og meddele tilladelser i henhold til loven eller administrative regler,
- at påse, at loven og de forskrifter, der gives med hjemmel i loven, bliver overholdt.

Arbejdstilsynet er opbygget i et direktorat, et arbejdsmiljøinstitut, og i 14 tilsynskredse med hver sit kredskontor. **Tilsyns kredsene**s grænser er sammenfaldende med amtsgrænserne.

Direktoratet for arbejdstilsynet varetager den centrale overordnede styring og planlægning af indsatsen i arbejdsmiljøspørgsmål.

Arbejdsmiljøinstituttet beskæftiger sig med forsknings- og udviklingsopgaver, samt undervisning og informationsformidling på arbejdsmiljøområdet. Herudover er det også instituttets opgave at føre kontrol med gældende arbejdshygiejniske normer og standarder, samt at virke som specialist og rådgiver for tilsynskredsene, f.eks. ved at fungere som arbejdshygiejnisk centrallaboratorium.

Tilsynskontorerne har den direkte kontakt med virksomhederne. De vejleder og rådgiver virksomhederne og de lokale arbejdsmarkedsorganisationer om sundheds- og sikkerhedsforanstaltninger, samt påser om lovgivningen overholdes. Kredskontorerne samarbejder lokalt med virksomhedernes sikkerhedsorganisation og de stedlige bedriftssundhedstjenester.

2. Udover denne statslige organisation til administration og varetagelse af arbejdsmiljølovens bestemmelser findes en række organer på forskellige niveauer, hvis formål det er i samarbejde med AT at sikre gode arbejdsmiljøforhold. Disse organer adskiller sig fra den statslige organisation ved direkte at inddrage arbejdsmarkedets parter i styringen og planlægningen af deres indsats.

Arbejdsmiljørådet består af arbejdsmarkedets parter repræsenteret ved hovedorganisationerne, eks. LO, DA, Foreningen af Arbejdsledere, Tjenestemandsgeselskaberne m.fl. Rådet medvirker ved

udarbejdelsen af nye regler og bekendtgørelser om arbejdsmiljøspørgsmål. Da arbejdsmiljøloven er en rammelov har arbejdsmarkedets parter igennem arbejdsmiljørådet således en væsentlig medindflydelse på udviklingen i arbejdsmiljølovgivningen og i det hele taget på rammerne for den indsats, der gøres for at forbedre arbejdsmiljøet.

Arbejdsmiljørådet styrer og koordinerer branchesikkerhedsrådenes arbejde og er øverste myndighed for arbejdsmiljøfonden. Rådet har nedsat en række faste underudvalg, eksempelvis om branchesikkerhedsrådene og om bedriftssundhedstjenesten, men kan også nedsætte ad-hoc-udvalg til undersøgelse af specielle spørgsmål, der har betydning for arbejdsmiljøet.

Arbejdsmiljøfonden ledes af en bestyrelse sammensat af repræsentanter fra ansatte, arbejdsgivere, arbejdsledere og med arbejds-tilsynets direktør som formand. Bestyrelsen leder fondets daglige virke, mens arbejdsmiljørådet er fondets øverste myndighed.

Fondets formål er at fremme et bedre arbejdsmiljø gennem oplysning, uddannelse og forskning. Fondet udgiver tidsskriftet "Pas På!", der primært beskæftiger sig med arbejdsmiljøspørgsmål. En væsentlig opgave for fondet er § 9-uddannelsen for sikkerhedsrepræsentanter og arbejdsledere.

Fondet støtter endvidere finansielt forskningsprojekter med arbejdsmiljørelevante problemstillinger. Tildelingen af midler sker efter ansøgning til, og bedømmelse i en særligt nedsat forskningsgruppe under fondets bestyrelse.

Fondets midler fremkommer ved bidrag fra staten, de ulykkesforsikringsselskaber, der er anerkendt efter arbejdsskadeforsikrings loven, samt fra kommuner og andre arbejdsgivere der er fritaget for at forsikre. Fondets midler androg i 1979 ca. 30 mill. kr.

Branchesikkerhedsrådene er oprettet ifølge arbejdsmiljølovens kapitel 3 og arbejdsministeriets bekendtgørelse af 26. maj 1977 (nr. 234). Baggrunden for oprettelsen af branchesikkerhedsrådene er, at mange arbejdsmiljøproblemer er specielle for enkelte brancher og brancheområder, og deres løsning kræver et nøje kendskab til produktion, arbejdsforhold m.v. i den pågældende branche.

Der findes i alt 12 branchesikkerhedsråd, dækkende lige så mange forskellige brancher. Branchesikkerhedsrådenes arbejde koordineres af arbejdsmiljørådet.

Branchesikkerhedsrådene består af repræsentanter for de ansatte, arbejdslederne og arbejdsgiverne fra såvel private som offentlige virksomheder inden for de aktuelle brancher.

Rådenes primære opgaver er at kortlægge branchens særlige arbejdsmiljø, at bistå virksomhederne i branchen med løsning af arbejdsmiljøproblemer, at stille forslag til og udtale sig om nye regler og om enkeltsager, som arbejdsmiljørådet eller arbejdstilsynet forelægger for dem. Rådene kan endvidere udarbejde vejledende regler om sikkerheds- og sundhedsforhold på virksomhederne indenfor branchen.

3. Bedriftssundhedstjeneste (BST) skal ifølge arbejdsmiljøloven og senere bekendtgørelse opbygges i alle virksomheder, hvor hensynet til den ansattes sikkerhed og sundhed taler for det. Opbygningen af BST'en sker i etaper og branchevis, således at de mest risikofyldte brancher inddrages først. Det er arbejdsministeren, der på grundlag af indstilling blandt andet fra arbejdsmiljørådet, beslutter hvornår og hvilke brancher, der skal have en BST-ordning.

Når arbejdsministeren har truffet beslutning om at en branche skal have BST, er det obligatorisk for alle virksomheder i branchen at oprette eller deltage i ordningen. Virksomhederne kan

imidlertid selv etablere en frivillig BST-ordning, og opnå tilskud til dens oprettelse hvis den iøvrigt følger de gældende regler for de obligatoriske ordninger.

BST'en kan organiseres på en af de fire følgende måder:

- Virksomheden opretter en BST på selve virksomheden. BST bliver da organisatorisk og ansættelsesmæssigt en del af virksomheden. Ansættelse af personale i BST'en sker af arbejdsgiveren efter indstilling fra sikkerhedsudvalget. Virksomheden finansierer selv fuldt ud ordningen, men kan opnå statstilskud til dens oprettelse.
- Virksomheden kan tilslutte sig et BST-center. Typisk slutter en del virksomheder sig sammen og danner et anpartsselskab, der driver et BST-center. Ansættelse og afskedigelse af personale sker af bestyrelsen for BST-centret. De ansatte på de tilsluttede virksomheder har krav på at udpege halvdelen af medlemmerne i BST-centrets bestyrelse. BST-centrets etablering og drift finansieres af de virksomheder der har tilsluttet sig ordningen. Også her kan der opnås tilskud til etableringsomkostningerne fra staten.
- Virksomheden kan tilslutte sig en branchebedriftssundhedstjeneste. Denne ordning er organisatorisk og finansieringsmæssigt identisk med det førnævnte BST-center.
- Virksomheden kan indgå aftale om køb af BST-service fra en anden virksomheds BST.

Bedriftssundhedstjenestens hovedopgaver er at registrere og analysere arbejdsmiljøets påvirkninger, samt de krav arbejdet og arbejdsforholdene iøvrigt stiller på den enkelte virksomhed. Det er endvidere BST'ens opgave at rådgive ved planlægningen af nye produktioner og ændringer i de bestående. I sygdomsbehandlingen skal BST'ens indsats begrænses til at yde hjælp ved ulykkestilfælde og livstruende sygdomstilfælde opstået på virksomheden. Egentlig behandling af den ansatte må ikke ske hos BST, men visiteres til den ansattes praktiserende læge.

4. Virksomhedernes sikkerhedsorganisation bygger på princippet om direkte samarbejde mellem den enkelte virksomheds parter, arbejdsgiveren, arbejdslederne og de ansatte.

Som hovedregel skal sikkerhedsarbejdet organiseres i alle virksomheder, der har 10 eller flere ansatte. Organiseringen sker ved at der dannes sikkerhedsgrupper bestående af en arbejdsleder og en sikkerhedsrepræsentant valgt af de ansatte. Hvis virksomheden har 20 eller flere ansatte skal der også dannes et sikkerhedsudvalg. Dette udvalg skal koordinere og planlægge sikkerhedsarbejdet på hele virksomheden. Udvalget består af repræsentanter fra sikkerhedsgrupperne og af arbejdsgiveren eller dennes repræsentant.

Sikkerhedsorganisationens opgave er at sikre den enkelte ansattes arbejdsplads gennem planlægning, registrering, information, uddannelse og kontrol af arbejdsforholdene på den enkelte virksomhed. Sikkerhedsorganisationen kan i sit arbejde støtte sig på arbejdstilsynets kredskontorer og på bedriftssundhedstjenesten.

Kommunernes Landsforening
Beskæftigelsessekretariatet

Notat om

Grænseflader mellem ydelser efter lov nr. 488 om ekstraordinære foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløsheden og bistandslovens kontanthjælpsydelser (§ 37 og § 42).

I det følgende gives med udgangspunkt i lov 488 forskellige foranstaltninger en beskrivelse af disses finansiering, deltagerydelse samt evt. supplerende kontanthjælpsydelser i forbindelse hermed. Dernæst peges på nogle finansieringsparadokser i forhold til lov 488 og bistandsloven. Afslutningsvis skitseres nogle forslag til en ændret finansiering af lov 488.

I. Beskrivelse af lov 488-foranstaltninger.

1. Beskæftigelsesprojekter.

Finansiering: Kommunale og amtskommunale 488-midler og evt. § 97a-midler i henhold til arbejdsløshedsloven. § 97a-midler omfatter et supplement til 488-finansieret beskæftigelsesprojekter, svarende til ca. 25%.*

Deltagerydelse: Overenskomstmæssig løn. Er projektet kombineret med uddannelse (f.eks. 31 timers arbejde og 9 timers uddannelse) modtages kun løn for arbejdstimerne.

Der kan i tilknytning til beskæftigelsesprojekter etableres § 42-arbejdsforhold. (Jfr. socialstyrelsens cirkulæreskrivelse nr. 664 af 7. januar 1980, hvis disse arbejdsforhold er pladser, der er etableret udover det normerede indenfor lov 488-området, samt at modtager af § 42-ydelser i øvrigt opfylder betingelserne for en § 42-hjælp).

2.1. Uddannelses- og kursusforanstaltninger.

Uddannelse (kompetencegivende). Ekstraordinære praktik- og lærepladser.

Finansiering: Kommunale og amtskommunale 488-midler. Kommuner og amtskommuner kan dog søge om 50% tilskud af en særlig statsbevilling, der dog langt fra dækker alle etablerede ekstraordinære pladser. (Der etableres ca. 7.500 ekstraordinære pladser hvert år, hvoraf ca. 2.000 modtager statstilskud).

Deltagerydelse: Overenskomstmæssig løn.

2.2. Kurser (ikke kompetencegivende).

Amtskommunale kurser for unge arbejdsløse, og ekstraordinære kommunale uddannelsesaktiviteter. Kurserne omfatter bl.a. højskole- og husholdningsskoleophold, enkeltfags-kurser ved gymnasier og HF, samt særlige kurser for unge ledige med rigt varieret indhold.

Finansiering: Kommunale og amtskommunale 488-midler, statslige midler (undervisningsministeriet/arbejdsministeriet samt bistandsydelse (§ 37)).

Deltagerydelse: Inden for disse uddannelsesaktiviteter kan unge oppebære såvel arbejdsløshedsdagpenge som kontanthjælpsydelse efter bistandslovens § 37, jfr. socialstyrelsens cirkulæreskrivelse nr. 664 af 7. januar 1980, og arbejdsdirektoratets cirkulære af 27. juni 1979 om udbetaling af dagpenge ved kursusdeltagelse.

2.3. Tilskud til elevbetaling.

Ved ophold på folkehøjskoler, ungdomsskoler, landbrugsskoler m.v.

Finansiering: Kommunale og statslige midler. Endvidere kan midler fra lov 488 også anvendes, men kun udover det tilskud til elevbetaling, som kommunen sædvanligvis yder.

Deltagerydelse: Eleverne kan oppebære såvel arbejdsløshedsdagpenge, som kontanthjælpsydelse efter bistandslovens § 37 og § 42.

Uddannelser efter bistandslovens § 42.

I henhold til bistandslovens § 42, kan der ydes hjælp til alle former for uddannelse for så vidt modtagere af § 42-ydelsen opfylder betingelserne herfor.

3. Kombineret produktions- og undervisningsprogrammer.

Finansiering: Kommunale og amtskommunale 488-midler samt 50% statstilskud til deltagergodtgørelse efter særskilt ansøgning.

Deltagerydelse: Deltagerne modtager af 488-midlerne en kursussats svarende til EIFU-satsen (pr. 1. september 1980 90 kr. pr. dag for unge under 18 år og 130 kr. pr. dag for unge over 18 år). Dette gælder ikke unge, der er berettiget til højere støtte ad anden vej, hvilket f.eks. kan være en supplerende eller forbigående kontanthjælpsydelse efter bistandsloven.

II. Finansiering af ydelserne.

Lov 488-midlerne finansieres alene af kommuner og amtskommuner. Kommuner og amtskommuner skal ifølge lov 488 afsætte et bestemt beløb pr. indbygger til ungdomsarbejdsløshedsbekæmpelse (i 1981 50 kr. for kommuner og 25 kr. for amtskommuner). Anvendes beløbene ikke indbetales uforbrugte midler til staten.

Siden lov 488 ikrafttræden pr. 1. januar 1978 har kommunerne afsat og anvendt flere midler end de lovpligtige, svarende til et "overforbrug" på henholdsvis 35%, 80% og 75% i 1978, 1979 og 1980. Kommunerne anvendte henholdsvis 270, 400 og 400 mill. kr. i de her nævnte år.

Kontanthjælpsydelser (§ 37 og § 42) finansieres 50% af kommunen og 50% af staten.

Da lov 488 og bistandslovens § 37 og § 42 for en stor dels vedkommende har samme målgruppe (unge uddannelsessøgende og arbejdsløse), kan det synes paradoksalt,

- at lov 488 i foranstaltningerne, der typisk finansieres 100% af kommunale midler ikke omfatter et finansieringsmæssigt incitament for kommunerne til yderligere at afsætte midler til "aktive foranstaltninger".
- at bistandslovens § 37 omfatter et sådant "incitament", men til "passive" ydelser.

Set ud fra en snæver økonomisk interesse, kan det således være billigere for kommunerne, at fastholde unge på § 37-hjælp fremfor at yde en forebyggende indsats f.eks. i tilknytning til lov 488.

Hertil kommer, at sparede kommunale udgifter på bistandslovens kontanthjælpsydelser, samt sparede statslige midler indenfor såvel kontanthjælpsområdet som arbejdsløshedsdagpenge som følge af 488-foranstaltninger, ikke kompenseres kommunerne og medvirker til fastholdelse af det "passive" engagement.

III. Etablering af arbejdsforhold efter bistandslovens § 42- ingen ret til arbejdsløshedsdagpenge.

For unge der deltager i beskæftigelsesprojekter optjenes der herigennem ret til arbejdsløshedsdagpenge samt optjening af anciennitet til medlemskab af en arbejdsløshedskasse. Disse ret-

tigheder erhverves også for unge, der tager en kompetancegivende uddannelse, hvad enten der er tale om en ekstraordinær praktik- eller læreplads, eller om en uddannelse via § 42 i bistandsloven.

For unge, der modtager ydelse efter § 42 i et arbejdsforhold, f.eks. et beskæftigelsesprojekt, optjenes der derimod ikke ret til arbejdsløshedsdagpenge eller anciennitet til et medlemskab af arbejdsløshedskasse, hvilket kan synes paradoksalt især set ud fra den unges synspunkt, da foranstaltningernes indhold ofte er identiske. For bistandslovens § 96 gælder iøvrigt samme problematik.

Nævnte forhold skal ses i forbindelse med bestemmelserne i arbejdsløshedsloven, hvor et arbejdsforhold efter bistandslovens § 42 pr. definition betragtes som et uddannelsesforhold, og som sådan er modtager af § 42-ydelser ikke til rådighed for arbejdsmarkedet, og derfor ikke berettiget til at kunne optjene ret til arbejdsløshedsdagpenge samt anciennitet til arbejdsløshedskasse.

I øvrigt betyder disse bestemmelser i arbejdsløshedsloven, at arbejdsløse i nogen grad fastholdes på arbejdsløshedsunderstøttelse fremfor at gå i gang med kompetencegivende uddannelse.

IV. Afsluttende bemærkning nogle forslag til ændret finansiering af især lov 488.

For så vidt det tilstræbes, at indsatsen mod ungdomsarbejdsløsheden skal intensiveres yderligere, og en del af de "passive ydelser", der udbetales som arbejdsløshedsdagpenge og § 37-hjælp, skal konverteres til "aktive foranstaltninger", kan der peges på nedenstående forslag til ændring i finansieringsformen.

1. Der ydes kommuner og amtskommuner 50% statsrefusion af samtlige 488-udgifter, eller
2. Der ydes kommuner og amtskommuner 50% statsrefusion af de 488-midler, der ligger udover de lovpligtige beløb.
3. Kommuner og amtskommuner kompenseres for sparede statslige udgifter til arbejdsløshedsdagpenge, mens sparede bistandsudgifter efter § 37 modregnes i statens favør.
4. Der åbnes op for, at modtagere af arbejdsløshedsdagpenge skal kunne modtage kompetancegivende uddannelse samtidig med modtagelse af arbejdsløshedsdagpenge.
5. Kommuner og amtskommuner modtager i en vis periode et tilskud ved beskæftigelse/uddannelse af arbejdsløse svarende til arbejdsløshedsdagpenge, eller et løntilskud pr. arbejdstime.
6. Det kan overvejes, om der skal ske en opblødning i betingelserne for modtagelse af § 42-ydelse efter bistandsloven, hvorefter arbejdsløshed i sig selv skulle være en væsentlig betingelse.
7. Endvidere kan det overvejes, at lade den private sektor medvirke i finansieringen af arbejdsløshedsbekæmpelsen og sociale udgifter, samt yde et større bidrag til arbejdsløshedsdagpengefinansieringen.

Som eksempel kan det nævnes, at virksomhederne i Tyskland er pålagt at etablere et bestemt antal uddannelsespladser efter aftale med forbundsregeringen. Etableres det aftalte antal uddannelsespladser ikke, pålignes virksomhederne en afgift. En tilsvarende ordning kendes fra Belgien.