Handbogsrel 2

STATENS REFUSIONER AF KOMMUNERNES UDGIFTER

ex. 2

STATENS REFUSIONER

AF

KOMMUNERNES UDGIFTER

BETÆNKNING NR. 471

1968

AARHUUS STIFTSBOGTRYKKERIE A/S 772.68

INDHOLD

A. ALMINDELIG DEL

Kap. I. *Indledning* . . . 11

Kap. II. *Afgrænsning og definition af refusioner og tilskud* . . . 13

Kap. III. *Beskrivelse af refusionssystemet* . . . 16
A. Refusionssystemets opbygning . . . 16
B. Refusionernes placering i de offentlige budgetter . . . 19

Kap. IV. *Refusionsordningernes motiver og virkninger* . . . 21
A. Hovedmotiver . . . 21
B. Belysning af refusionsordningernes virkninger . . . 24
C. Den økonomiske udligning mellem kommunerne . . . 26
De principielle problemer i opgørelsen af udligningen . . . 26
Eksempel: Udligning mellem hovedstadsområdet, provinsbyer og landkommuner . . . 27
Almindelig beskrivelse af udligningen mellem kommunerne . . . 30
D. Refusionsordningernes betydning for kommunernes aktivitet . . . 33
Indledende bemærkninger . . . 33
Refusion til folkeskolen . . . 35
Refusion til kommunale sygehuse . . . 37
Refusion af kommunernes vejudgifter . . . 38
Andre refusioner . . . 40

Kap. V. *Kritik af refusionsordningerne* . . . 43
A. Refusionsordningernes betydning for størrelsen og prioriteringen af de offentlige udgifter . . . 43
B. Refusionsordningernes betydning for konjunkturpolitikken . . . 47
C. Refusionsordningerne og den offentlige forvaltning . . . 47
D. Refusionsordningerne og kommunernes stilling . . . 48

Kap. VI. *Forbedringer af refusionssystemet* . . . 50
A. Indledende bemærkninger . . . 50
Refusionsordninger, som ikke tages op til behandling . . . 50
Hovedlinier ved ændringer af de store refusioner . . . 51
B. Omlægninger inden for det bestående system . . . 51
Det mellemkommunale refusionsforbunds stilling . . . 52
Refusioner og tilskud til investeringsformål . . . 54

Om refusion af skoleudgifterne . . . 56
Om refusion af sygehusudgifterne . . . 57
Om vejrefusionen . . . 58
Afsluttende bemærkninger . . . 59
C. Generelle tilskud til kommunerne . . . 60
Oversigt over generelle tilskud . . . 60
Skatteudjævningstilskud . . . 61
Generelle udgiftstilskud . . . 63
Tilskud efter objektive kriterier . . . 63
Generelle tilskud og prioriteringen af de offentlige udgifter 69
Sammenfatning . . . 71
D. Omlægning af beskatningen fra stat til kommuner og bortfald eller nedsættelse af refusion . . . 71
Overførsel til kommunerne af bestemte statsindtægter . . . 72
Forøgelse af den kommunale beskatning og nedsættelse af refusionerne . . . 73
E. De mindre refusionsordningers særlige problemer . . . 74
F. Sammenfatning . . . 75

B. BILAG

Bilag I. *Indstilling til regeringens økonomiudvalg om en nærmere gennemgang af statens refusioner af kommunernes udgifter m. v.* . . . 83

Bilag II. *Hovedtræk af de større refusionsordningers historie* . . . 84
A. Tiden indtil midten af trediverne . . . 84
B. Fra midten af trediverne til slutningen af halvtredserne . . . 85
C. Fra slutningen af halvtredserne til i dag . . . 87
D. Udviklingen i statens og kommunernes andele af de samlede offentlige udgifter . . . 90

Bilag III. *Refusions- og tilskudsordningernes placering i statens og kommunernes økonomi* . . . 92
A. Opgavefordeling og byrdefordeling . . . 92
B. Betydningen for hovedgrupper af kommuner . . . 97
C. Virkningerne på pengeforsyningen . . . 101

Bilag IV. *Refusionsordningernes udlignende virkninger* . . . 106
A. Indledende bemærkninger . . . 106
B. Kommunernes udgifter og de modtagne refusioner . . . 108
C. Refusionernes betydning for det gennemsnitlige beskatningsniveau i kommunerne . . . 109
D. De udlignende virkninger af den mellemkommunale refusion . . . 117
E. Refusionsordningernes betydning for beskatningen af forskellige indkomster . . . 118
Tabeller til bilag IV . . . 127
Noter til tabellerne . . . 146

Bilag V. *Tabeller over fordelingen af nogle størrelser af betydning for kommunernes udgifter og indtægter* 154

Bilag VI. *Sygehustilskuddets størrelse i de enkelte kommuner* 162

Bilag VIL *Redegørelse for vejudgifternes og vejlængdernes betydning for størrelsen af den almindelige vejrefusion til primærkommunerne* 166

Bilag VIII. *Redegørelse for statstilskud til kommuner i Sverige med særligt henblik på det almindelige skatteudligningstilskud* 179

A. Indledning 179

B. Baggrund og forudsætninger 179

C. Reformen 180

D. Det generelle svenske tilskudssystem 181

Bilag IX. *Kommunernes fordeling efter gennemsnitlig indkomst 1965* 185

G. REDEGØRELSE FOR DE ENKELTE REFUSIONS- OG TILSKUDSORDNINGER

Samlet oversigt over refusions- og tilskudsordninger mellem staten og kommunerne . . 193

De enkelte ordninger:

A. Socialministeriet 203

B. Indenrigsministeriet 226

G. Ministeriet for offentlige arbejder 239

D. Undervisningsministeriet 247

E. Ministeriet for kulturelle anliggender 258

F. Arbejdsministeriet 264

G. Ministeriet for familiens anliggender 272

H. Boligministeriet 282

J. Landbrugsministeriet 288

K. Handelsministeriet 291

L. Finansministeriet 292

A. ALMINDELIG DEL

I. INDLEDNING

1. Gennem en længere årrække har de tilskud og refusioner, der ydes af staten til kommunerne, udgjort en stærkt voksende del af såvel statens som kommunernes budgetter. I de senere år har disse tilskud og refusioner, således som de sædvanligvis opgøres, udgjort opimod 40 pct. af statens samlede drifts- og anlægsudgifter. For kommunernes vedkommende er stillingen den, at omkring tre fjerdedele af kommunernes drifts- og anlægsudgifter er omfattet af refusionsordningerne, inden for hvilke igen staten i gennemsnit bærer ca. 75 pct., således at godt halvdelen af de samlede kommunale drifts- og anlægsudgifter finansieres af staten.

Eksistensen af dette ganske omfattende refusionssystem, der som hovedregel bygger på anvendelsen af forholdsvis høje refusionssatser, vil aldrig kunne undgå at rejse problemer for såvel staten som kommunerne, både hvad angår de enkelte refusionsordningers indretning, og hvad angår deres betydning for de forskellige offentlige myndigheders finansielle politik. Disse problemer er snarest blevet mere fremtrædende i de senere år, hvor den økonomiske situation generelt har været præget af fuld beskæftigelse og tendenser til efterspørgselspres. Under disse vilkår er kravene til finanspolitikken uundgåeligt blevet skærpet, og ikke mindst er nødvendigheden af en nøje afvejning og prioritering af det offentliges aktivitet og kravet om, at de givne offentlige opgaver løses med så små omkostninger som muligt, trådt stærkt i forgrunden. Ud fra disse overvejelser måtte også refusionssystemet komme op til debat, og dette så meget mere, som en række af refusionsordningerne havde fundet den nuværende form under ganske andre økonomiske vilkår end i dag.

2. Med grundlag i en indstilling fra Det økonomiske Sekretariat (Bilag I) traf regeringens økonomiudvalg derfor i juni 1963 beslutning om, at disse spørgsmål skulle overvejes nærmere i et embedsmandsudvalg, der fik følgende sammensætning:

Vejdirektør K. Bang, ministeriet for offentlige arbejder.
Kontorchef P. Bilfeldt, undervisningsministeriet.
Konsulent N. Halek, arbejds- og socialministerierne.
Departementschef Kurt Hansen, Det økonomiske Sekretariat.
Konsulent Henning Møller, skattedepartementet.
Kontorchef Leo Nielsen, finansdepartementet.
Ekspeditionssekretær J. B. Pileborg, indenrigsministeriet.

Senere indtrådte kontorchef Lauge Dahlgaard, undervisningsministeriet, i stedet for kontorchef P. Bilfeldt.

Fuldmægtig Chr. Mogensen, vejdirektoratet, har deltaget i udvalgets møder som stedfortræder for vejdirektøren.

Departementschef Kurt Hansen har været udvalgets formand, og udvalgets sekretær har været konsulent J. Børglum Jensen, Det økonomiske Sekretariat.

Udvalget har holdt 27 møder.

Embedsmænd i en række ministerier har bistået ved tilvejebringelsen af oplysninger om de enkelte refusions- og tilskudsordninger på ministeriets område.

Sekretær i kommunalreformkommissionens sekretariat Ole Asmussen har udarbejdet den som bilag VIII optagne redegørelse for statstilskud til kommunerne i Sverige.

3. Refusionssystemets udformning hænger nøje sammen med den kommunale struktur og med indretningen af den kommunale beskatning. Efter fremsættelse af lovforslagene

om kommunalreformen i sommeren 1966 aftaltes det mellem indenrigministeren, økonomiministeren og udvalgets formand, at det herefter måtte være udvalgets hovedopgave at tilvejebringe en oversigt over og en kritisk gennemgang af refusionssystemet med henblik på at tilvejebringe et materiale, der kunne indgå i grundlaget for en politisk stillingtagen til kommunalreformen, den kommunale beskatning og refusionssystemet som helhed.

I overensstemmelse hermed har udvalget ikke udarbejdet egentlige forslag til ændringer i refusionssystemet, men har i betænkningens kapitel VI overvejet forskellige muligheder for ændringer af systemet, hvorved man bl. a. kunne mindske ulemperne ved det nuværende refusionssystem, uden at man i større vidstrækning må give afkald på de fordele, der knytter sig til det, herunder især den opnåede økonomiske udligning.

4. Den efterfølgende redegørelse er tilrettelagt på den måde, at der i kapitel II omtales de definitioner af refusioner og tilskud som udvalget har anvendt, ligesom det afgrænses hvilke ordninger udvalget har taget op til behandling. Dernæst gives i kapitel III en oversigt over refusionssystemets nuværende opbygning, tekniske karakteristika og placering i de offentlige budgetter. I kapitel IV er derefter søgt klarlagt, hvilke formål der forfølges gennem refusionsordningerne, og herunder er ikke mindst den økonomiske udligning, som systemet rummer, søgt nærmere belyst. I kapitel V er gennemgået den kritik, der kan rettes mod ordningerne i deres nuværende skikkelse. Endelig er som nævnt i kapitel VI omhandlet mulighederne for at forbedre systemet, uden at der derved sker afgørende forskydninger i den økonomiske balance mellem kommunerne.

Det materiale, der ligger til grund for redegørelsen i kapitel II–IV, er indeholdt i bilagene, der er samlet i betænkningens 2. del (B), samt i de redegørelser for de enkelte refusions- og tilskudsordninger, der findes i betænkningens sidste del (C).

5. Udvalgets arbejde er afsluttet den 11. januar 1968.

II. AFGRÆNSNING OG DEFINITION AF REFUSIONER OG TILSKUD

1. Hvis man ud af de betalinger, der foregår fra staten til kommunerne og fra kommunerne til staten, vil søge specielt at udskille de betalinger, der omfattes af betegnelsen »refusioner«, bliver det hurtigt tydeligt, at der i virkeligheden ikke findes nogen fast og klar afgrænsning af, hvad ordet »refusion« dækker.

Der er visse betalinger, der helt åbenlyst falder udenfor, hvad der betegnes som »refusioner«, såsom kommunernes afregning af de af dem opkrævede statsskatter, betalinger for levering af varer eller tjenesteydelser, renter og afdrag på indbyrdes fordringer m. v.

Bortset herfra er gængs sprogbrug imidlertid langt fra helt klar. Man vil således hyppigt finde, at staten »refunderer« udgifter, som kommunerne har afholdt på statens vegne; det kan f. eks. være udbetaling af den kontante landbrugsstøtte. I disse tilfælde ville formentlig ingen tale om en »refusionsordning«, og det hænger uden tvivl sammen med, at landbrugsstøtten regnes for en statslig opgave.

Afgrænsningen af refusionssystemet får derigennem en nøje sammenhæng med en præcisering af *opgavefordelingen* mellem stat og kommuner, således at betegnelsen refusion eller tilskud må begrænses til de tilfælde, hvor en offentlig myndighed — typisk kommunen, men undertiden også staten — varetager en bestemt offentlig opgave og afholder de hermed forbundne udgifter, men hvor en anden offentlig myndighed gennem tilskud eller refusion i sidste instans barrer en del af disse udgifter.

Principielt rummer denne afgrænsning ingen større problemer. I praksis kan grænsen imidlertid meget vel være noget flydende, således som det f. eks. er tilfældet, hvor lovgivningen indeholder så faste og detaillerede regler for kommunernes dispositioner, at man praktisk taget står overfor, at kommunen handler på statens vegne. Dette forekommer bl. a. for så vidt angår de vigtigste elementer i de sociale pensioner, og når man alligevel sædvanligvis medtager disse ordninger i refusionssystemet, er det uden tvivl, fordi det på baggrund af den historiske udvikling har været anset for en selvfølge, at forsørgelsen af de ældre m. fl. var en kommunal opgave.

Den omstændighed, at denne fleksibilitet i afgrænsningen af opgaverne især vedrører de beløbsmæssigt meget store sociale ydelser, får en vis betydning, når man talmæssigt skal præsentere refusionssystemet. Det bliver da et spørgsmål, om man vil sige, at staten i 1965—66 ydede refusion til kommunerne af de sociale pensioner for et beløb på 2.800 mill, kr., eller om man ville finde det mere dækkende at beskrive dette som en kommunal refusion til staten på ca. 600 mill, kr., nemlig forskellen mellem kommunernes udbetaling til pensionisterne og den modtagne statsrefusion. For den praktiske vurdering af refusionssystemet - og specielt ved overvejelse over mulige ændringer af det — spiller det imidlertid ingen større rolle, og udvalget har derfor heller ikke fundet det betænkeligt at tage udgangspunkt i den historisk og traditionelt betingede afgrænsning af refusionssystemet.

2. I betænkningens sidste del - del G - er nærmere redegjort for de enkelte tilskuds- og refusionsordninger[1]). Det fremgår heraf, at den nærmere udformning er over-

[1]) I denne del af betænkningen er for fuldstændighedens skyld medtaget en række ordninger, som ligger på grænsen af de egentlige refusioner og tilskud. Det gælder f. eks. statens vederlag til kommunerne for opkrævning af statsskatter og for afholdelse af folketingsvalg samt ordninger, hvorunder både stat og kommuner yder tilskud til institutioner o. lign. (f. eks. sygekasser, privatbaner, lærlingeskoler).

ordentlig forskellig fra ordning til ordning, og at også den sprogbrug, der benyttes, er særdeles varierende - ordene »refusion«, »tilskud« og »bidrag«, er de hyppigst anvendte, uden at der dog tegner sig en klar systematik bag disse betegnelser.

Det vil derfor være hensigtsmæssigt allerede her at fastlægge den almindelige inddeling af statens tilskud og refusion til kommunerne, der vil blive anvendt i det følgende[2]).

En meget vigtig skillelinie går her imellem, hvad man kan kalde henholdsvis automatiske og ikke-automatiske ydelser. De *automatiske ydelser* forekommer i de tilfælde, hvor staten (eller kommunen) er bundet til at udrede et bestemt beløb, når visse betingelser, der udtømmende er fastlagt i lovgivningen, er opfyldt. Disse betalinger hører med andre ord ind under, hvad der nu sædvanligvis betegnes som statens »lovbundne tilskud«, som dog også dækker tilskud til andre end kommuner.

De *ikke-automatiske ydelser* vedrører de situationer, hvor staten på nærmere i det enkelte tilfælde fastsatte vilkår giver tilsagn om at betale et bestemt beløb eller om at dække en del af udgifterne ved en eller anden opgaves løsning. Det vil selvsagt hyppigt forekomme, at der i lovgivningen er fastsat visse betingelser, der skal være opfyldt, før staten kan påtage sig den pågældende ydelse; det afgørende er imidlertid, at *modtageren* ikke har noget krav på ydelsen, før statens tilsagn er afgivet, og de deri indeholdte vilkår er opfyldt.

Sondringen mellem automatiske og ikke-automatiske ydelser er i øvrigt ikke helt skarp, idet det f. eks. kan forekomme, at staten yder et automatisk bidrag til driften af en eller anden institution, der er godkendt til formålet, men hvor spørgsmålet om godkendelse af institutionen kan bero på et skøn.

En anden meget vigtig skillelinie går imellem de tilfælde, *hvor størrelsen af statens tilskud eller refusion beror på omfaget af kommunens aktivitet på et bestemt område,* og de tilfælde, hvor statens bidrag går til *støtte for kommunens økonomi i almindelighed* og ikke beror på en bestemt kommunal indsats.

Det afgørende i denne opdeling er således, om størrelsen af statens bidrag beror på visse kommunale dispositioner eller ej. Hvis der f. eks. således som nu ydes støtte til folkeskolen gennem refusion af lærerlønninger, falder statens bidrag i den første kategori; hvis der i stedet blev ydet et fast beløb pr. barn i den skolepligtige alder, ville det — uanset at det betegnedes som skoletilskud falde i den anden kategori, idet kommunen ville modtage det samme beløb, ligemeget hvor store dens udgifter til skolevæsenet var.

Med anvendelse af disse delingslinier kan man således opdele statens ydelser til kommunerne (og kommunernes til staten) i fire kategorier, som kort skal omtales i det følgende.

	Automatiske ydelser	Ikke-automatiske ydelser
Ydelser, der er bundet til bestemte opgaver	Refusioner	Specielle tilskud
Ydelser, der ikke er bundet til bestemte opgaver	Generelle tilskud	Bistandsydelser

3. Den første gruppe, hvor staten automatisk yder visse beløb, når kommunerne udfolder en aktivitet på et bestemt område, er her betegnet som *refusioner*. Disse ydelser udgør langt den overvejende del af statens bidrag til kommunerne; af det samlede refusions- og tilskudsbeløb i 1965-66 på ca. 5,6 mia. kr. udgjorde således refusionerne i alt 5,4 mia. kr.

Det må endnu herom tilføjes, at den omstændighed, at der er tale om automatiske ydelser, der kommer til udbetaling, når bestemte betingelser er opfyldt, ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at staten uden begrænsninger af nogen art dækker en bestemt andel af kommunernes udgifter. Det kan således tænkes, at statens forpligtelse er begrænset gennem regler om refusionsgrundlagets beregning (f. eks. er folkepensionens højde fastlagt ved lov) eller gennem særlige grænser for refusionens størrelse, f. eks. på

[2]) Denne opdeling finder dog ikke anvendelse i omtalen af de enkelte refusions- og tilskudsordninger i betænkningens del C, idet man dér har fundet det mest praktisk i vid udstrækning at følge den sprogbrug, der er benyttet i de love og bestemmelser, der er gældende på området.

den måde at der ydes refusion med eller op til et bestemt beløb.

Den næste kategori - *de specielle tilskud* - forekommer kun i begrænset omfang i det danske refusions- og tilskudssystem. Størst betydning har denne tilskudsform, hvor staten yder bistand til kommunale anlægsarbejder som f. eks. vejfonds- og beskæftigelsesarbejder, sognekommunale havne og anlæg af kommunale gymnasier. Der forekommer dog også specielle tilskud til visse driftsudgifter som f. eks. centralbiblioteker, teatre og orkestre.

Generelle tilskud - hyppigt også kaldt bloktilskud - til kommunerne omfatter som nærmere omtalt i kapitel VI sådanne tilskud som skatteudjævningstilskud, generelle udgiftstilskud og tilskud udmålt efter »objektive« kriterier, som f. eks. det under pkt. 2 ovenfor omtalte tilskud pr. barn. Tilskud af denne art forekommer næsten ikke i de eksisterende danske ordninger. Det konjunkturregulerede tilskud, staten yder til nedsættelse af den amtskommunale grundskyld af landbrugsejendomme, kan for så vidt karakteriseres som et generelt tilskud til de pågældende kommuner, men må formentlig i dag snarere opfattes som en del af den kontante landbrugsstøtte. Derudover bærer visse af de nugældende refusionsordninger præg af generelle tilskud; det gælder f. eks. den del af sygehusrefusionen, der udmåles på grundlag af kommunernes folketal. Endelig må nævnes, at kommunernes bidrag til det mellemkommunale refusionsforbund lignes på. de enkelte kommuner efter folketal, indkomst og ejendomsværdi og således for den enkelte kommune får karakter af et generelt: tilskud med negativt fortegn.

Den sidste gruppe - de egentlige *bistandsydelser* — forekommer ligeledes kun sjældent. Som et eksempel kan nævnes de tilskud til vanskeligt stillede kommuner, der i en årrække blev ydet af den fælleskommunale udligningsfond (og senere af statskassen) — hyppigt som bistand til mindre kommuners anlægsvirksomhed. Et andet eksempel er de tilskud, der i 1966-67 blev ydet til nedsættelse af skatteudskrivningen i visse kommuner.

Om de tre sidstnævnte former for statsbidrag til kommunerne — specielle og generelle tilskud og bistandsydelser - gælder således, at de ikke i dag har nogen fremtrædende plads i tilskuds- og refusionssystemet.

På den anden side er det ydelser af denne karakter, der kommer på tale under overvejelserne om mulige ændringer af refusionssystemet, og de er derfor alle inddraget i gennemgangen heraf i kapitel VI.

4. Inden for refusionerne er der grund til specielt at nævne to grupper af ordninger, som af særlige årsager ikke er inddraget i udvalgets almindelige gennemgang af refusionssystemet, men er omtalt særskilt i del C.

Den første gruppe vedrører de ordninger, der er etableret, fordi opgavens løsning i nogle tilfælde varetages af statslige, i andre tilfælde af kommunale institutioner. Det drejer sig bl. a. om refusion af udgifterne ved kommunale gymnasier, ved driften af visse afdelinger på kommunale sygehuse samt ved Københavns kommunes hospitaler for sindslidende. Man kan i disse tilfælde drøfte den mest hensigtsmæssige udformning af refusionsreglerne, men ellers vedrører de pågældende ordningers berettigelse snarere spørgsmålet om opgavefordelingen mellem staten og kommunerne.

Den anden gruppe af refusioner vedrører de tilfælde, hvor der indenfor samme ordning ydes refusion ikke blot til kommuner, men også til private - ofte selvejende – institutioner, der varetager samme opgave. Dette forekommer bl. a. i forbindelse med børneinstitutioner samt ungdoms- og aftenskoler. I disse tilfælde er det hyppigt således, at refusionens udformning er præget specielt at hensyn til de private institutioner, og mulige ændringer i reglerne vil derfor vanskeligt kunne overvejes isoleret herfra.

5. Udvalget har på den anden side i sin vurdering af refusionssystemet inddraget den udligning kommunerne imellem, som sker gennem det mellemkommunale refusionsforbund, idet denne ordning både historisk og i sin udformning i virkeligheden er en integreret del af refusionssystemet. Der har endvidere lejlighedsvis været anledning til at komme ind på amtskolefondenes stilling.

Derimod har udvalget ikke behandlet andre mellemkommunale udligningsordninger - hovedstadsudligning, erhvervsskat - men har taget dem for givne, når refusionssystemets udlignende virkninger skulle belyses.

III. BESKRIVELSE AF REFUSIONSSYSTEMET

A. *Refusionssystemets opbygning*

1. I bilag II er givet en kort oversigt over den historiske udvikling af de største af refusionsordningerne, og i del C er i øvrigt, så vidt det har været muligt, kort omtalt de enkelte mindre refusionsordningers oprindelse. Den efterfølgende fremstilling vedrører derfor udelukkende systemet, som det tager sig ud i dag.

2. Det er allerede nævnt, at det er karakteristisk for statens økonomiske støtte til kommunerne, at denne støtte så at sige udelukkende sker gennem refusioner af en del af kommunernes udgifter.

Et andet karakteristisk træk er, at disse refusioner er opbygget som et stort antal enkeltordninger, der er knyttet til de enkelte udgiftsformål, og som i øvrigt er ret forskelligt udformet. Man vil i nogle tilfælde kunne diskutere, om visse refusioner er selvstændige ordninger eller grene på samme ordning; med dette forbehold kan man sige, at der i dag findes omkring 90 ordninger, hvorefter staten yder tilskud og refusion af kommunernes udgifter. Heraf må knap 10 betegnes som specielle tilskud, og omkring 20 er »blandede« ordninger af den i kapitel II, punkt 4, nævnte type, hvor staten yder refusion af udgifter ved såvel kommunale som private institutioner. Antallet af egentlige refusionsordninger, der udelukkende vedrører kommunerne, er således knap 60, hvoraf igen en halv snes ordninger beløbsmæssigt var uden betydning. Antallet af ordninger, hvorefter kommunerne yder refusion af de af staten afholdte udgifter, er ca. 10.

Ser man imidlertid på de beløb, der formidles gennem refusionssystemet, er det dog samtidig påfaldende, at selv om systemet er omfattende og noget uoverskueligt, så er langt den overvejende del af betalingerne koncentreret om de fire ordninger eller grupper af ordninger, der vedrører de sociale pensioner og kommunernes udgifter til sygehuse, folkeskole og vejvæsen. Disse fire ordninger udgør systemets kærne, og gennem dem flyder godt ni tiendedele af det samlede refusionsbeløb. Dette hænger ikke alene sammen med, at disse udgiftsområder er store, men beror tillige på, at refusionssatserne på flere af disse områder er meget høje.

I tabel 1 er for 1965-66 givet en samlet oversigt over refusionssatser og udbetalte statsrefusioner inden for disse ordninger.

TABEL 1.

De store refusionsordninger i 1965–66.

	Refusionssats		Statens udbetaling
	Staten	Mellemkommunal refusion	
	pct.		Mill. kr.
Folkepension	82	18	1.996
Invalidepension	ca. 91	ca. 9	647
Enkepension	80	20	74
Børnebidrag	100	–	72
I alt sociale udgifter	..	..	2.789
Kommunale sygehuse	65	–	582
Folkeskolen:			
Lærerlønninger	85	–	752
Pensioner	100	–	71
Kbhvns. kommune	..[1])	–	118
I alt	..	..	941
Kommunale veje:			
Amtskommuner	75	–	141
Andre kommuner	..[2])	–	241
I alt	..	–	382
I alt	..	..	4.694

[1]) Særlig ordning.
[2]) Varierende procentsatser, for bykommunerne typisk fra 40 til 46, og for sognekommunerne fra 48 til 56.

I denne oversigt er tillige for de sociale pensioners vedkommende anført refusionssatsen for den mellemkommunale refusion, som for den enkelte modtagende kommune virker som en forhøjelse af statsrefusionen, jfr. om det mellemkommunale refusionsforbund nedenfor.

Langt den største del af de øvrige refusionsordninger vedrører ligeledes den sociale lovgivning, undervisningen og sundhedsvæsenet. Herudover findes bl. a. refusion af udgifter til folkebiblioteker, til boligsikring (huslejetilskud), til vedligeholdelse af vandløb og til civilforsvar. Næsten alle disse ordninger er beløbsmæssigt set små; totaludgiften var i 1965-66 ca. 400 mill. kr. Refusionsreglerne og refusionsniveauet er meget varierende fra ordning til ordning.

Langt den overvejende del af kommunernes refusioner af statens udgifter, der i alt i 1965-66 udgjorde godt 50 mill, kr., vedrørte de sociale udgifter (f. eks. barseldagpenge, tilskud til arbejdsløshedskasser og til børne- og ungdomshjem).

3. Som det allerede er nævnt i kapitel I, udgør refusionsbetalingerne i gennemsnit ca. 75 pct. af de refusionsberettigende udgifter. Spredningen af refusionssatserne er stor, men ved de fleste ordninger er refusionssatsen dog ikke under 50 pct. Typisk forekommer de meget høje refusionssatser på felter, hvor kommunerne kun har ringe eller slet ingen indflydelse på udgiftens størrelse — det gælder f. eks. de sociale pensioner. Både om de øvrige større ordninger og flere af de mindre kan det dog siges, at refusionssatsen er forholdsvis høj i betragtning af, at sådanne bindinger ikke er tilstede; baggrunden herfor omtales nærmere i kapitel IV.

I øvrigt må det ved bedømmelsen af refusionssatserne tages i betragtning, at disse ikke i alle henseender er et godt udtryk for den dækning, kommunerne får af deres udgifter, fordi man f. eks. af administrative grunde kan have knyttet refusionsopgørelsen til et enkelt element i omkostningerne ved den pågældende virksomhed; som eksempel kan nævnes refusionen af lærerlønnen, der for så vidt er tænkt som en bekvem form for en refusion af skoleudgifterne som helhed.

Tilsvarende forhold gør sig gældende på flere andre områder, typisk især derved, at refusionerne er knyttet til et eller andet udtryk for driftsudgifterne ved den understøttede virksomhed. I visse tilfælde indgår forrentning og afskrivning blandt de refusionsberettigende udgifter, og der ydes tilskud til visse investeringer i folkeskolen, men ofte er det kun driftsudgifterne i snæver forstand, der indgår i refusionsberegningen. Det har som nævnt bl. a. sin forklaring i administrative hensyn, men det hindrer ikke, at begrænsningen af tilskudsgrundlaget og de ledsagende høje refusionsprocenter kan være til ulempe i andre henseender, jfr. kapitel IV og V.

Blandt de store refusioner indtager vejrefusionen dog en særstilling, idet den omfatter udgifter til både drift, vedligeholdelse og anlæg.

4. Den rent tekniske udformning af de enkelte refusioners beregning og udbetaling er omtalt i del G. Her skal kun enkelte hovedpunkter drages frem:

(a) Som hovedregel beregnes refusionen som en procentdel af nærmere afgrænsede refusionsberettigende udgifter. Anvendelsen af denne teknisk enkle fremgangsmåde har vel i første række sin årsag i, at det har været vanskeligt at finde et andet udtryk for behovet. Procentrefusion er i øvrigt efterhånden blevet mere udbredt, formentlig fordi pris- og lønstigningerne ville nødvendiggøre hyppige ændringer af et mere kompliceret beregningsgrundlag.

Blandt de større refusionsordninger er systemet med procentrefusion kun fraveget for sygehusudgifternes vedkommende, idet kun den samlede refusion for alle kommuner under ét beregnes på procentbasis, hvorimod der ved fordelingen på de enkelte kommuner ved siden af udgifterne tillige indgår folketal og antal sygedage i fordelingsgrundlaget. For nogle af de mindre ordninger forekommer dog ret komplicerede beregningsmetoder.

(b) Den endelige beregning og afregning af statens refusioner finder sædvanligvis sted i det efterfølgende finansår på basis af indsendte regnskaber. For udgifterne til lærerlønninger og -pensioner uden for København sker afregning dog halvårsvis eller kvartalsvis. I mange tilfælde sker der forskudsvis betaling af refusionen, men reglerne herfor er meget forskellige. Ved lærerlønsre-

fusionen betales der således i de fleste tilfælde månedlige forskud, der stort set svarer til refusionen af en måneds udgifter. Også ved de sociale refusioner ydes der forskud allerede i samme regnskabsperiode (her finansåret), som kommunernes udgifter afholdes. Forskud betales fire gange om året i den første kvartalsmåned. Forskuddene på de sociale refusioner er dog principielt 80 pct. af den endelige refusion, således at der finder »restrefusion« sted i december i det efterfølgende finansår efter den endelige beregning af statens tilsvar. Sygehusrefusionen udbetales ligeledes med forskud i hvert kvartals første måned, men forskudsbetalingen begynder først i det efterfølgende finansår, og restrefusionen finder sted i marts. Den almindelige vejrefusion betales fuldt ud på basis af en foreløbig opgørelse i april-maj i det efterfølgende finansår. De reguleringer af refusionsbeløbene, som gøres påkrævet ved den endelige refusionsopgørelse, modregnes i eller lægges til næste års foreløbige refusion.

Formålet med forskudsrefusionerne er at mindske kommunernes finansieringsbyrde i perioder med forstærket vækst i udgifterne, f. eks. som følge af pris- og lønstigninger, ny lovgivning o. lign.

Den omstændighed, at refusionsbetalingerne finder sted kvartalsvis eller for et år ad gangen, er den vigtigste årsag til, at der er betydelige sæsonmæssige udsving i statens udgifter, jfr. herom nærmere i bilag III. Sammen med forløbet i kommunernes afregning af opkrævede statsskatter er bevægelsen i statens refusionsbetalinger tillige af væsentlig betydning for kommunernes likviditetsmæssige stilling; dette forhold omtales nærmere i kapitel V.

5. Som allerede nævnt er det mellemkommunale refusionsforbund et vigtigt led i refusionssystemet.

Fremgangsmåden ved den mellemkommunale refusion er, at hver kommune anmelder en vis andel af forskellige sociale udgifter til refusion. Summen af de af alle landets kommuner anmeldte beløb fordeles derefter på kommunerne med en trediedel efter henholdsvis indbyggertal, skattepligtig indkomst og grundværdi med tillæg af tre fjerdedele af forskelsværdien. Hvis det af en kommune anmeldte beløb overstiger kommunens andel ifølge det nævnte fordelingsgrundlag, udbetales forskelsbeløbet til kommunen; i modsat fald indbetaler kommunen forskelsbeløbet til refusionsforbundet.

I betragtning af, at der ikke er nogen sammenhæng mellem de udgifter, en kommune anmelder til mellemkommunal refusion, og den andel af refusionsforbundets samlede udgifter, kommunen skal betale, kan man anskue refusionsforbundets virksomhed som bestående af to isolerede operationer: Dels betaling af 100 pct. refusion af de beløb, kommunerne har anmeldt, dels finansiering af denne udgift ved udskrivning på kommunerne i forhold til indbyggertal, skattepligtig indkomst og grundværdi m. v.

Set på denne måde kan den mellemkommunale refusions betydning belyses på samme måde som statsrefusionernes, hvis virkninger også er knyttet dels til selve refusionsbetalingen dels til statsudgiftens finansiering ved skatter og afgifter, der opkræves direkte hos borgerne, jfr. kapitel IV.

Da hele den del af kommunernes udgifter til sociale pensioner, der ikke dækkes af statsrefusion, anmeldes til mellemkommunal refusion, vil det sige, at kommunerne får 100 pct. dækning ved statslig og mellemkommunal refusion tilsammen, jfr. tabel 1.

Kommunernes mellemværende med refusionsforbundet opgøres i december i det efterfølgende finansår samtidig med og på samme grundlag som restrefusionen vedrørende de sociale udgifter; i den følgende måned berigtiges kommunernes nettotilsvar eller nettotilgodehavende. I 1965-66 udgjorde den samlede sum af refusioner, som passeserede den mellemkommunale refusion godt 500 mill. kr.

Fordelingsgrundlaget for det mellemkommunale refusionsforbunds udgifter benyttes samtidig ved afregningen af de refusioner, staten modtager fra kommunerne vedrørende en række sociale udgifter. Det beløb, der herved pålignes kommunerne, udgjorde i 1965-66 ca. 50 mill. kr.

I tilknytning til denne mellemkommunale udligning skal også nævnes den langt mere begrænsede udligningsmekanisme, der inden for hvert amt er etableret gennem amtsskolefondene. Disse fondes hovedformål er at udbetale lærerlønninger og -pensioner samt at administrere statsrefusionen. Derudover af-

holder skolefondene af deres egne indtægter visse udgifter, som suppleres gennem statsrefusion; det drejer sig om fællesudgifter for hele skolerådskredsen samt visse tilskud til uddannelsesformål. Skolefondens begrænsede virke må ses på baggrund af dens primitive indtægtsgrundlag, idet dens udgifter fordeles på amtets kommuner (såvel by- som sognekommuner) efter indbyggertal. Det således opkrævede beløb udgjorde i 1965-66 ca. 20 mill. kr.

B. *Refusioneryles placering i de offentlige budgetter*

6. I tabel 2 er givet en oversigt over statens og kommunernes samlede udgifter i 1965—66 samt disse udgifters finansiering.

Udgifterne beløb sig til ca. 19 mia. kr. Ser man i første omgang væk fra tilskud og refusioner, blev noget over halvdelen af disse udgifter - ca. 10,6 mia. kr. - afholdt af kommunerne, mens noget under halvdelen var statslige udgifter. Denne fordeling kan tages som et groft udtryk for opgavefordelingen mellem staten og kommunerne, jfr. kapitel II, punkt 1, om de forbehold, der må tages over for en sådan opdeling.

Af de kommunale udgifter var knap tre fjerdedele - ca. 7,7 mia. kr. - refusions- eller tilskudsberettigende for kommunerne, dvs. udgifter, som umiddelbart dannede grundlag for eller var en forudsætning for statens refusioner og tilskud. Af de refusionsberettigende udgifter vedrørte ca. 85 pct. de i tabel 1 anførte større refusioner.

Statens refusions- og tilskudsbetalinger til kommunerne androg ca. 5,6 mia. kr., dvs. op mod 75 pct. af kommunernes refusions- og tilskudsberettigende udgifter.

Fradrager man statens refusions- og tilskudsbetalinger i udgifterne ved løsningen af kommunale opgaver, og tages der endvidere hensyn til de små kommunale refusioner til staten, når man til, at det af de samlede udgifter ved kommunale opgaver alene påhvilede kommunerne at finansiere knap halvdelen — ca. 5 mia. kr. — ved opkrævning af kommunale skatter (suppleret med andre driftsindtægter) eller ved låntagning.

For statsfinanserne betød refusioner og tilskud, at der ud over udgifter på ca. 8,5 mia. kr. ved løsning af statslige opgaver skulle finansieres 5,5 mia. kr. til delvis dækning af udgifter ved kommunale opgaver. Dette beløb androg således ca. 40 pct. af statens samlede udgifter på i alt 14 mia. kr. (incl. betalingerne til kommunerne).

Refusionernes betydning kan også udtrykkes på den måde, at ud af de samlede offentlige udgifter i 1965—66 var groft taget ca. 45 pct. udgifter ved løsning af statsopgaver, godt 30 pct. var udgifter ved løsning af kommunale opgaver, som blev finansieret ved statsrefusioner, og ca. 25 pct. var udgifter ved kommunale opgaver, som det påhvilede kommunerne at finansiere.

Det ses endelig af tabel 2, at ikke alle de udgifter, det påhvilede kommunerne at finansiere, blev dækket ved kommunale skatter. Dette må ses i sammenhæng med, at kommunernes anlægsudgifter, der (bortset fra vejudgifter) normalt ikke er refusions-

TABEL 2.

Statens og kommunernes drifts- og anlægsudgifter og indtægter i 1965–66.

Mia. kr.	Kommunerne	Staten	I alt
Kommunernes refusionsberettigende udgifter	7,7	..	7,7
Andre udgifter bortset fra refusioner og tilskud	2,9	8,5	11,4
I alt udgifter uden hensyn til refusioner og tilskud	10,6	8,5	19,1
Statens refusioner og tilskud til kommunerne	−5,6	5,6	–
Kommunernes refusioner til staten	0,1	−0,1	–
I alt udgifter fordelt efter finansiering	5,1	14,0	19,1
Skatter og andre driftsindtægter	4,4	15,3	19,7
Overskud	−0,7	1,3	0,6

eller tilskudsberettigende, traditionelt i vid udstrækning er lånefinansieret. Omvendt var statens driftsindtægter en del større end udgifterne til såvel egne formål som til dækning af en del af kommunernes udgifter, hvilket står i forbindelse med, at et overskud på statsbudgettet (og på de samlede offentlige budgetter) var et hovedelement i den økonomiske politik.

I bilag III er givet en mere detailleret redegørelse for refusions- og tilskudsordningernes betydning for de offentlige budgetter, idet der gives oplysninger om betydningen dels på forskellige udgiftsområder, dels for forskellige kommunegrupper. I den sidste forbindelse har det også været muligt at belyse resultaterne af den mellemkommunale refusion, som ikke træder frem, når man betragter samtlige kommuner under ét. I kapitel IV, tabel 1, samt i bilag II er givet oplysninger om den forskydning, der over en årrække er sket i fordelingen mellem stat og kommuner af finansieringsbyrden ved de samlede offentlige udgifter.

IV. REFUSIONSORDNINGERNES MOTIVER OG VIRKNINGER

A. *Hovedmotiver*

1. Det danske refusionssystem er som omtalt opbygget som et relativt stort antal enkeltordninger. Det er blevet til og stadig omdannet over et langt åremål, og i denne proces har det stedse været de konkrete hensyn, der knytter sig til den enkelte ordning, der har spillet den største rolle for den politiske og administrative stillingtagen. De summariske oplysninger, der er meddelt i bilag II og i gennemgangen af de enkelte ordninger i afsnit C, giver et vist indtryk af den mangfoldighed af specielle hensyn og interesser, der har gjort sig gældende. Det kan derfor være vanskeligt med udgangspunkt i de enkelte ordningers historie at komme ind på livet af, hvad der er de afgørende motiver bag refusionssystemet, så meget mere som vægten af de forskellige hovedmotiver har forskudt sig noget i tidens løb. Som indledning til den følgende gennemgang af refusionernes virkninger skal der derfor gøres nogle bemærkninger om disse hovedmotiver, som trods ordningernes mangfoldighed og forskelligartethed giver en vis begrundelse for at tale om et »refusionssystem«.

2. Baggrunden for refusionsordningernes udvikling og vækst må søges dels i strukturen i den offentlige forvaltning, dels i den stærke vækst i det offentliges aktivitet: og dermed i de offentlige udgifter, som har fundet sted siden århundredskiftet. Med strukturen i den offentlige forvaltning tænkes her på kommunestrukturen og på opgavefordelingen mellem de forskellige kommunale organer indbyrdes, og mellem disse og staten.

Såvel kommunestruktur som opgavefordeling har som hovedregel haft rødder langt tilbage i tiden og er indtil nu blevet ændret meget lidt, jfr. herom nedenfor. Den stærke udvidelse af det offentliges aktivitet i dette århundrede måtte derfor næsten uundgåeligt medføre en række problemer, som stort set ikke gjorde sig gældende, sålænge den offentlige sektor var af beskedent omfang. Skulle udvidelsen af det offentliges aktivitet på de områder, der traditionelt påhvilede kommunerne, forestås af disse, måtte der ske en forøgelse af den lokale beskatning, som dels ikke altid var lige velkommen, dels aktualiserede en række skattepolitiske problemer; det gjaldt således skatteligningens effektivitet og den voksende betydning af lokale og regionale forskelle i kommunernes skattegrundlag. Endvidere måtte det spille ind, at omkostningerne ved at tilvejebringe de samme offentlige ydelser kunne være forskellige f. eks. i tætbefolkede og tyndtbefolkede egne, og at nogle kommuner fik særligt tyngende udgiftsforpligtelser, fordi f. eks. antallet af gamle eller skolebørn var relativt stort. Disse problemer medførte samtidig en risiko for, at man ikke opnåede den tilsigtede forbedring af standarden i de offentlige ydelser i alle kommuner.

3. Disse problemer kunne løses — og er rent faktisk blevet løst - på flere forskellige måder.

En ændring af kommunestrukturen kunne være en mulighed, men det er først på et sent tidspunkt, at det har været følt, at de økonomiske fordele, der kunne nås ved en ændring, var store nok til at opveje de vanskeligheder og ulemper, der i øvrigt kunne være forbundet hermed. En ændring af kommunestrukturen er først påbegyndt i 1960'erne, men forud er dog gået en periode præget af øget kommunalt samarbejde om mange opgaver.

En anden mulighed kunne være en ændring af opgavefordelingen, således at staten — eventuelt amtskommunerne — overtog nogle

af de opgaver, der hidtil var blevet løst af by- og sognekommunerne. Også på dette punkt har den politiske og administrative tradition været stærk, hvortil er kommet en række utvivlsomme fordele ved den lokale kontrol med omfanget af og udgifterne ved en offentlig virksomhed, som under alle omstændigheder måtte foregå i lokalsamfundet. Visse ændringer er dog sket i opgavefordelingen, men først på et relativt sent tidspunkt i udviklingen. Den største forandring har været statens overtagelse af politivæsenet i 1937. I de seneste år har staten endvidere overtaget anlæg og drift af motorveje og anlæg af hovedlandeveje, ligesom landevejsnettet er forøget med ca. 20 pct. ved opklassificering af ca. 2.000 km biveje pr. 1. april 1967. Endvidere må nævnes, at f. eks. de offentlige bidrag til de private organisationer, der virker bl. a. inden for uddannelse, forsorg og sygdomsbekæmpelse, i stigende grad er gledet over på staten.

Bortset fra disse særlige tilfælde er de vanskeligheder, der kunne opstå ved væksten i det offentliges aktivitet på de af kommunerne administrerede områder, jfr. pkt. 2 ovenfor, som hovedregel blevet imødegået gennem refusioner. Det er iøjnefaldende, at tilkomsten og udbygningen af refusionerne følger samfundsudviklingen som helhed: De første refusioner til folkeskolen er godt hundrede år gamle; på det sociale område indledtes refusionerne i 1890'erne, og fra 1930'erne accelererede udviklingen stærkt; i begyndelsen af dette århundrede kom vejrefusionen (sammen med motorbeskatningen); fra slutningen af 30'erne sygehusrefusionen og i 50'erne og 60'erne refusionerne til folkebiblioteker og andre kulturelle foranstaltninger.

Når valget er faldet på refusioner i stedet for andre statsbidrag til kommunerne, har det en række årsager. Fra et administrativt synspunkt repræsenterer refusionerne gennemgående en ret enkel løsning, ikke mindst fordi de smidigt følger forskelle i kommunernes udgiftsbehov, som det kunne være vanskeligt at tage hensyn til ved andre systemer; det gælder f. eks. de forskelle, der skyldes, at omkostningerne er større i tyndtbefolkede egne. Såvel for staten som for kommunerne har det også været ønskeligt, at der ikke skulle tages stilling til, om den enkelte kommunes situation berettigede til bistand fra staten. Først og fremmest spiller det dog en rolle, at refusionerne har været det middel, hvorigennem man lettest kunne opnå en højere standard for de offentlige ydelser i hele landet. Stillingen har i denne henseende været noget forskellig på de enkelte udgiftsområder.

På de felter, hvor der er tale om offentlige pengeydelser til store befolkningsgrupper — som f. eks. de sociale pensioner — har det i og for sig været let gennem lovgivningen at foreskrive et bestemt niveau for disse ydelser, således som det også i stigende grad har været tilfældet. Her har det derfor ikke så meget været et spørgsmål om at tilskynde kommunerne til at tage opgaven op som at undgå en økonomisk belastning af de kommuner, hvor opfyldelsen af lovgivningens krav var særligt tyngende. Refusion har været et egnet — og også et ubetænkeligt - middel hertil, og udviklingen er på de fleste af disse områder - herunder ikke mindst de sociale pensioner — gået i retning af fuld refusion af den enkelte kommunes udgifter; derimod deltager kommunerne som helhed fortsat gennem den mellemkommunale refusion i finansieringen af pensionerne.

På andre områder end de veldefinerede pengeydelser fra det offentlige til borgerne — med andre ord skoler, sygehuse, veje etc. - er det ulige vanskeligere og undertiden umuligt at fastsætte en bestemt standard for de offentlige ydelser, kommunerne skal stille til rådighed, og statens tilsynsmyndigheder vil ofte stå svagt over for en kommune, der kan hævde, at tilvejebringelsen af den ønskede standard forudsætter en meget høj lokal beskatning. I disse tilfælde har refusionerne været et hensigtsmæssigt middel til at tilskynde til kommunal aktivitet, idet refusionen ikke blot i almindelighed har tilført kommunen midler, men også har sænket kommunernes omkostninger ved øget aktivitet på de refusionsberettigede områder.

Den tilskyndelse, som en refusionsordning har kunnet give, har efter sagens natur været tillagt særlig vægt i de tilfælde, hvor lovgivningsmagten har villet opfordre kommunerne til at tage visse opgaver op uden at ville pålægge en pligt dertil.

Selv om motiveringen således har været lidt forskellig, alt efter om det drejede sig om offentlige pengeydelser eller om anden

offentlig aktivitet, har udviklingen på begge områder kunnet tale for at benytte refusionssystemet.

4. På den foran skitserede baggrund er der formentlig ikke noget overraskende i, at refusionerne er blevet den foretrukne form for statens støtte til kommunerne. Derimod er det umiddelbart mindre indlysende, hvorfor den andel af den refusionsberettigende udgift, der dækkes af staten, har været stigende selv på områder, hvor kommunernes indflydelse på udgifternes størrelse er ret betydelig. Det kan naturligvis altid diskuteres, hvor høj en refusionssats skal være for at tilskynde kommunerne til en bestemt aktivitet, men det drejer sig på den anden side som hovedregel om aktiviteter, hvor kommunerne har en pligt til at sætte ind, selv om pligtens indhold er noget ubestemt. Det er i denne sammenhæng bemærkelsesværdigt, at væksten i refusionssatserne især har fundet sted i den sidste snes år, hvor tilskyndelsesmotivet om noget må have været svagere end tidligere.

I visse tilfælde må forklaringen søges i teknisk-administrative forhold; det gælder således 85 pct.'s refusionen af lærerlønninger, som i 1958 blev valgt som et i administrativ henseende enkelt grundlag for refusionen til folkeskolevæsenet som helhed.

Der kan imidlertid næppe være tvivl om, at stigningen i refusionssatserne i høj grad har været motiveret af skattepolitiske overvejelser. Den hidtidige kommunestruktur har med sine mange små enheder rummet en betydelig risiko for ret store forskelle i skattegrundlaget fra kommune til kommune ofte selv imellem nærtbeliggende kommuner. Derudover har der været store forskelle i skattegrundlaget i landets forskellige egne begrundet i den uensartede erhvervsmæssige udvikling. De enkelte kommuners meget forskellige skattegrundlag måtte derfor — med en given kommunal aktivitet — resultere i store forskelle i kommuneskatternes højde, så meget mere som det ofte er de i henseende til skattegrundlag svagest stillede kommuner, der har store omkostninger ved at tilvejebringe de offentlige ydelser, idet befolkningstætheden er ringe.

Disse forskelle i niveauet for den kommunale beskatning kunne måske være acceptabel i en tid, da den offentlige sektor som helhed var af beskeden størrelse, men er vanskelige at affinde sig med, efterhånden som det offentliges aktivitet udvides væsentligt. I nærtbeliggende kommuner kan der opstå »skattely«-problemer (som har en tendens til at være selvforstærkende), og der kan også være betydelige forskelle i skattebyrden mellem velstillede og mindre velstillede dele af landet.

I denne situation er anvendelsen af refusioner som allerede nævnt et hensigtsmæssigt middel, idet de finansieres gennem statens skatter og afgifter, som opkræves med de samme satser overalt i landet, mens kommuneskatterne er højst i de egne og kommuner, hvor skattegrundlaget er dårligst. Man kan således netop ved at benytte refusioner i nogen grad imødegå, at den forøgelse af kommunernes aktivitet, som refusionerne skulle tilskynde til, fører til en udvidelse af forskellene i det kommunale skattetryk.

Forfølger man denne tankegang videre, vil det ses, at hvis man indfører (eller forhøj er) en refusion på et område, hvor der ikke som følge deraf sker en vækst i kommunernes udgifter, så bliver den samlede beskatning i de enkelte kommuner mere ensartet, fordi kommuneskatten — der er forskellig fra sted til sted — nedsættes, mens statsskatten, der er ens overalt, bliver hævet. Denne virkning opnås næsten uanset statsskattens udformning, men bliver efter sagens natur stærkere, jo mere progressiv statsskatten er.

Kort udtrykt kan man altså sige, at de statsfinansierede refusioner bevirker, at den samlede beskatning af en given indkomst bliver mere ensartet i de forskellige kommuner og dele af landet.

Denne motivering for refusionerne har spillet en selvstændig rolle, ikke mindst i 30'erne, hvor det var et politisk mål både at øge vægten af den progressive statsindkomstskat i forhold til den kommunale beskatning og at øge omfordelingen fra de velstillede til de mindre velstillede kommuner og landsdele. Den var således bl. a. medvirkende til skabelsen af den fælleskommunale udligningsfond.

De samme motiver synes også at have medvirket til gennemførelsen af de forhøjelser af refusionssatserne, der er sket siden da, omend den omfordelende virkning er blevet svagere, efterhånden som væksten i statsindtægterne i højere grad er blevet tilvejebragt gennem forbrugsbeskatningen.

De skattepolitiske hensyn har således medført en tendens mod store refusioner og store statsskatter, jfr. tabel 1.

5. Denne bestræbelse på at tilvejebringe en vis udjævning af de kommunale skatteforskelle har også på anden vis påvirket refusionssystemets udformning.

Etableringen af det mellemkommunale refusionsforbund sigtede således mod en udligning, idet der indførtes refusioner, der dækkedes ved kommunale bidrag, som bl. a. beroede på kommunernes skattegrundlag. Ikke mindst af hensyn til betænkeligheder ved i overvejende grad at forlade sig på de af kommunerne selv kontrollerede skattepligtige indkomster blev fordelingsgrundlaget imidlertid suppleret med ejendomsværdi og indbyggertal, hvorved den udlignende effekt i det store hele blev beskeden.

Herudover har man i nogen grad søgt at udforme refusionsreglerne således, at de virkede i særlig grad til gunst for de svagest stillede kommuner; det gælder således de tidligere tilskud fra den fælleskommunale udligningsfond og den nuværende vejrefusion til primærkommunerne.

Endelig må nævnes, at specielt refusionerne til veje og sygehuse i en årrække har været præget af et ønske om ad denne vej at holde den amtskommunale beskatning nede. Baggrunden herfor har været, at formindskelsen af landbrugserhvervets relative betydning og fikseringen af den amtskommunale ejendomsskyld har medført en skævhed i amtskommunernes beskatningsgrunndlag. Før den sidste vurdering måtte man således regne med, at grundskylden af landbrugsejendomme i amtskommunerne bortset fra Københavns amtsrådskreds udgjorde ca. 70 pct. af den samlede grundskyld, mens landbrugets indtægter og grundværdi kun udgjorde ca. en fjerdedel af det gennemsnitlige skattegrundlag i sognekommunerne i disse amter.

B. *Belysning af refusionsordningernes virkninger*

6. Den foranstående gennemgang af de centrale motiver bag; refusionssystemet giver et udgangspunkt for den videre belysning af refusionsordningernes virkninger, idet en klarlægning heraf er en nødvendig forudsæt-

TABEL 1.

Sammensætningen af det offentliges udgifter og indtægter.

Procent	1929–30	1949–50	1965–66
I. Udgiftsfordeling:			
1. Statsudgifter, bortset fra refusioner	34,0	47,5	44,5
2. Statsrefusioner	17,0	22,0	30,5
3. Kommuneudgifter med fradrag af refusion	49,0	30,5	25,0
4. Drifts- og anlægsudgifter i alt	100,0	100,0	100,0
II. Indtægtsfordeling: (kun skatter)			
1. Forbrugsafgifter	43,0	41,0	45,5
2. Personskatter: (indkomst og formue)			
a. til staten[1])	14,0	26,0	27,0
b. til kommunerne	25,0	19,5	17,5
c. i alt	39,0	45,5	44,5
3. Ejendomsskatter[2])	15,5	8,5	5,0
4. Selskabsskatter	2,5	5,0	5,0
5. Skatter i alt	100,0	100,0	100,0

[1]) Incl. folke- og invalidepensionsbidrag.
[2]) Incl. de af staten refunderede ejendomsskatter til amtskommunerne.

ning for alle overvejelser over ændringer i systemet.

Det ville for så vidt være af stor interesse som led heri at give et indtryk af udviklingen på dette område over et længere åremål — en analyse som også kunne bidrage til at kaste lys over systemets tilpasningsevne over for ændringer i de almindelige økonomiske vilkår. Det ufuldstændige statistiske materiale, de mange ændringer af refusionsordningerne og sidst men ikke mindst de dybtgående ændringer i den økonomiske struktur både mellem erhvervene og mellem de forskellige egne af landet gør imidlertid en sådan analyse overordentlig kompliceret, og denne emnekreds har derfor ikke kunnet tages op her; nogle summariske oplysninger om refusionsordningernes finansielle betydning i tidligere år er dog anført i bilag II.

Det er derfor snarere et »øjebliksbillede« af refusionsordningernes virkninger, der er søgt tilvejebragt i det følgende - med andre ord en vurdering af, hvor stor betydning disse ordninger under de nugældende forhold har i relation til de to centrale motiver: den økonomiske udligning mellem kommuner og landsdele og tilvejebringelse af et nogenlunde ensartet niveau for de offentlige ydelser udover landet.

Denne fremstilling kommer derved også til at berøre de tilfælde, hvor refusionen ikke synes at virke efter sin hensigt eller bidrager til, at formålet nås på en mere omkostningskrævende måde end fornødent, dvs. spørgsmål, der senere tages op igen i kapitel V om kritikken af refusionsordningerne.

Derimod er her undladt omtale af de virkninger af refusionerne, som ikke er af større betydning i relation til de centrale motiver, således som f. eks. den rolle de spiller for det offentliges udgiftspolitik som helhed og de administrative problemer, de rejser. Disse særlige spørgsmål er taget op i kapitel V.

7. Den følgende fremstilling af refusionssystemets virkninger set i relation til de to centrale motiver er tilrettelagt på den måde, at der først i afsnit C redegøres for den økonomiske udligning mellem kommunerne, som refusionerne medfører, og i forbindelse dermed for påvirkningen af beskatningens udformning. Udgangspunktet for denne bedømmelse er en sammenligning mellem, hvad de forskellige kommuner og landsdele modtager i refusion, og hvad der i de samme kommuner og landsdele opkræves af skatter og afgifter til staten til finansiering af refusionerne. Den udligning, der herved belyses, vedrører således ikke blot de forskelle i kommunernes stilling, som skyldes deres forskellige skattegrundlag, men også de forskelle, der hidrører fra forskellige udgiftsbehov på de refusionsberettigede områder.

Foruden visse praktiske vanskeligheder, som omtales nærmere i afsnit C, er denne fremgangsmåde især behæftet med den svaghed, at man fuldtud accepterer de faktisk afholdte kommunale udgifter på refusionsområderne som et mål for udgiftsbehovet, selv om situationen utvivlsomt er den, at kommunerne uden refusioner i nogle tilfælde ville have afholdt lavere udgifter. Berettigelsen i at tage udgangspunkt i kommunernes udgifter må derfor først og fremmest være, at det netop er baggrunden for refusionerne, at der skal tilvejebringes en given - omend ikke altid veldefineret — standard for de offentlige ydelser i kommunerne. Den »fejl«, man begår ved at vælge dette udgangspunkt, vedrører således hovedsagelig de - i sammenligning med de totale udgifter - relativt beskedne beløb, som er blevet afholdt, fordi refusionerne har medført, at kommunerne har valgt en mere omkostningskrævende løsning, end de ellers ville have gjort. En tilsvarende »fejl«, men i modsat retning, foreligger i øvrigt i de tilfælde, hvor kommunerne til trods for refusionerne ikke har bragt standarden af de offentlige ydelser op på det niveau, der er »normalt« efter tidens standard.

De sidstnævnte problemer tages op i afsnit D, hvor det forsøges belyst, hvilken betydning det har for kommunernes aktivitet, at refusionerne yder en særlig tilskyndelse til at tage bestemte opgaver op. Vanskelighederne ved at belyse dette er imidlertid langt større end dem, man støder på, når man undersøger de udlignende virkninger. For det første, fordi refusionerne i hovedsagen ydes på områder, hvor kommunerne i kraft af deres stilling under alle omstændigheder skulle sætte ind - omend de måske ville være mindre aktive uden refusioner. For det andet, fordi det til syvende og sidst er

meget vanskeligt at skelne mellem den påvirkning af kommunernes aktivitet, som skyldes, at de modtager store beløb fra staten, og den påvirkning, der skyldes, at en del af kommunernes udgifter ved at udvide aktiviteten bæres af staten. Dette problem kan umiddelbart forekomme at være af overvejende teoretisk interesse, men er f. eks. af central betydning ved bedømmelsen af spørgsmålet om bloktilskud eller refusioner. Det problem, der tages op i afsnit D, er derfor i virkeligheden også, hvilke virkninger der kunne forventes på kommunernes aktivitet, såfremt de i stedet for refusion modtog bloktilskud, der nogenlunde bevarede den økonomiske udligning mellem kommunerne, der er beskrevet i afsnit A, men som samtidig - på godt og ondt — fjernede den i refusionerne indbyggede tilskyndelse til øgede kommunale udgifter på bestemte områder. Det siger sig selv, at man i denne analyse i højere grad må fæstne sig ved de særlige træk i hver enkelt refusionsordning, mens man i afsnit G om den økonomiske udligning stort set kan betragte refusionerne som en helhed.

Med en vis forenkling kan det siges, at man har belyst refusionernes virkninger i relation til de centrale motiver ved i afsnit C at bedømme den økonomiske udligning ud fra en *korttidsbetragtning*, hvor kommunernes udgifter antages at være uforandrede, men hvor statsrefusionen faldt bort. I afsnit D har man derefter søgt at belyse virkningerne på kommunernes aktivitet ud fra en mere *langsigtet betragtning*, hvor den udlignende virkning mellem kommunerne tænkes fastholdt, men hvor kommunerne til gengæld stod frit over for at tilpasse omfanget og sammensætningen af deres udgifter, for så vidt som staten ikke længere dækkede en del af merudgifterne ved at øge aktiviteten på de refusionsberettigede områder.

G. *Den økonomiske udligning mellem kommunerne*

De principielle problemer i opgørelsen af udligningen.

8. Med den forenklende forudsætning, der her bygges på - at kommunens udgiftsniveau er upåvirket af refusionen — kan spørgsmålet om disse ordningers udlignende virkninger mellem de enkelte kommuner og grupper af kommuner i hvert fald i en vis udstrækning gøres til genstand for en talmæssig belysning, idet man som allerede antydet kan søge opgjort henholdsvis, hvor store refusionsbeløb en kommune modtager, og hvor store statsskatter der er opkrævet hos kommunens borgere til finansiering af statens refusionsudbetalinger. Da man - med forudsætningen om et givet udgiftsniveau - må gå ud fra, at kommuneudgifterne uden refusion skulle have været opkrævet hos kommunens borgere, giver denne beregningsmetode således et summarisk indtryk af den »gevinst« eller det »tab«, som disse borgere har haft ved refusionsordningerne.

Selv om problemet, når det formuleres på denne måde, kan synes enkelt, er det imidlertid langt fra let at løse. Man kender nok den udskrevne indkomst- og formueskat til staten i de enkelte kommuner, men disse skatter udgør kun en trediedel af de samlede statsindtægter. De øvrige to trediedele udgøres af forbrugsafgifterne, som ikke kan fordeles med tilsvarende lethed, og om hvilke man ved, at de fordeler sig på en ganske anden måde på indkomstgrupper — og derfor sikkert også på kommuner - end den direkte beskatning. Hertil kommer, at refusionerne som nævnt udgør ca. 40 pct. af statsudgifterne, og man kan naturligvis ikke gå ud fra, at denne del af udgifterne finansieres af bestemte indtægter. Når man vil belyse den omfordeling, refusionerne medfører, kan man derfor ikke komme længere end til opstillingen af nogle eksempler ud fra bestemte forudsætninger om finansieringen.

Som udgangspunkt for den politiske bedømmelse af refusionsordningerne har man da fundet, at det var mest hensigtsmæssigt at vise omfordelingen under to forudsætninger, nemlig dels at: refusionerne finansieres fuldtud ved den progressive statsindkomstskat, dels at de finansieres fuldtud ved forbrugsafgifter, som antages at være nogenlunde proportionale med den skattepligtige indkomst[1]).

Begge forudsætninger - og især den før-

[1]) Denne antagelse synes nogenlunde realistisk, jfr. herved Betænkning om forbrugsbeskatning, 1958, samt folketingstidende 1964-65, tillæg B, sp. 1253-70.

TABEL 2.

Kommunernes udgiftsniveau 1963-64.

Kr. pr. indbygger	Samtlige udgifter = skatter + refusioner	Gennemsnitlig indkomst	Udgift i pct. af indkomst = komm. »skattetryk«
Hovedstadsområdet	1.490	10.200	14,6
Provinsbyerne	1.390	7.700	18,0
Landkommunerne uden for hovedstadsområdet	1.390	6.050	22,9
I alt	1.415	7.700	18,4

ste af dem - er tydeligt nok ekstreme, men har bl. a. den interesse, at de skulle lette bedømmelsen af de skattepolitiske følger af ændringer af refusionssystemet.

De omtalte beregninger er gennemført for alle sognekommuner og for alle købstæder i hver enkelt amtskommune under ét samt for Københavns og Frederiksberg kommuner. Endvidere er tilsvarende beregninger gennemført for et udvalg af by- og sognekommuner med henblik på at vise den store spredning af de enkelte kommuner efter deres økonomiske stilling, som ikke kan komme frem i amtstotalerne.

Til supplement af disse beregninger er endelig for nogle få kommuner vist, hvorledes den samlede beskatning til stat og kommuner af udvalgte indkomster påvirkes af refusioner finansieret ved henholdsvis indkomstskat eller forbrugsafgifter **til** staten.

De omtalte beregninger er alle af praktiske grunde udført for finansåret 1963-64, men så vidt det kan bedømmes ville en beregning for et senere år ikke i nævneværdig grad påvirke hovedresultaterne[1]).

De nærmere forudsætninger for beregningerne og disses resultater er nærmere omtalt i bilag IV. Her skal derfor kun hovedlinierne i denne udredning trækkes frem.

De forskydninger, der er indtruffet siden 1963-64, og som kan have bidraget til, at en nyere beregning måske ville have vist lidt afvigende resultater, er især følgende: En række sammenlægninger af primærkommunerne, en ændring i grundlaget for amtskommunernes udskrivning på sognekommuner (jfr. tabelnoterne til bilag IV) samt statens overtagelse af udgifterne ved anlæg af motorveje og hovedlandeveje og en opklassificering af biveje til landeveje.

Eksempel: Udligning mellem hovedstadsområdet, provinsbyer og landkommuner.

9. Det er sikkert hensigtsmæssigt at belyse tankegangen bag og resultaterne af beregningerne gennem et eksempel, og for ikke at lade redegørelsen påvirke af for mange specielle eller lokale forhold har man valgt at belyse den omfordeling, der foregår mellem hovedstadsområdet, provinsbyerne og landkommunerne (heri medregnet amtskommunerne), så meget mere som denne omfordeling er et yderst fremtrædende træk i refusionssystemets virkemåde. Det skal straks fremhæves, at man her under hovedstadsområdet ikke blot har medtaget København, Frederiksberg og Gentofte, men tillige alle de øvrige kommuner i Københavns amt; det ville måske ikke - navnlig i dag - være urimeligt også at tage kommunerne i Frederiksborg og muligvis Roskilde amt med, men dette ville på ingen måde påvirke hovedresultaterne. For ikke at lade billedet sløre af de tre områders forskellige størrelse med hensyn til indbyggertal m. v., er samtlige resultater anført i kroner pr. indbygger.

10. Som udgangspunkt for denne gennemgang er i tabel 2 anført kommunernes samlede udgifter, uanset om de er finansieret gennem de kommunale skatter eller gennem statsrefusionerne[2]). Til sammenligning er anført det gennemsnitlige indkomstniveau (dvs. indkomst uden skattefradrag).

Det fremgår heraf, at de samlede kommu-

For at undgå unøjagtighed og tilfældighed i materialet er udgifterne her opgjort som summen af kommuneskatter og refusioner, jfr. bilag IV.

TABEL 3.
De kommunale udgifters finansiering 1963-64.

	Kr. pr. indbygger			Pct. af indkomst		
	Kommune-skat	Refusion	I alt	Kommune-skat	Refusion	I alt
Hovedstadsområdet	805	685	1.490	7,9	6,7	14,6
Provinsbyerne	640	750	1.390	8,3	9,7	18,0
Landkommunerne	595	795	1.390	9,8	13,1	22,9
I alt	665	750	1.415	8,6	9,8	18,4

nåle udgifter pr. indbygger ikke er stærkt forskellige i de enkelte kommunegrupper, omend som venteligt højst i hovedstadsområdet. Det er i øvrigt værd at tilføje, at denne tendens i særlig grad gør sig gældende for de udgifter, der stort set er uden for refusionsordningerne, mens de refusionsberettigende udgifter er noget større ude i landet end i hovedstaden.

Mens udgifterne pr. indbygger er nogenlunde ensartede, er indkomstniveauet i de tre områder afgørende forskelligt, jfr. tabel 2; i hovedstadsområdet således næsten 70 pct. højere end i landkommunerne. De kommunale udgifter i procent af indkomsten bliver derfor yderst forskellige - i hovedstadsområdet knap 15 pct., i landkommunerne 23 pct., jfr. den sidste søjle i tabel 2, der således viser, hvorledes det kommunale »skattetryk« ville have været uden refusionsordningerne.

11. Som et første led i belysningen af refusionsordningernes rolle er dernæst i tabel 3 vist, hvorledes finansieringen af de kommunale udgifter er fordelt mellem refusion og kommunal beskatning.

Det vil ses, at den samlede refusion pr. indbygger viser en tydeligt anden tendens end de samlede udgifter pr. indbygger. Dette står til en vis grad i forbindelse med, at de refusionsberettigende udgifter som nævnt ikke udgør samme andel af udgifterne i de tre kommunegrupper. Det skyldes dog navnlig forskellen i vejudgifterne (og virkningen af fordelingskriterierne for vejrefusionen) samt - i noget mindre grad - forskellen i de sociale udgifter. Derimod er de øvrige refusioner regnet pr. indbygger ikke stærkt forskellige.

Ser man på refusionen i procent af indkomsten, er forskellen mellem kommunegrupperne forholdsvis langt større end forskellen med hensyn til kommunernes udgifter. Dette bevirker, at indregningen af refusionerne nedbringer det kommunale »skattetryk« mest i landkommunerne, der går ned fra knap 23 til knap 10 pct., og mindst i hovedstadsområdet, der daler fra knap 15 til knap 8 pct. Der sker således en betydelig indsnævring af forskellen i niveauet for den kommunale beskatning, samtidig med at denne beskatning som helhed reduceres til det halve.

12. Om den udjævning af det kommunale skatteniveau, som tabel 3 viser, også er udtryk for en reel omfordeling, beror imidlertid på, hvordan statsrefusionen er finansieret, idet det naturligvis i hovedsagen er de samme skatteydere, som må udrede statsskatten og kommuneskatten. Som allerede nævnt må resultatet af den videre analyse derfor blive beroende på nogle til syvende og sidst ret vilkårlige forudsætninger om finansieringen af statsrefusionerne.

Man har her valgt først at belyse det let tilgængelige, men til gengæld noget ekstreme tilfælde, hvor statsrefusionen antages fuldtud at være finansieret gennem statsindkomstskatten. Det vil i realiteten sige, at man forestiller sig, at næsten hele statsindkomstskattens provenu er anvendt til dette formål. Hvis man gør denne forudsætning, når man til de i tabel 4 anførte resultater.

Som følge af det meget forskellige indkomstniveau i de tre grupper af kommuner er også den til finansiering af refusionen opkrævede statsindkomstskat af meget forskellig størrelse såvel absolut som i procent af indkomsten. Finansieringen kommer der-

TABEL 4.
Refusion finansieret ved statsindkomstskat 1963-64.

	Kr. pr. indbygger			Pct. af indkomst		
	Statsindk. skat	Refusion	Omfordeling	Statsindk. skat	Refusion	Omfordeling
Hovedstadsområdet	1.220	685	−535	12,0	6,7	−5,3
Provinsbyerne	740	750	10	9,6	9,7	0,1
Landkommunerne	450	795	345	7,4	13,1	5,7
I alt	750	750	..	9,8	9,8	..

ved også til at afvige radikalt fra refusionsudbetalingen med det resultat, at indkomstniveauet i hovedstadsområdet sænkes og i landkommunerne hæves med godt 5 pct. Provinsbyerne berøres som helhed ikke af denne omfordeling.

13. En anden måde at betragte denne omfordeling på er at sammenligne det samlede kommunale *og statslige* skattetryk i kommunegrupperne, som det er med de statsfinansierede refusioner, med det kommunale skattetryk, der ville være uden refusion, jfr. tabel 2. Denne sammenligning er foretaget i tabel 5.

Det fremgår heraf, at refusion finansieret ved den progressive statsindkomstskat har bevirket en stærk ændring af de relative skatteniveauer i henholdsvis hovedstadsområdet og landkommunerne. Mens det uden refusion var således, at skatteniveauet i landkommunerne ville være godt 50 pct. højere end i hovedstadsområdet, så er billedet nu vendt om, således at skatteniveauet i hovedstadsområdet er godt 15 pct. højere end i landkommunerne. Som nævnt i Bilag IV skete der i 1963-64 under disse forudsætninger en indkomstoverførsel fra hovedstadsområdet til landkommunerne på omkring 700 mill. kr. og omvendt ville et bortfald af refusionsordningerne og en samtidig reduktion af statsindkomstskatten bevirke en tilsvarende indkomstflytning den modsatte vej.

14. Det her givne eksempel er som nævnt ekstremt, og det har derfor også interesse at se den tilsvarende proces belyst under den forudsætning, at statsrefusionen er blevet finansieret gennem forbrugsafgifter, der med nogenlunde rimelighed kan antages at være proportionale med den skattepligtige indkomst (eller finansieret gennem en proportional statsindkomstskat). Resultaterne af en sådan beregning er anført i tabellerne 6 og 7, der i øvrigt er opbygget på samme måde som tabellerne 4 og 5.

Den omfordeling, der finder sted i dette tilfælde, og den sideløbende påvirkning af beskatningsniveauerne er som venteligt en hel del mindre end i det første eksempel, men dog stadig af betragtelige dimensioner. Der sker ganske vist ikke som i tabel 5 en »spejl-

TABEL 5.
Virkning på beskatningen af refusion finansieret ved statsindkomstskat 1963—64.

Pct. af indkomst	Kommuneskat, jfr. tabel 3	Statsindk. skat, jfr. tabel 4	I alt	Komm. »skattetryk« jfr. tabel 2	Omfordeling
Hovedstadsområdet	7,9	12,0	19,9	14,6	−5,3
Provinsbyerne	8,3	9,6	17,9	18,0	0,1
Landkommunerne	9,8	7,4	17,2	22,9	5,7
I alt	8,6	9,8	18,4	18,4	..

TABEL 6.

Refusion finansieret ved forbrugsafgifter 1963–64.

	Kr. pr. indbygger			Pct. af indkomst		
	Forbrugs-afgift[1])	Refusion	Omfor-deling	Forbrugs-afgift[1])	Refusion	Omfor-deling
Hovedstadsområdet	970	685	−285	9,5	6,7	−2,8
Provinsbyerne	755	750	−5	9,8	9,7	−0,1
Landkommunerne	605	795	190	10,0	13,1	3,1
I alt	750	750	..	9,8	9,8	..

[1]) Eller en proportional indkomstskat.

vending« af skatteniveauerne i hovedstadsområdet og landkommunerne, men forskellen mellem dem indsnævres fra godt 50 til knap 15 pct. Det beløb, der »flyttes«, bliver da også væsentligt mindre; det er i bilag IV opgjort til ca. 400 mill. kr.

15. De to finansieringsformer, hvis virkninger er belyst her, er så forskellige, at der kan være grund til endnu engang at fremhæve, at de er valgt fortrinsvis med henblik på at illustrere - måske i en ekstrem form - den skattepolitiske betydning af ændringer i refusionssystemet, som tydeligt nok er stærkt afhængig af finansieringsformen.

Herudover har de to eksempler den interesse, at de bidrager til at belyse den omfordeling, der er sket i og med den stærkt vækst i refusionsordningernes betydning i de sidste 30-35 år, jfr. punkt 4 foran. Der har naturligvis i denne periode været tale om finansiering såvel gennem indkomstskat som gennem forbrugsafgifter, men i en lang årrække med hovedvægten på indkomstbeskatningen. Det vil derfor næppe være forkert at hævde, at refusionssystemets udvikling er gået hånd i hånd med gennemførelsen af en mere ensartet og stærkere progressiv beskatning i hele landet. Tydeligst træder dette frem ved indførelsen af den fælleskommunale udligningsfond i 1937.

Almindelig beskrivelse af udligningen mellem kommunerne

16. Foruden til at beskrive den betydelige omfordeling, som i kraft af refusionerne foregår mellem hovedstad og landkommunerne, bidrager det foranstående »eksempel« til at belyse, hvad det er for faktorer, der frem for alt er afgørende for den udligning, der foregår gennem refusionsmekanismen, nemlig kommunernes skattegrundlag, kommunernes udgiftsniveau og den måde, refusionerne finansieres på.

Med henblik på en mere vidtgående analyse af udligningen er i bilag IV på samme måde som i »eksemplet« foran foretaget beregninger for landkommuner og bykommuner i hver amtsrådskreds samt for enkelte udvalgte kommuner.

Den detaillerede gennemgang af dette materiale i bilaget efterlader ingen tvivl om, at

TABEL 7

Virkning på beskatningen af refusion finansieret ved forbrugsafgifter 1963–64.

Pct. af indkomst	Kommune-skat, jfr. tabel 3	Forbrugsafgift, jfr. tabel 6	I alt	Komm. »skattetryk« jfr. tabel 2	Omfor-deling
Hovedstadsområdet	7,9	9,5	17,4	14,6	−2,8
Provinsbyerne	8,3	9,8	18,1	18,0	−0,1
Landkommunerne	9,8	10,0	19,8	22,9	3,1
I alt	8,6	9,8	18,4	18,4	..

det frem for noget er de forskellige indkomstniveauer i de enkelte landsdele og kommuner, der skaber behovet for en udligning. Allerede i »eksemplet« foran kunne det ses, hvorledes indkomstniveauet som udtrykt ved indkomster uden skattefradrag var næsten 70 pct. højere i hovedstadsområdet end i landkommunerne. Når man forlader denne meget summariske gruppering af kommuner, forstørres disse indkomstforskelle kraftigt. Som et enkelt — omend ekstremt — eksempel kan nævnes, at gennemsnitsindkomsten pr. indbygger i Gentofte kommune i 1963—64 nåede op på ca. 16.000 kr., medens det tilsvarende tal for de svagest stillede (vestjyske) sognekommuner i udsnittet kom ned i nærheden af 4.000 kr. Landsgennemsnittet var som foran anført ca. 7.700 kr. Disse forskelle afspejler dels, at det typiske indkomstniveau i kommunerne kan variere, dels forskelligheder i indkomstfordelingen.

Der er en tydelig tendens til et højt indtægtsniveau i de erhvervsmæssige centre og inden for disse ikke sjældent især i omegnskommuner; tilsvarende findes det svageste indkomstgrundlag i de landkommuner, hvis erhvervsgrundlag overvejende er landbruget.

I sammenligning med disse stærke variationer i indkomstniveauet er de forskelle, der kan iagttages i kommunernes udgiftsniveau, væsentligt mindre, omend spredningen som venteligt øges en del, når man forlader de meget store kommunegrupper, der blev betragtet i »eksemplet« foran. Sålænge man blot betragter de amtsvis grupperede kommuner, er spredningen endda ikke særlig stærk; den højeste kommuneudgift pr. indbygger er her ca. 30 pct. højere end den laveste. Ser man på de udvalgte kommuner, øges spredningen mellem den højeste og den laveste til ca. 75 pct. af den laveste udgift[1]) — dog kun hvis man ser væk fra egentlige sommerhuskommuner, hvor en beregning af kommuneudgift pr. indbygger kan blive noget meningsløs.

De oplysninger, der er anført i tabelafsnittet i bilag IV om befolkningsforholdene i de udvalgte kommuner og i bilag V om data til belysning af objektive kriterier, giver et vist indtryk af en række af de faktorer, der er bestemmende for udgiftsniveauets højde i de enkelte kommuner og landsdele.

En af dem, der gør sig stærkest gældende, er uden tvivl de relative forskelle i antallet af gamle; dette vejer tungt, allerede fordi folkepensionsudgifterne udgør ca. en trediedel af de udgifter, der afholdes af kommunerne, men også fordi sygehusudgifterne påvirkes tydeligt af antallet af ældre. Det er bl. a. disse forhold, der er forklaringen på, at udgiftsniveauet i kommunerne i Københavns omegn — og i øvrigt også i en række andre forstadskommuner - er påfaldende lavt. Omvendt er folkepensionsudgifterne høje i byerne og en del landkommuner.

En anden gennemgående faktor er de relativt større omkostninger ved en given offentlig aktivitet i de tyndtbefolkede områder, som er meget tydelig for vejudgifterne. Den genfindes også i omkostningerne ved skole- og sygehusvæsen, omend billedet her sløres noget af, at den højere standard (og undertiden højere pris- og lønniveau) i de tætbefolkede egne påvirker omkostningerne i samme retning.

17. Med den belysning af de statsfinansierede refusioners virkemåde, der er givet foran, er det ikke vanskeligt at se, hvorledes refusionssystemet også i de enkelte kommuner bidrager til udjævning af forskelle i indtægtsniveau og udgiftsbyrde. For det første sker der ved refusionerne en direkte udjævning af udgiftsbyrden, i det omfang en kommune af en eller anden grund har særligt tyngende udgifter — en udjævning som virker så meget stærkere, fordi det meget ofte er således, at de refusionsberettigende udgifter - især folkepensionen og vejudgifterne — vejer relativt tungt i de kommuner, der har et svagt skattegrundlag.

For det andet sker der i kraft af refusionernes finansiering gennem den ensartede statslige beskatning en udjævning af de forskelle i skatteniveau, der hidrører fra, at indkomstgrundlaget i nogle kommuner er gunstigere end i andre.

De udlignende virkninger af denne tosidede omfordelingsproces kan herigennem blive meget kraftige og i enkelttilfælde en hel del større end vist i »eksemplet« foran.

[1]) Herved må dog tages hensyn **til,** at vejudgifterne i de udvalgte kommuner for at undgå tilfældige udsving er beregnet som 5-årsgennemsnit. De faktiske udsving kan med andre ord være en del større.

Ser man, jfr. bilag IV på enkelte udvalgte kommuner, vil man således se, at der - ved finansiering gennem statsindkomstskatten — sker en forhøjelse af beskatningen i de mest velstillede kommuner i Københavns omegn med 10-15 pct. af indkomsterne, mens der omvendt i de svagest stillede landkommuner i udsnittet sker en sænkning af beskatningen med 15—18 pct. af de samlede indkomster i sammenligning med den situation, der ville foreligge, hvis de udgifter, der nu dækkes af refusionen, i stedet skulle afholdes af kommuneskatten.

Det er klart, at denne omfordeling er mindre udtalt, når man i stedet for finansiering gennem statsindkomstskatten anvender finansiering gennem proportional skat eller forbrugsafgifter. Det fremgår i øvrigt af materialet i bilag IV, at en sådan ændring af finansieringsformen - som det også måtte ventes — har større betydning i de kommuner, der (typisk i kraft af et højt indkomstniveau) bidrager relativt meget til denne omfordeling, end i de kommuner, der har relativt stor fordel af de statsfinansierede refusioner.

Selv om der her er anført relativt ekstreme eksempler på den omfordeling, der finder sted, fremgår det dog tydeligt, at refusionsordningerne som nævnt i punkterne 4 og 15 foran har fået væsentlig betydning for hele skattestrukturens udseende. Beskatningen af en given indkomst er blevet mere ensartet overalt i landet, end den ville være uden refusionerne, og den stærke vækst i refusionerne har — i hvert fald rent historisk — bidraget til at gøre den samlede beskatning mere progressiv.

18. Hvis man i lyset af det, der ovenfor er sagt om de forskellige typer og grupper af kommuners stilling, vil søge at systematisere den omfordelingsproces, der foregår gennem refusionerne, når man til, at den i virkeligheden består af to forskellige komponenter.

Den første er omfordelingen mellem de områder af landet, der har et højt indkomstniveau — typisk de erhvervsmæssige centre — og de områder, der har et lavere indkomstniveau - *den regionale omfordeling.* Den omfordeling mellem hovedstadsområdet og landkommunerne, der blev belyst foran, er den væsentligste faktor i denne proces, men den er dog i virkeligheden noget mere omfattende, end de anførte tal viser, dels fordi man nu må inddrage — i hvert fald dele af — Frederiksborg og Roskilde amter i hovedstadsområdet, dels fordi områderne omkring Århus og Odense også bidrager, omend i langt mindre skala. Endvidere må der tages hensyn til, at beregningen i bilag IV kun omfatter ca. 90 pct. af refusionsbetalingerne, og at også de øvrige refusioner må antages at bevirke en vis omfordeling. Herudfra når man til, at denne omfordeling i alt må andrage omkring 900 mill, kr., såfremt man forudsætter finansiering ved progressiv indkomstskat, og omkring 500 mill, kr., såfremt der tænkes på finansiering gennem forbrugsafgifter (alt opgjort for 1963-64).

Den anden del af omfordelingen, som slet ikke kommer til syne i beregningerne for hovedgrupper af kommuner, vedrører, hvad man måske kan kalde *den lokale omfordeling.* Et typisk eksempel herpå foreligger, hvor kommunegrænserne skærer gennem et område, der i praksis er en økonomisk enhed, og hvor dette har medført, at f. eks. indkomstniveau og udgiftsforpligtelser er ujævnt fordelt mellem kommunerne i området. Noget sådant forekommer på iøjnefaldende måde i de omtalte erhvervsmæssige centre, men ses også hyppigt i forholdet mellem købstæder og forstæder i øvrigt. Hvis man f. eks. for hovedstadsområdet, foretager beregninger af samme type som foran, vil det ses, at den omstændighed, at indkomstniveauet er en del højere på Frederiksberg og i Gentofte samt andre af omegnskommunerne end i Københavns kommune, sammenholdt med, at folkepensionsudgifterne vejer relativt langt tungere i København, resulterer i en omfordeling mellem Københavns kommune og de øvrige kommuner af en størrelsesorden, der f. eks. langt overstiger, hvad der blev flyttet gennem hovedstadsudligningen og erhvervskommunebeskatningen. Når det ikke desto mindre er således, at Københavns kommune i bilag IV står som »nettobidragyder« i beregningerne over omfordelingen, beror det på, at den, samtidig med at den har »gevinst« i forhold til det øvrige hovedstadsområde, deltager i den ovenfor omtalte regionale omfordeling mellem hovedstadsområdet og landkommunerne.

Den lokale omfordeling går dog i realiteten videre end til det her omtalte »forstadsproblem«. En tilsvarende udligning finder således sted i og med, at der er en ujævn fordeling af udgiftsbyrder og skattegrundlag mellem kommunerne i et vist område (f. eks. et amt), et problem der er blevet accentueret ved den tiltagende forskel i de senere år mellem henholdsvis byerhvervenes og landbrugets økonomiske stilling.

D. *Refusionsordningernes betydning for kommunernes aktivitet*

Indledende bemærkninger.

19. Hvis refusionsordningerne som helhed eller nogle af disse faldt bort, samtidig med at kommuneskatterne blev sat op og statsskatterne ned, ville den økonomiske udligning mellem kommunerne, som er beskrevet foran, blive mindsket eller elimineret. I denne — meget hypotetiske — situation måtte selvsagt også forventes en virkning på kommunernes udgifter i retning af svagere aktivitet i de kommuner, der nu har fordel af udligningen og (måske) øget aktivitet i de bidragydende kommuner, hvor skattetrykket ville blive sænket.

En nærmere gennemgang af den heraf følgende virkning på udgiftsniveauet er uden større interesse, da den økonomiske udligning uden tvivl er et selvstændigt - og også meget væsentligt politisk mål, jfr. også, at det i udvalgets kommissorium er forudsat, at denne udligning så vidt muligt skal fastholdes.

Refusionsordningernes betydning for kommunernes aktivitet er imidlertid langtfra udtømmende beskrevet med en gennemgang af de udlignende virkninger. Tværtimod har det som nævnt i punkt 2 og 3 foran også været et selvstændigt politisk mål at opmuntre til kommunal aktivitet med henblik på at hæve og udjævne standarden for de offentlige ydelser overalt i landet. Denne målsætning søges realiseret på den måde, at staten bærer en del af de merudgifter, der fremkommer, når kommunerne øger deres aktivitet på de områder, hvor der ydes refusion. Det vil sige, at staten herigennem påvirker kommunernes valg mellem forskellige udgiftsformål og mellem disse og ændringer i den kommunale beskatning.

For belysningen af virkningerne af refusionssystemet og af eventuelle ændringer i dette er det derfor af væsentlig betydning nærmere at præcisere, i hvilken udstrækning den kommunale aktivitet er beroende på den økonomiske udligning mellem kommunerne, og i hvilken udstrækning den særlige tilskyndelse, som refusionen yder, spiller en rolle.

Som nævnt foran kan denne problemstilling også formuleres på den måde, at man undersøger, hvilke ændringer i kommunernes aktivitet der måtte forventes, såfremt de enkelte kommuner i stedet for refusionerne modtog et »bloktilskud«, der (for enkelthedens skyld) antages at være af samme størrelse som de nuværende refusionsbeløb. Med et »bloktilskud« tænkes herved på et tilskud, der blev ydet til kommunens fri disposition og således ikke bandt den til at afholde bestemte udgifter, således som refusionerne gør det i dag. Dette ville med andre ord betyde, at enhver udgiftsforøgelse måtte finansieres fuldt ud gennem øget kommuneskat, og at omvendt enhver udgiftsbesparelse ville kunne resultere i lavere kommuneskat. Der ville i denne situation være en langt stærkere tilskyndelse for kommunerne til at overveje prioriteringen af de kommunale opgaver og den måde, de blev løst på, og det skulle derfor ved en gennemgang af denne karakter være muligt dels at afdække felter, hvor de nuværende refusioner ikke virker hensigtsmæssigt, dels at belyse risikoen for, at et bortfald af refusionen som incitament skulle bevirke, at kommunen ville undlade at løse opgaver af høj samfundsmæssig prioritet.

20. Selv om målsætningen for en sådan gennemgang for så vidt kan formuleres ret præcist, er det på den anden side tydeligt, at der ikke kan gives noget meget præcist svar på det stillede spørgsmål. Det spiller herved en rolle, at omkring tre fjerdedele af de af kommunerne afholdte udgifter er omfattet af refusions- og tilskudsordningerne, der således omfatter et vidt felt af opgaver, som det under alle omstændigheder ville påhvile kommunerne at tage op, omend det måske uden refusion ikke ville ske i samme omfang som nu. Endvidere må tages hensyn til, at en række af de udgiftsområder, der heller ikke nu er omfattet af refusionsordningerne, er

af sådan karakter, at det i mange tilfælde kan være tvivlsomt, om der — selv med noget videre dispositionsmuligheder — ville blive tale om, at disse områder ville få tillagt en højere prioritet end de områder, hvor der nu ydes refusion; det drejer sig f. eks. om investeringer i offentlige værker. For amtskommunerne gør sig således gældende, at de udgifter, de afholder uden for refusionsområderne, udgør en såre begrænset del af deres samlede udgifter.

Det har derfor formodningen for sig, at hovedvægten i en eventuel omvurdering af kommunernes aktivitet ville blive lagt på valget mellem skattenedsættelse og aktivitet på det hidtidige refusionsområde. I denne henseende vil kommunernes valg næppe være upåvirket af, at der i dag gennemgående nok er en fastere og mere ensartet opfattelse i det kommunale vælgerkorps af, hvor kommunerne bør sætte ind, end i tidligere tider, hvor den tilskyndelse, refusionen ydede, nok spillede en væsentlig større rolle.

Ved den nærmere bedømmelse af kommunernes valg mellem de forskellige muligheder må imidlertid tillige tages i betragtning, hvilke bindinger der i øvrigt er på kommunernes dispositionsfrihed, hvor stærkt de enkelte refusioner opmuntrer til kommunal aktivitet og de risici, der består for, at opgaven i dag løses på en uhensigtsmæssig eller omkostningskrævende måde. Denne bedømmelse kræver således en nærmere vurdering af de enkelte refusionsordninger.

21. Udfra disse synspunkter er det klart af betydning som en særlig gruppe af refusioner at udskille de ordninger, hvor de legale bindinger på kommunernes dispositioner er så stærke og detaillerede, at den enkelte kommune enten slet ikke eller kun i yderst ringe omfang har indflydelse på størrelsen af de refusionsberettigende udgifter. Det drejer sig kun om en halv snes ordninger, blandt hvilke de vigtigste er folke-, invalide- og enkepension (bortset fra personlige tillæg og udgifter til alderdoms- og plejehjem), børnebidrag, pensioner til folkeskolens lærere samt boligsikringsydelser (tidligere huslejetilskud). Beløbsmæssigt hører ordningerne således til blandt de største, hvilket også viser sig deri, at ca. halvdelen af de udgifter, kommunerne afholder med refusion, og ca. 60 pct. af statens refusionsbetalinger falder i denne gruppe.

På alle disse områder er kommunernes indflydelse på udgifternes størrelse meget ringe. På nogle punkter kan kommunerne dog påvirke udgifterne lidt i kraft af den aktivitet, de udfolder med hensyn til at henlede potentielle modtageres opmærksomhed på ydelsernes eksistens. Kommunerne varetager tillige i vidt omfang kontrollen med, at modtagerne af disse pengeydelser faktisk opfylder de i lovgivningen foreskrevne betingelser. Bl. a. af den sidstnævnte årsag er det pålagt kommunerne at bære en andel (nu to trediedele) af ydelserne på huslejeområdet. For de øvrige ordninger er reglen med tiden blevet fuld refusion af den enkelte kommunes udgifter; for så vidt angår folke-, invalide- og enkepension opnås den fulde refusion gennem den kombinerede virkning af statsrefusion og bidrag fra refusionsforbundet, på de andre områder ydes fuld statsrefusion.

De nævnte regler om fuld statslig + mellemkommunal refusion finder også anvendelse på de personlige tillæg til pensionisterne til trods for, at det her er kommunerne, der - indenfor visse gramser — træffer afgørelse herom. Det har i øvrigt vist sig, at beløbsrammen for disse tillæg ikke udnyttes fuldtud i alle kommuner.

Refusionerne vedrørende alderdomshjem og plejehjem, hvor kommunerne har en mere vidtgående indflydelse på udgifternes størrelse, omtales i punkt 26 nedenfor.

22. For alle de øvrige refusionsordninger — der dækker den anden halvdel af de refusionsberettigende udgifter og godt 40 pct. af statens refusionsudbetalinger - er hovedreglen den, at kommunerne i lovgivningen er blevet pålagt at varetage en eller anden opgave, men at det inden for et relativt bredt felt er muligt for kommunerne at træffe bestemmelse om indsatsens omfang. Det er ikke usædvanligt, at udfyldelsen af de pågældende lovrammer i et vist omfang påvirkes gennem tilsyn eller vejledning fra staten eller anden overordnet myndighed, men denne aktivitet vedrører kun sjældent statens økonomiske interesse i refusionens størrelse, men har snarere til formål at tilskynde til opnåelsen af en tilfredsstillende standard for den kommunale indsats. I nogle tilfælde

(f. eks. udvidet offentlig hjælp) har der i praksis udviklet sig ret faste regler for ydelsernes størrelse, som stort set følges.

For enkelte ordninger er stillingen den, at staten yder bistand til aktiviteter, som den pågældende kommune tager op, uden at kommunen er forpligtet til det ifølge lovgivningen. Indtil de senere år gjaldt dette bl. a. for en række specielle ordninger på det sociale område, hvor der gennem relativt høje refusionssatser er opmuntret til etablering af sådanne ydelser. Disse sociale opgaver er nu næsten alle gjort obligatoriske, og af de relativt få - knap en halv snes - tilfælde, hvor der i dag ydes refusion til frivillige ordninger, vedrører en væsentlig del kulturministeriets område (museer, orkestre, teatre m. v.).

På hele det område, hvor kommunerne har en vis margin for deres dispositioner, og hvor refusionssatsens højde og refusionsreglernes udformning i øvrigt derfor kan spille en rolle, er billedet helt domineret af de tre store refusioner til lærerlønninger, veje og sygehuse. Disse tre ordninger omfatter over 40 pct. af kommunernes refusionsberettigende udgifter og henimod 40 pct. af statens refusionsbetalinger. Ser man væk fra statens udbetaling under de helt bundne ordninger, jfr. punkt 21 ovenfor, passerer ca. 85 pct. af refusionerne gennem disse tre ordninger. I øvrigt er indretningen af de tre ordninger yderst forskellig, og det er derfor hensigtsmæssigt at betragte dem hver for sig.

Refusion til folkeskolen.

23. Såvel med hensyn til det almindelige niveau for refusionen som med hensyn til statsudbetalingernes størrelse er refusionen til lærerlønninger den mest fremtrædende. I sin opbygning er ordningen enkel, idet der simpelthen ydes 85 pct. refusion af alle udbetalinger til lærerlønninger incl. udgifter til overtimer[1]).

Den høje refusionsprocent må ses på baggrund af, at lærerlønsrefusionen har været tænkt som et bekvemt grundlag for udmåling af statsbistanden til folkeskolevæsenet i almindelighed. Betragtet på denne måde udgør refusionen hen mod 60 pct. af driftsudgifterne til folkeskolen.

Lærerlønsudgifterne er i flere henseender et velegnet grundlag for statsrefusion af kommunale udgifter. Der kan således ikke være tvivl om, at lærerlønsrefusionen indebærer en tilskyndelse til at højne standarden for folkeskoleundervisningen. Da forskelligheder i de ydre betingelser for folkeskolevæsenets økonomi, f. eks. forskellig befolkningstæthed, ofte vil slå igennem i lærerlønstimeforbruget pr. elev, f. eks. som følge af indvirkningen på elevtallet pr. klasse, er lærerlønsrefusionen også et velegnet middel til at befordre en økonomisk udligning mellem gunstigt og ugunstigt stillede kommuner.

Ordningen er kun en halv snes år gammel, jfr. beskrivelsen i bilag II. Indtil oprettelsen af den fælleskommunale udligningsfond ydedes ligesom nu kun refusion af lærerlønningerne, men dengang med 40-50 pct. Denne refusion suppleredes fra 1937 fra udligningsfonden med et tilskud pr. barn, der vel voksede med gennemsnitsudgiften pr. barn indtil et vist maksimum, men dog udgjorde en faldende andel af denne. Udligningsfondsrefusionen var således — ligesom sygehustilskuddet — i højere grad udtryk for en almindelig økonomisk udligning mellem kommunerne end for en tilskyndelse til øget kommunal aktivitet på området. Bl. a. som følge af de administrative besværligheder, som udligningsfondstilskuddet indebar[2]), valgte man i 1958 at gå over til den nuværende ordning. Den var som sagt administrativt enkel, og risikoen ved en høj, men koncentreret refusion ansås ikke for afgørende; man fæstnede sig dels ved, at antallet af lærere i en kommune var nogenlunde givet i og med læseplaner m. v., og at der formentlig var en nogenlunde fast sammenhæng mellem lærerlønninger og andre driftsudgifter.

En nøjere vurdering afdækker imidlertid

[1]) Det er kun, hvis man betragter refusionen til folkeskolen uden for Københavns kommune, at ordningen kan betegnes som enkel. For København ydes refusion med 85 pct. af det beløb, som kommunens lønudgifter ville andrage, såfremt løn- og ansættelsesvilkårene svarede til lærerlønningsloven. Denne opgørelse er så kompliceret, at den endelige refusionsberegning endnu kun er nået til 1961-62.

[2]) Afgrænsningen af, hvilke kommunale udgifter der kunne indgå i beregningen (især sondringen drift/anlæg) var ikke simpel, og tilskuddet krævede hyppig ajour-føring i prisstigningsperioder.

visse ikke ubetydelige ulemper ved ordningen. Disse ulemper hænger især sammen med den meget høje refusionsprocent i forbindelse med, at det, bl. a. på grund af de ovenfor omtalte forskelligheder i de ydre betingelser for skolevæsenet, var - og er - vanskeligt at knytte refusionen til visse nærmere definerede normer for indsatsen af lærerkræfter.

Det har nemlig vist sig, at kommunerne har ret betydelig bevægelsesfrihed med hensyn til indsatsen af lærerkræfter, dels ved fastsættelsen af lærerlønтimeforbruget pr. klasse, dels - og særligt — ved fastsættelsen af elevtallet pr. klasse. Der kan for kommuner med ensartede betingelser for skolevæsenets tilrettelæggelse påvises differencer i antallet af lærerlønтimer pr. elev på 10-20 pct. Statens tilskud til kommunerne vil i disse tilfalde være af forskellig størrelse, uden at dette har sammenhæng med de motiver for refusionsordningerne, som er omtalt foran.

I kapitel V behandles spørgsmålet om refusionsordningernes betydning for omfanget og prioriteringen af de offentlige udgifter. En afvejning mellem det pædagogisk ønskelige og det økonomisk rimelige i omfanget af den ydede eller planlagte undervisningsindsats i folkeskolen er et led i denne problemstilling. Dette spørgsmål vil antagelig i praksis få stærkt øget aktualitet i de kommende år. Lærerknapheden er aftagende, og der bliver derved mulighed for på den ene side en afvikling af lærernes overtimetal, til hvilke der knytter sig betydelige interesser, og på den anden side en forstærket pædagogisk indsats. Af det foran anførte vil det fremgå, at det inden for visse grænser i første række er kommunerne, der kommer til at foretage denne afvejning, og det forekommer tvivlsomt, om det i denne henseende er hensigtsmæssigt, at refusionsordningen er bygget på en så høj refusionssats som 85 pct.

Det må herunder tages i betragtning, at det for de små kommuner kan spille en rolle, at de 15 pct. af lærerlønnen, som kommunen selv skal udrede, ikke er meget større end den egenkommunale skat af denne indtægt. Der kan naturligvis heroverfor stå ikke-refusionsberettigende udgifter til lærerboliger o. lign., men i mange tilfælde vil kommunens marginaludgifter ved en lærer være tæt ved nul, undertiden måske endog negativ, når der tages hensyn til de afledede virkninger, der i øvrigt kan blive tale om for indkomstniveauet i kommunen.

Det er herudover et spørgsmål, om koncentrationen af folkeskolerefusionerne omkring lærerlønsudgifterne ikke også i andre henseender frembyder ulemper. En af virkningerne er således, at der ikke ydes refusion af andre udgifter, der er forbundet med skolernes drift, herunder undervisningsmateriel, der som følge af den pædagogiske udvikling og den øgede frivillige skolegang i folkeskolens ældste klasser har voksende betydning. Det er en ikke ualmindelig opfattelse blandt de pædagogiske tilsynsmyndigheder, at der undertiden spares for meget på udgifter til undervisningsmateriel, og at dette kunne modvirkes ved at indføre refusion i forhold til disse udgifter.

Mindst lige så væsentligt er imidlertid, at den høje lærerlønsrefusion har bidraget til at bevare en struktur i skolevæsenet, der ikke i alle henseender er tidssvarende. Der er således ikke tvivl om, at det ud fra økonomiske synspunkter og tillige ud fra visse pædagogiske synspunkter - ikke mindst ønskværdigheden af et bredere elevgrundlag på de skoler, der meddeler undervisning på 8.-10. klasseniveauet — ville *være* hensigtsmæssigt i højere grad at samle folkeskoleundervisningen i landdistrikterne på større skoler. En udvikling i denne retning er igang, men hæmmes dels af den rådende kommunestruktur, dels af refusionsordningens nuværende udformning. Det ved lærerlønsrefusionen ydede betydelige tilskud til de enkelte skolers drift formindsker fra et kommunalt synspunkt betænkelighederne ved at opretholde de små skoler i de mindre velstillede samfund og ved at opføre nye skoler med henblik på et til kommunen begrænset og dermed ofte fra et rationelt synspunkt for lille opland (»skoledistrikt«). Denne indflydelse på skolestrukturen har også sammenhæng med, at statsrefusionen af udgifterne ved nyt skolebyggeri og ved befordring af elever med en lang skolevej er væsentligt lavere end lærerlønsrefusionen, således at der i refusionssystemet er indbygget en tendens til, at eventuelle besparelser i lønudgifterne ved en centralisering overvejende kommer staten til gode, medens kommunen (eller kommunerne i tilfælde af et skoleforbund) bærer den overvejende del

af bygningsudgifterne og befordringsomkostningerne.

Samtidig med at lærerlønsrefusionen på denne måde har bidraget til at bevare skolestrukturen i landdistrikterne, har den på den anden side gjort det muligt for de velstillede samfund med små omkostninger at udbygge undervisningen til et meget højt stade, således at den udligning af standarden i folkeskolen i landets forskellige kommuner, som har været et af målene, ikke ganske er blevet opnået.

En sammenfattende bedømmelse af refusionerne til folkeskolevæsenet må derfor gå ud på, at selve indretningen af refusionsordningerne har en betydelig - og ikke i alle henseender hensigtsmæssig - indflydelse på kommunens aktivitet på skoleområdet. Ulige vanskeligere at vurdere er spørgsmålet om, hvorvidt der, efter en afhjælpning af de omtalte svagheder i ordningen er behov for en egentlig refusionsordning, eller om man kan gå ud fra, at kommunerne, forudsat at den økonomiske udligning fastholdes, vil sætte så stærkt ind på skoleområdet, som det ud fra en bredere samfundsmæssig vurdering er ønskeligt. Dette problem vil uden tvivl i særlig grad opstå i de økonomisk svagt stillede og tyndtbefolkede områder. Det hænger derfor i høj grad sammen med den struktur i primærkommunerne, som bliver resultatet af kommunalreformen, men beror også på f. eks. spørgsmålet om investeringstilskud til skolevæsenet og i forbindelse hermed på tilsynsmyndighedernes stilling. Disse spørgsmål er nærmere omtalt i kapitel VI.

Refusion til kommunale sygehuse.

24. Refusionen af kommunernes sygehusudgifter er den næststørste af de tre store refusioner, der drøftes her. Refusionen udgør for samtlige kommuner under ét 65 pct. af kommunernes udgifter til driften af sygehuse; dette totalbeløb fordeles da mellem de enkelte by- og amtskommuner på den måde, at 1/3 udmåles efter kommunernes folketal, 1/3 efter antallet af sygedage på kommunens sygehuse og 1/3 efter kommunernes bruttoudgifter til drift af sygehuse; ved driftsudgifter forstås kun egentlige driftsudgifter, men ikke udgifter til forrentning og afskrivning.

Den enkelte kommune får således ikke nødvendigvis 65 pct.s dækning af udgifterne, jfr. bilag VI, der viser, hvorledes disse fordelingsregler resulterer i dækningsprocenter, der for de enkelte kommuner varierer fra ca. 50 op til 100 pct., som er lovens maksimum.

Denne fremgangsmåde må ses på baggrund af, at sygehustilskuddet, da det indførtes i 1937 ved etableringen af den fælleskommunale udligningsfond, udelukkende var et tilskud pr. indbygger og således ligesom de fleste andre tilskud fra fonden primært sigtede mod en udligning af forskellene i den kommunale beskatning. Den iøjnefaldende mangel på forbindelse mellem sygehustilskud og sygehusudgifter førte til, at det oprindelige tilskud senere blev suppleret med en fordeling efter sygedage (1946) og efter sygehusudgifter (1961). Bl. a. fordi disse nye kriterier gav en noget anden fordeling af tilskuddet mellem kommunerne end folketallet, er der sideløbende med ændringerne af fordelingsnøglen sket en almindelig forhøjelse af refusionsniveauet fra ca. 1/3 til nu 65 pct., således at ingen har tabt ved omlægningen. Man har herved bl. a. haft for øje, at sygehusrefusionen skulle bidrage til at holde den amtskommunale beskatning nede. Da anvendelsen af tilskud pr. indbygger og pr. sygedag krævede stadig ajourføring i perioder med prisstigninger, gik man fra 1960 over til at beregne det totale refusionsbeløb som en procent (nu 65) af alle kommunernes sygehusudgifter.

Det er således et karakteristisk træk ved sygehusrefusionen, at det totale refusionsbeløb og den refusion, der tilkommer den enkelte kommune, beregnes på helt forskellig måde. Dette har bl. a. den virkning, at sammenhængen mellem de udgifter, en kommune afholder, og den refusion, den modtager, er relativt svag. For den enkelte kommune er tilskuddet pr. indbygger helt, og tilskuddet pr. sygedag - i hvert fald i det korte løb — næsten helt uafhængigt af kommunens driftsudgifter, således at der i princippet kun skulle blive tale om marginal udgiftsrefusion på 21^2/s pct. — med andre ord et refusionsniveau, der næppe skulle øve større indflydelse på kommunens udgiftsdispositioner. For enkelte meget store sygehusstyrelser kan der dog være tale om, at der i overvejelserne om marginalrefusionen kan

tages hensyn til, at de to andre tilskudskomponenter påvirkes, når en stor kommune øger sine udgifter, fordi det samlede refusionsbeløb går op.

Også i nogle andre tilfælde må det imidlertid antages, at det er en højere refusionsprocent, der indgår i kommunernes overvejelser. For det første kan nævnes, at sygehusene i visse tilfælde optræder som en helhed - bl. a. ved forhandlinger om lønninger og leverancer — og i disse situationer må man regne med, at det er den gennemsnitlige refusionssats, der spiller en rolle.

For det andet må omtales, at anvendelsen af fordelingsnøglerne i visse — omend få - tilfælde kan føre til, at en kommune ville få over 100 pct. refusion. Refusionen er derfor i lovgivningen begrænset til 100 pct., men det indebærer på den anden side, at en kommune, der har nået dette niveau, også kan påregne 100 pct. refusion af sine merudgifter, i hvert fald inden for visse grænser.

Herudover er det imidlertid et spørgsmål, om ikke en refusion, der dækker 50-100 pct. af kommunens sygehusudgifter og derfor mindsker den vægt, hvormed disse syner, når beskatningen skal fastlægges, ikke har en vis virkning på udgiftsniveauet. Herfor taler også, at selv om der forekommer tilfælde af ret kraftige udsving i refusionsprocenten for enkelte kommuner over nogle få år, så er det trods alt mere sædvanligt, at refusionsniveauet i store træk har ligget ret fast over en årrække, således som man også ville vente det i en periode præget af store løn- og prisstigninger. Den omstændighed, at der gennemgående ikke synes at have været stærk kritik af, at den enkelte kommune ikke kunne forudse refusionsbeløbet for det kommende finansår — hvad ordningen sådan set kunne medføre — tyder også på, at refusionsniveauet tages for nogenlunde givet. I det omfang der måtte være en tendens til snarere at fæstne sig ved den gennemsnitlige refusion over nogle år end ved marginalrefusionen, bliver resultatet, at refusionsniveauet for en række kommuner er så højt, at det kan være tvivlsomt, om refusionen rummer tilstrækkelig tilskyndelse til at drive sygehusene på den økonomisk set mest hensigtsmæssige måde. Denne tendens forstærkes i givet fald ikke uvæsentligt af den omstændighed, at der kun ydes refusion af de egentlige driftsudgifter. I det omfang en rationalisering med henblik på at reducere driftsomkostningerne pr. sygedag og/eller antallet af sygedage pr. patient forudsætter investeringer, vil resultatet nemlig blive, at kommunen i kraft af investeringen får merudgifter til forrentning og afskrivning, mens en væsentlig del af den nedsættelse af de egentlige driftsudgifter, som skulle blive følgen, resulterer i en formindskelse af statsrefusionen.

Endvidere må nævnes det samspil, der består mellem sygehusrefusion og refusionen af kommunernes udgifter ved alderdomshjem og plejehjem, og som for kommuner med en høj refusion af sygehusudgifterne kan resultere i, at det er mere fordelagtigt at foretrække hospitalsbehandling fremfor plejehjemsophold til trods for, at dette ud fra en samlet vurdering af det offentliges aktivitet på disse områder må forekomme mindre hensigtsmæssigt.

Som hovedregel må man derfor konkludere, at sygehusrefusionens bidrag til udbygning og forbedring af sygehusvæsenet først og fremmest er opnået i kraft af det bidrag, den har ydet til den økonomiske udligning mellem kommunerne, og især den derved opnåede styrkelse af amtskommunernes økonomiske stilling. Selve ordningens indretning har derimod snarest bidraget til at bevare en forældet struktur i dele af sygehusvæsenet.

Refusion af kommunernes vejudgifter.

25. Den tredie store refusionsordning - vejrefusionen — er igen opbygget på en ganske anden måde end lærerlønsrefusion og sygehusrefusion. Den minder mest om den førstnævnte, for så vidt som den ligesom denne yder procentrefusion med tildels ret høje satser og således rummer en klar tilskyndelse til kommunal aktivitet på området. Tydeligst gælder dette om refusion af amtskommunernes vejudgifter, der udgør 75 pct. For primærkommunernes vedkommende er der ligeledes tale om procentrefusion, men procentsatsen er her gradueret, således at den indtil en vis grænse er stigende efter vejlængde pr. indbygger og udgift pr. km vej, således at kommuner med særligt tyngende vejudgifter - hvilket i praksis oftest også er mindre velstillede kommuner — får en særlig høj re-

fusion. For bykommunerne har refusionsprocenten typisk ligget mellem 40 og 46 pct., og for sognekommunerne mellem 48 og 56 pct.

Denne særlige refusionsform - der mere tydeligt end de øvrige nuværende refusioner tilstræber udligning af såvel beskatningen som af de offentlige ydelser - er først indført i 1958. Indtil da var ordningen den, at en - lovbestemt - del af motorafgiftsprovenuet årligt stilledes til rådighed for de respektive kommunegrupper og inden for disse fordeltes efter forskellige kriterier, herunder for sogne- og amtskommunerne i forhold til de gennemsnitlige vejudgifter i de sidste seks, respektive tre år. Da der således i bedste fald kun var en relativt løs sammenhæng mellem refusionen og den enkelte kommunes udgifter, rummede ordningen ingen særlig stærk tilskyndelsen til afholdelse af nye udgifter, men havde snarere karakter af en almindelig budgetstøtte fordelt under hensyn til vejudgifternes relative tyngde. Som sådan havde ordningen i øvrigt den ulempe, at det var vanskeligt for den enkelte kommune at forudse refusionens størrelse, når budgettet skulle lægges.

Ved vejtilskudsloven af 1958 ændredes refusionen til den nuværende ordning, og denne omlægning kunne således give et interessant eksempel på virkningen af en overgang fra en i alt væsentligt neutral refusionsordning til en ordning med en stærk tilskyndelse til nye udgifter. Imidlertid tilsløres billedet af, at ændringen fandt sted i en periode med ekstraordinær stærk stigning i motorfærdslen, som siden er fortsat, og at erkendelsen af dette forhold bevirkede en forhøjelse af refusionssatserne for at muliggøre løsningen af de voksende krav til de kommunale vejvæsener. Disse forhold i forbindelse med omlægningen bevirkede, at udgifterne vedrørende vejvæsenet, der havde ligget relativt stabilt midt i 50'erne, efter den nye lov i løbet af få år stort set blev fordoblet. Selv om man normalt kan forudsætte, at udgifternes stigning ikke er fuldt proportional med stigningen i færdslen, skal dog bemærkes, at i denne periode voksede biltallet til over det dobbelte, samtidig med at omkostningsniveauet steg 20-25 pct.

I øvrigt er stigningen i de refusionsberettigende udgifter fortsat i de senere år - omend med en pause i 1963-64, hvor det absolutte refusionsbeløb midlertidigt var lagt fast.

Væksten i udgifterne er utvivlsomt muliggjort af, at den nye lov for sogne- og amtskommunerne betød en forhøjelse af refusionsandelen ved det daværende udgiftsniveau, dernæst at der for provinsbyer og sognekommuner nu blev tale om en — ganske vist moderat — stigning i refusionssatsen, hvis de satte udgifterne i vejret, og endelig at den enkelte kommune nu havde fuld klarhed over den refusion, den ville få, hvis den satte vejudgifterne op.

Den stærkt voksende bilfærdsel, herunder ikke mindst den stigende tunge færdsel på alle veje, har betydet en øget belastning af vejnettet, hvilket har givet sig udslag i øgede krav til belægningernes vedligeholdelse og udbedring. Ud over dette krav til det eksisterende vejnets fremkommelighed har den øgede byggeaktivitet ligeledes stillet krav både til ombygning og anlæg af nye lokale offentlige veje. Endelig har også amter og andre kommuner måttet foretage en del anlægsarbejder på deres almindelige vejnet, der ikke har kunnet udføres med 85 pct. vejfondstilskud eller som hovedlandevejsarbejder med 100 pct. betaling af vejfonden. En relativt stor stigning i vejudgifterne - men dog kvantitativt af ringe betydning i forhold til den samlede refusions omfang - er i overensstemmelse med lovens hensigt sket i tyndt befolkede områder, hvor færdselsintensiteten er mindst. En tilfredsstillende vejstandard på mindre befærdede veje er givetvis, selv om anlægs- og vedligeholdelsesudgiften pr. km vej er ringere end på tæt befærdede veje, dyrere pr. køretøj skilometer, der afvikles på sådanne veje.

Ved reglernes udformning har ønsket om en forbedret vejstandard i de pågældende områder formentlig både været begrundet med ønsket om at holde egnsudviklingsmuligheder åbne og med et vist hensyn til beskæftigelsen og landbrugets transportbehov.

I al almindelighed må det dog fremhæves, at den største refusion gives til det (uden for byerne) mest trafikerede net, nemlig til amtsveje, hvor refusionsprocenten er 75. Da indbyggerne både er indbyggere i en sognekommune og i en amtskommune, er der således for områderne uden for byerne principielt en klar refusionsmæssig klassificering i re-

fusionsprocenten efter vejenes trafikale betydning.

I kritikken af vejrefusionen har man imidlertid bl. a. peget på de problemer, der kunne opstå som følge af samspillet mellem de refusionsberettigende vejudgifter og statsudgifterne til vejfondstilskud og til anlæg af hovedlandeveje og motorveje. Synspunktet har da været, at den begunstigelse af de mindre trafiktætte egne, som vejrefusionen indebærer, rummer en risiko for, enten at niveauet for de samlede vejudgifter blev for højt, eller at deres sammensætning ikke blev den fra et trafikpolitisk synspunkt mest hensigtsmæssige.

En speciel side af denne modsætning foreligger deri, at amtskommunerne, når de modtager 75 pct. refusion af egne udgifter, ikke har nogen stærk tilskyndelsen til at acceptere den statslige kontrol, der ville blive tale om, såfremt det pågældende arbejde skulle udføres som vejfondsarbejde med 85 pct. tilskud. Der peges i denne sammenhæng på, at den amtskommunale refusion af motorafgiftskommissionen var foreslået sat til 70 pct., men at denne sats blev hævet under forslagets behandling for at lette den amtskommunale beskatning. Denne refusionssats blev i øvrigt heller ikke senere nedsat, da amtskommunerne i 1963 blev helt fritaget for alle udgifter til anlæg af hovedlandeveje og vedligeholdelse af motorveje.

Tildels i forbindelse med denne debat om refusionens trafikpolitiske virkninger er også blevet fremdraget det forhold, at mulige ulemper forstærkes ved, at refusionen indtil et vist punkt stiger progressivt med udgifterne. Også mere alment kan det diskuteres, om denne form for refusionsberegning ikke rummer risiko for uhensigtsmæssige dispositioner.

Betydningen af progressionen i refusionen kan dog let overvurderes. Ca. halvdelen af de refusionsberettigende udgifter afholdes af amts- og bykommuner, og i disse tilfælde er progressionen stort set uden betydning; for amtskommunerne findes den slet ikke, og for byerne er den i realiteten ophørt derved, at de nu stort set alle modtager refusion efter højeste sats. Selv for sognekommunerne, hvor progressionen er af betydning i praksis, må det erkendes, at den er så relativt svag, at refusionen ikke øges væsentligt af den grund (jfr. den særlige redegørelse herfor i bilag VII).

Noget andet er, at den progressive refusion har haft den - formentlig utilsigtede - virkning, at refusionssatserne er steget automatisk i kraft af opgangen i pris- og lønniveauet. Priserne på vejbygning er siden vejtilskudslovens vedtagelse steget med ca. 50 pct., hvilket betyder, at en sognekommune, der i 1958-59 havde en til gennemsnittet for hele landet svarende udgift pr. km vej og vejlængde pr. indbygger, i kraft af prisstigninger har fået refusionsprocenten forhøjet fra 48 til knap 50 pct. Denne udvikling har imidlertid samtidig svækket den selvstændige betydning udgiften pr. km vej har for refusionsprocenten, der nu i stedse stigende grad beror på vejlasngde pr. indbygger. I 1966-67 var det således 74 pct. af by- og sognekommunerne (med 93 pct. af vejudgiften), der var placeret i lovens to højeste udgiftsintervaller med en udgift pr. km vej på over 5.000 kr. - 36 pct. af kommunerne og 69 pct. af udgiften var placeret i det højeste udgiftsinterval.

I betragtning af, at der er tale om udgifter, hvor kommunerne som helhed har en betydelig bevægelsesfrihed, må det antages, at det refusionsniveau på fra ca. 40 til ca. 55 pct. (i amtskommunerne 75 pct.), som ordningen indebærer, som tilsigtet har øvet en stimulerende virkning på kommunernes vejudgifter, udover hvad der følger af, at der stilles midler til rådighed for kommunerne.

Andre refusioner.

26. De øvrige refusionsordninger er hver for sig af langt mindre betydning end de hidtil omtalte. Ser man væk fra en halv snes ganske betydningsløse refusioner (samlet offentlig udgift mindre end 1 mill, kr.), drejer det sig om godt 30 ordninger, der dækker en halv snes procent af de samlede refusionsberettigende udgifter og ca. 5 pct. af statens udbetalinger; i 1965–66 udgjorde statsudbetalingerne godt 250 mill. kr.

De her omtalte ordninger er i øvrigt meget forskellige såvel med hensyn til refusionsberegning, refusionsniveau og den indflydelse, som kommunerne har på udgifternes størrelse.

Den beløbsmæssigt mest betydningsfulde er

uden tvivl refusionen af udgifterne til *folkebiblioteker m. v.* Den offentlige udgift andrager her godt 100 mill. kr. (1965-66), hvoraf staten bærer 45 pct. af driftsudgifterne ved hvert bibliotek indtil 275.000 kr. og 30 pct. af driftsudgifterne udover denne grænse. Disse regler blev indført i 1964 til afløsning af en ordning, hvorefter statsrefusionen var kædet sammen med størrelsen af de stedlige bidrag året før, således at refusionen udgjorde 80 pct. af de første 25.000 kr. i stedlige bidrag og 40 pct. af beløb derudover. Foruden at give en brat aftrapning af refusionen rummede den ældre ordning således den ulempe, at refusionsbeløbet var svingende fra år til år.

Bl. a. som følge af denne omlægning af refusionsberegningen er biblioteksudgifterne i årene siden da steget noget hurtigere end tidligere, og der foreligger således her et eksempel på, at refusionsreglerne selv ved et forholdsvis moderat støtteniveau kan udøve en ret stærk indflydelse på de kommunale udgifter.

En anden ganske betydningsfuld ordning vedrører anbringelsen af folke- og invalidepensionister på *alderdoms- og plejehjem.* En beløbsangivelse og en angivelse af refusionsniveauet er her vanskelig, fordi refusionen er kædet sammen med refusion af de almindelige pensioner til disse grupper, og fordi ydelsen af refusion til plejehjem, der har stærkt varierende standard og omkostningsforhold, har tilsagt etableringen af en ganske kompliceret refusionsberegning. Der synes imidlertid ikke at være tvivl om, at ordningen som hovedregel rummer en ikke uvæsentlig tilskyndelse for kommunerne - især amtskommunerne - til at etablere plejehjem og tillige en - omend svagere - tilskyndelse til forbedring af disses standard. Baggrunden herfor har været dels ønsket om en forstærket indsats for at imødekomme det store behov for sådanne hjem, dels bestræbelser for at aflaste de almindelige sygehuse for denne gruppe patienter, hvilket bl. a. tilsagde en refusion af plejehjemsudgifterne, der ikke var mindre gunstig, end hvad kommunen kunne opnå ved anbringelse af disse patienter på sygehuse.

Det stærke opsving i plejehjemsbyggeriet, efter at dette i 1966 er blevet frigivet, skyldes nok i nogen grad det store behov i forbindelse med de foregående års byggerestriktioner, men tillige det incitament, der er indeholdt i refusionsreglerne.

I sammenhæng med refusionen af plejehjemsudgifterne må endvidere nævnes refusionen af kommunernes udgifter til *hjemmehjælp for folke- og invalidepensionister,* der er bemærkelsesværdig derved, at den enkelte kommune her modtager fuld refusion (stat og mellemkommunal refusion), uanset at der er tale om en ordning, hvor kommunerne kan øve betydelig indflydelse på indsatsens omfang. Den høje refusionssats på et område af denne karakter må uden tvivl rumme et kraftigt incitament, som har været ønsket bl. a. for at mindske presset på plejehjemmene og de almindelige sygehuse.

De *øvrige refusioner på det sociale område* er typisk enten en 80 pct. statsrefusion eller -- set fra den enkelte kommunes synspunkt — en 70 pct. refusion sammensat af 30 pct. statsrefusion og 40 pct. mellemkommunal refusion. Disse forskellige satser er overvejende et resultat af de pågældende ordningers historiske udvikling og afspejler således som hovedregel ikke den bevægelsesfrihed, kommunerne har med hensyn til udgifternes størrelse, og som varierer en del fra ordning til ordning. For mælkehjælp (hvor refusionssatsen i øvrigt er 2/3) er kommunens margin meget ringe, mens den f. eks. er stor, når det drejer sig om almindelig offentlig hjælp. De relativt høje refusionssatser må nok overvejende ses ud fra det synspunkt, at man har ønsket at tilskynde til kommunal indsats af en kvalitet, som næppe ville opnås uden en høj refusion.

På *sundhedsvæsenets* område forekommer ligeledes en gruppe af refusionsordninger, der er nogenlunde ensartet opbygget. Som hovedregel er kommunens bevægelsesfrihed her stærkere begrænset end for de sociale udgifters vedkommende. Den typiske refusionssats er 50 pct.

Endelig forekommer udover de allerede i punkt 23 omtalte inden for *skolevæsenet* refusioner, der alle beløbsmæssigt er ret beskedne, men i øvrigt er af meget forskellig karakter.

En så høj refusionssats som 90 pct. anvendes på udgifterne til skoleelevers fribefordring (skolerejser og ferierejser). Den høje sats afspejler statens (DSB's) økonomiske in-

teresse i ordningen, således at den kommunale andel skyldes ønsket om at sikre den lokale kontrol med rejserne.

En anden helt speciel ordning vedrører skolebespisning — en af de få ordninger, hvor kommunerne står frit overfor, om den skal anvendes eller ej. Refusionen udgør 1/3.

Den overvejende del af de øvrige refusioner vedrører de frivillige uddannelser i form af aftenskoler, efterskoler m. v., hvor der hyppigt er tale om sideløbende refusion til private og kommunale institutioner.

27. Sammenfattende kan det om de i punkt 26 omtalte mindre refusionsordninger for det første siges, at allerede deres ret beskedne størrelse i mange tilfælde gør det meget vanskeligt at vurdere, hvilken betydning refusionen som sådan har sorn tilskyndelse på de felter - og det er langt de fleste - hvor lovgivningen, omend kun inden for visse rammer, pålægger kommunerne at tage bestemte opgaver op.

Det er i hvert fald tydeligt, at den mangfoldighed, der forekommer med hensyn til såvel beregningsgrundlag og sats for refusionerne, i mange tilfælde snarere er udtryk for den historiske udvikling og noget forskellige principper inden for de berørte ministerier end for en nærmere afvejning af sigtet med refusionen. Man kan derfor næppe tage de forskellige satser m. v. som en angivelse af, hvor stærk tilskyndelse man har ønsket, at ordningen skulle give kommunerne.

Hovedindtrykket er imidlertid, at det uden for de ikke helt få områder, hvor kommunernes forpligtelser er relativt præcist angivet i lovgivningen, i meget høj grad er beroende på kommunens indkomstgrundlag og skatteniveau, om refusionsordningen har betydning for udgifterne. I de kommuner, der har et godt skattegrundlag, vil mulighederne for at klare disse opgaver være gode og presset for, at de bliver taget op, være betydeligt, og det er derfor næppe troligt, at de enkelte refusioner spiller en afgørende rolle for kommunens dispositioner. I de mindre velstillede kommuner vil det derimod stille sig omvendt, og det er her en nærliggende mulighed, at kommunerne uden den påvirkning, der ligger i refusionsordningen, måske ville lægge større vægt på reduktion af den lokale beskatning. Denne mulighed er vel i særlig grad nærliggende, når talen er om at tage nye opgaver op eller om at administrere mindre ordninger, hvor kommunen har et stort råderum for sine dispositioner. Det har formodningen for sig, at denne tendens vil være mest udtalt i de små kommuner; der forekommer da også netop i disse eksempler på, at udgifterne holdes nede selv på områder, hvor refusionssatserne er meget høje.

V. KRITIK AF REFUSIONSORDNINGERNE

1. I kapitel IV er nærmere omtalt, hvorledes en række forskellige hensyn er resulteret i, at der gennem de sidste 40-50 år har været en stærk bevægelse henimod store refusioner og store statsskatter. Der kan næppe være tvivl om, at denne udvikling har bidraget til en højere og mere ensartet standard for de offentlige ydelser, der stilles til rådighed for befolkningen, og til en forskydning i finansieringen af det offentliges virksomhed til gunst for borgerne i de økonomisk svagere stillede kommuner og landsdele.

På den anden side er det klart, at den deling mellem den besluttende og den finansierende myndighed, som er en uundgåelig bestanddel af refusionssystemet, rummer kimen til mange problemer, og denne risiko er formentlig, alt andet lige, større, jo højere refusionsniveauet er. Under gennemgangen i kapitel IV (specielt underafsnit D) er allerede fremdraget forskellige eksempler på, at refusionsordningerne ikke altid virker hensigtsmæssigt. I det følgende behandles i afsnit A dette centrale spørgsmål mere systematisk i forbindelse med de problemer, refusionerne skaber for tilrettelæggelsen af det offentliges udgifter som helhed. Dernæst omtales i afsnit B-D de mere specielle problemer, de rejser for statens konjunkturpolitik og for statens og kommunernes administration.

A. *Refusionsordningernes betydning for størrelsen og prioriteringen af de offentlige udgifter*

2. Det centrale punkt i kritikken af refusionsordningerne er, at delingen mellem den besluttende og den finansierende myndighed rummer en klar risiko for, at de samlede offentlige udgifter bliver større og får en anden sammensætning end ønskeligt. Det nærmere indhold i denne kritik må dog uddybes og i særdeleshed må det søges præciseret, hvad det er for egenskaber ved refusionsordningerne, der medfører disse ulemper.

Forinden dette omtales i enkeltheder må det imidlertid fremhæves, at denne kritik efter sagens natur ikke finder anvendelse på de områder, hvor der i lovgivningen er givet så præcise forskrifter om de offentlige udgifter, at refusionsordningerne i hovedsagen er udtryk for en af praktiske hensyn begrundet opdeling af forvaltningen. Dette gælder således de i kapitel IV, punkt 21, nævnte ordninger, specielt de store pengeydelser på det sociale område.

Den kritik, der kan fremføres, finder således kun anvendelse på de områder, hvor det er kommunerne, der inden for visse grænser træffer bestemmelse om omfanget af den aktivitet, til hvilken der ydes refusion.

3. Refusioner indebærer som andre tilskudsordninger en risiko for, at den støttede aktivitet bliver drevet for dyrt. Denne virkning kan fremkomme på flere måder:

Det mest iøjnefaldende - men i praksis formentlig det mindst betydningsfulde - eksempel herpå foreligger naturligvis i de tilfælde, hvor en høj refusionssats kan medføre, at der simpelthen ikke disponeres på økonomisk forsvarlig måde.

Mere betydningsfuldt er det, at den enkelte refusionsordning kan være udformet således, at kommunernes udgifter vil stige — eller i **hvert fald ikke** falde — såfremt den pågældende opgave løses på en billigere og mere effektiv måde end hidtil. Typisk kommer dette frem derved, at man for at opnå en administrativt simpel ordning har valgt et enkelt og nogenlunde klart defineret grundlag for refusionsudmålingen, f. eks. driftsudgifter excl. forrentning og afskrivning eller endog en begrænset del af disse

(lønninger). Det er klart, at der i sådanne tilfælde ikke er nogen økonomisk tilstrækkelig tilskyndelse for kommunerne - i nogle tilfælde tværtimod — til at søge gennemført en effektivisering af den pågældende aktivitet gennem investeringer i nye bygninger, nyt materiel m. v. Resultatet bliver da let, at omkostningerne bliver for høje, eller at standarden af de offentlige ydelser bliver for ringe. Eksempler herpå er fremdraget i kapitel IV for så vidt angår sygehusudgifter og udgifterne til skolevæsenet.

Endelig må nævnes, at udviklingen kan medføre, at en bestemt opgave kun kan løses på den mest effektive måde ved etablering af institutioner, der kan være for store for den enkelte kommune, f. eks. fordi de forudsætter et større befolkningsunderlag. En tilfredsstillende løsning af opgaverne kan i sådanne tilfælde **kun** opnås gennem kommunesammenlægninger eller kommunesamarbejde. Hvis refusionsordningerne imidlertid medfører, at den omkostningsbesparelse, der opnås ved overgang til større enheder, er ringe set fra kommunernes synspunkt, fordi den for en stor del kommer staten til gode, bliver tilskyndelsen til at søge den effektive løsning svækket. Refusionen har med andre ord også det fælles med andre tilskudsordninger, at den har en tendens til at bevare sig selv, fordi den støttede aktivitet bliver drevet for dyrt.

4. Det er tydeligt, at den omstændighed, at refusionerne kan resultere i, at en del af det offentliges aktivitet udføres med for høje omkostninger, i sig selv fører til en utilfredsstillende prioritering af de offentlige udgifter. Også bortset herfra kan man imidlertid rejse det spørgsmål, om ikke refusionerne i øvrigt kan bidrage til, at sammensætningen af de offentlige udgifter kan komme til at afvige fra det ønskelige. Man er imidlertid i denne henseende på langt mindre sikker grund, fordi en bedømmelse strengt taget forudsætter, at der foreligger en nogenlunde præcis målsætning for det offentliges aktivitet. For så vidt angår de områder, hvor der ydes refusion, er det såre vanskeligt at kortlægge nærmere, hvilken standard for de offentlige ydelser lovgivningsmagten har stilet mod, og i hvilken udstrækning det har været tanken, at denne standard skulle nås overalt i landet. Ligeledes kunne den omstændighed, at såvel refusionerne som de egentlige statsudgifter fastlægges af lovgivningsmagten umiddelbart tale imod at der skulle have været ønske om en anden fordeling mellem henholdsvis egentlige statsudgifter og kommuneudgifter med refusion end den, der faktisk er blevet resultatet.

Man kan imidlertid pege på nogle egenskaber ved refusionsordningerne, som kunne tale for, at de vanskeliggør en smidig prioritering af det offentliges aktivitet.

5. For det første kan man fremhæve, at refusionerne set i relation til de hovedmotiver, der er nævnt i kapitel IV, i mange tilfælde er et forholdsvist unuanceret virkemiddel. Dette gælder med hensyn til såvel virkningen på kommunernes udgifter som den økonomiske udligning mellem kommunerne.

(i) I den førstnævnte henseende — virkningen på kommunernes udgifter — er det refusionernes svage punkt, at de som oftest må knyttes til de af kommunerne faktisk afholdte udgifter og ikke til det »udgiftsbehov«, der ville være, såfremt en eller anden standard skulle nås. Denne fremgangsmåde er selvsagt valgt, fordi det som hovedregel ville være overmåde vanskeligt at finde anvendelige kriterier for udgiftsbehovet (jfr. den nærmere omtale heraf i kapitel VI, punkt 23). I mange tilfælde må man formentlig gå ud fra, at de afholdte udgifter også giver et brugeligt udtryk for udgiftsbehovet; men fremgangsmåden rummer en risiko for, at kommuner med et solidt skattegrundlag i realiteten bliver gunstigere stillet end kommuner med et svagt skattegrundlag, idet den kommunale udgift, der skal afholdes for at »udløse« statsrefusionen altid vil veje mindre tungt i den velstillede kommune. Den eneste af de større refusionsordninger, der er udformet med henblik på at overvinde denne vanskelighed, er vejrefusionen, hvor refusionsprocenten er søgt gradueret efter vej udgifternes formodede tyngde i forskellige typer af kommuner.

(ii) Også med hensyn til den økonomiske udligning mellem kommunerne må refusionen siges at være et relativt unuanceret virkemiddel, for så vidt som der ikke sker en graduering af statsydelsen efter indkomstniveauet hos kommunens skatteydere. Grunden hertil

er - som det nærmere er omtalt i kapitel VI, punkt 19 - især betænkelighederne ved at anvende de selvangivne indkomster som grundlag for såvel beskatningen som for statens ydelser til kommunerne. Der har således ikke været større muligheder for ad denne vej at overvinde eller mindske de problemer, der er nævnt under (i).

De nævnte vanskeligheder er — foruden gennem den særlige udformning af vejrefusionen - i praksis søgt imødegået på den måde, at man efterhånden er søgt frem mod et så højt refusionsniveau, som man fandt forsvarligt - en tendens, som i øvrigt er blevet understøttet af mere generelle skattepolitiske overvejelser, jfr. kapitel IV, punkt 4. Grænserne for, hvor langt man kunne gå i retning af et højere refusionsniveau, har dog medført, at det også i dag er således, at der er et forholdsvist højt skatteniveau i de kommuner, der har det svageste indkomstgrundlag.

Forskellene i kommunernes indkomstgrundlag og skatteniveauer er belyst nærmere i bilag IX, hvoraf bl. a. fremgår, at i 266 af landets 1.018 sognekommuner (excl. Gentofte) var indkomsten pr. indbygger i 1965 mindre end 75 pct. af gennemsnittet for sognekommunerne. Som følge heraf tegnede de nævnte kommuner sig kun for 10 pct. af den samlede indkomstmasse i sognekommunerne, mens befolkningsandelen var 14 pct. Niveauet for den kommunale beskatning var derfor — uanset refusionerne — noget højere i disse kommuner end i de øvrige, nemlig 13 pct. af indkomsten mod 11 pct. for alle sognekommuner og 10 pct. for de 19 kommuner med den højeste gennemsnitsindtægt.

Disse forskelle bevirker, at man i nogle henseender står overfor det problem som er nævnt under (i) ovenfor, at standarden for de offentlige ydelser i mange tilfælde ligger væsentligt højere i de kommuner, hvor indkomstniveauet er højt, end i de svagere stillede kommuner, uden at dette finder tilsvarende udtryk i niveauet for den kommunale beskatning[1]).

Det må derfor også være rigtigt at konkludere, at refusionerne som det unuancerede virkemiddel, de er, som hovedregel ikke har bidraget så stærkt til en udligning af standarden for de offentlige ydelser, som målet synes at have været.

6. Den anden egenskab ved refusionerne, som gør, at de kan vanskeliggøre en smidig prioritering af de offentlige udgifter, er, at de gennemgående er et tungt bevægeligt instrument.

Hertil er der flere grunde: For det første spiller det ind, at det som hovedregel er hensigtsmæssigt at undgå stærke og pludselige ændringer i kommunernes økonomiske vilkår; specielt er det naturligvis vanskeligt at foretage sådanne forandringer på et tidspunkt, hvor kommunernes budgetter og skatteudskrivning er fastlagt. Mens denne faktor især gør sig gældende på kortere sigt, spiller det derimod både på kort og lang sigt en rolle, at det ikke er let at ændre i refusionerne, uden at det berører den udlignende virkning mellem kommunerne, som er et mål i sig selv. Endelig vil der ofte være knyttet selvstændige interesser til de enkelte refusionsordninger, og også dette kan i høj grad vanskeliggøre en ændring.

Den omstændighed, at refusionsordningerne, når de først er etableret, er et tungtbevægeligt instrument, kan undertiden bidrage til, at den påvirkning, de øver på kommunernes udgiftsprioritering, ikke tilpasses tiltilstrækkeligt smidigt efter samfundsudviklingen i øvrigt. Det kan således tænkes, at de bestående refusioner giver kommunerne en så stærk økonomisk tilskyndelse til aktivitet på de støttede områder, at det hæmmer iværksættelsen af ny aktivitet på områder, hvor behovet er voksende, men hvor der ikke ydes refusion eller ikke så høj refusion. I en sådan situation kunne en tilpasning af refusionsordningerne være et hensigtsmæssigt middel til at understøtte en drejning af kommunernes aktivitet i en lidt andet retning; men dette kan støde på den vanskelighed, at det af de ovennævnte grunde er vanskeligt at nedsætte de bestående refusioner samtidig med, at finansielle hensyn taler imod etableringen af nye. Set over en længere periode er der på den anden side ringe tvivl om, at disse forhold har haft til følge, at refusionsordningerne har fundet anven-

[1]) Disse problemer er i de senere år bl. a. kommet til udtryk i et voksende ønske om særlige statstilskud til de kommuner, der har det svageste indkomstgrundlag.

delse på flere og flere områder, herunder også på nogle, hvor det næppe har været nødvendigt, såfremt de bestående refusioner ikke var så høje.

De svagheder, der knytter sig **til,** at refusionsordningerne er et tungtbevægeligt instrument, træder også tydeligt frem i forholdet mellem kommuneudgifter med refusion og egentlige statsudgifter. Det spiller i denne forbindelse en væsentlig rolle, at udviklingen i statsudgifterne i hvert fald indtil de allerseneste år har været resultatet af en budgetproces, der i alt væsentligt har haft til formål at styre udgiftsforskydningerne fra det ene år til det næste. Når statsmyndighederne i denne situation skal tage stilling til udgiftsplanen på de områder, hvor staten selv disponerer, så kan denne stillingtagen naturligvis ikke være upåvirket af udgiften til refusionsordningerne, idet det normalt vil være således, at den samlede stigning i statsudgifterne begrænses af økonomisk-politiske hensyn. Statsmyndighederne står derfor overfor at skulle vælge mellem de forskellige opgaver. Det er tænkeligt, at man herved ville nå til det resultat, at refusionsområderne havde en så høj prioritet, at statens egen aktivitet måtte vige, men det er naturligvis lige såvel muligt, at man i denne situation ville finde det ønskeligt at give visse statsopgaver fortrinsret. Her repræsenterer de tu ngtbe vægelige refusionsordninger ganske åbenbart en binding, som kan resultere i en anden prioritering af de offentlige udgifter, end man ville finde ønskelig. Forholdet er som nævnt særligt iøjnefaldende, når statens udgifter styres gennem en budgetprocedure, der domineres af hensynet til det enkelte finansår, og som derfor rummer en risiko for, at nødvendige tilpasninger af refusionsordningerne ikke bliver gennemført, fordi det til stadighed viser sig, at sådanne tilpasninger ikke kan gennemføres med kort varsel. Med en mere langsigtet tilrettelæggelse af statens udgiftspolitik skulle problemets betydning kunne mindskes noget, men det vil fortsat bestå, i den udstrækning refusionerne spiller en væsentlig rolle for den økonomiske udligning mellem kommunerne.

Det må dog tilføjes, at den her omtalte konflikt mellem statsudgifter og kommuneudgifter med refusion er mest følelig i de tilfælde, hvor refusionsordningen indeholder en tilskyndelse for kommunerne til at fremme en aktivitet, som tillægges en ringere prioritet end den, staten må afstå fra. Der foreligger her en klar risiko for, at både omfanget og sammensætningen af de offentlige udgifter bliver anderledes end ønsket.

7. Det er efter sagens natur vanskeligt at give konkrete eksempler på målsætningskonflikter af den art, der er nævnt i punkt 6 ovenfor. Det har dog været en almindelig erfaring i efterkrigsårene, at de besparelser, der fra tid til anden har været gennemført som led i finanspolitiske forholdsregler, som hovedregel har ramt statens egne udgifter og ikke refusionerne. Som en undtagelse kan nævnes den i 1963 foretagne midlertidige begrænsning af vejrefusionen.

De omtalte målsætningskonflikter er formentlig lettest at erkende på udgiftsområder, hvor staten både yder refusion af kommunale udgifter og samtidig selv varetager visse opgaver. Som et eksempel kan nævnes udviklingen indenfor undervisning og uddannelse, hvor kommunerne (med refusion) forestår folkeskole m. v., mens staten varetager de højere uddannelser. Man har i dette tilfælde set, at de store årgange, efterhånden som de passerer gennem de forskellige uddannelsestrin, har bevirket højere statsudgifter først til refusion og dernæst til videreuddannelse, uden at der i den sidstnævnte fase har vist sig mulighed for at holde ekspansionen i folkeskolen lidt tilbage, til trods for at elevtallet har været dalende.

Som det er omtalt i kapitel IV, punkt 25, har det for vej udgifternes vedkommende været diskuteret, om der ikke burde holdes igen på ekspansionen i de arbejder, der udføres med refusion, i en periode hvor statens udgifter til anlæg af hovedlandeveje og motorveje voksede stærkt.

8. Som afslutning på denne gennemgang af de vanskeligheder, som refusionsordningerne har skabt for tilrettelæggelsen af den offentlige udgiftspolitik, skal endelig nævnes, at betydningen af disse ulemper kan variere en del fra situation til situation. Som hovedregel må man antage, at de vil træde noget i baggrunden under forhold, hvor økonomien som helhed er præget af ledige ressourcer, og hvor risikoen for, at offentlig virksomhed

med en høj prioritet sættes til side til fordel for udgifter med refusion, måske er mere begrænset.

Omvendt gør ulemperne sig stærkt gældende i en situation med en varigt høj beskæftigelsesgrad, hvor stillingen snarere er den, at det under disse forhold næsten uundgåelige efterspørgselspres bl. a. må tilsige en fortløbende, kritisk vurdering af alle offentlige udgifter.

B. *Rejusionsordningernes betydning for konjunktur politikken*

9. De problemer med hensyn til udformningen af statens udgiftspolitik, som er omtalt i punkt 6 og 7 ovenfor, har også en vis betydning for tilrettelæggelsen af finanspolitikken som led i statens regulering af den økonomiske aktivitet. Selv om den konjunkturregulerende finanspolitik især føres ved ændringer i skatter og afgifter, kan det meget vel i en given situation vise sig uhensigtsmæssigt, at refusionsordningerne bidrager til at indsnævre den i forvejen begrænsede bevægelsesfrihed, der på kort sigt er i udgiftspolitikken.

Et særligt problem ved tilrettelæggelsen af en konjunkturud jævnende finanspolitik opstår i de tilfælde, hvor staten først sent — typisk året efter — får kendskab til omfanget af den refusionsberettigende aktivitet, som skal dækkes gennem statsindtægterne. Man kan f. eks. tænke sig en situation, hvor den indre aktivitet er så høj, at det er ønskeligt, at enhver offentlig aktivitetsudvidelse finansieres gennem øget beskatning. Man kan da komme ud for, at denne beskatning faktisk ikke tilvejebringes hverken i kommunerne, som kun søger deres egen andel af udgifterne dækket, eller i staten, som ikke har kendskab til den pågældende aktivitetsforøgelse. Refusionsområderne er naturligvis ikke de eneste felter, hvor usikkerheden om de fremtidige udgifters størrelse kan vanskeliggøre tilrettelæggelsen af finanspolitikken, men de indtager dog en særstilling i denne henseende både i kraft af deres størrelse i det samlede budget, og fordi der i en række tilfælde ikke er de samme muligheder for at forbedre kvaliteten af udgiftsoverslagene som på de felter, hvor staten selv disponerer.

10. Refusionerne kan måske også give anledning til konjunkturpolitiske problemer med hensyn til indkomstudviklingen. Der tænkes herved på, at det i en situation som i de senere år, hvor det offentliges dispositioner er en vigtig faktor i det samlede indkomstforløb, kan give anledning til principielle betænkeligheder, at lønninger eller priser på leverancer i visse tilfælde fastlægges ved aftaler med kommuner, som er sig bevidst, at en vis andel af de øgede omkostninger kan overvæltes på staten i kraft af refusionen.

11. Det er karakteristisk for de fleste refusionsordninger (dog ikke lærerlønsrefusion), at statens udbetalinger ikke sker løbende, men af administrative grunde som oftest finder sted kvartalsvist eller årlig, jfr. kapitel III foran. Refusionerne bidrager herved væsentligt til de stærke sæsonsvingninger i statens udbetalinger og i statens kasseoverskud indenfor finansåret, jfr. bilag III, pkt. 10.

De ulemper, der herved opstår for statens finansiering, er i sig selv ubetydelige, da disse sæsonbevægelser udlignes gennem bevægelserne på statens foliokonto i nationalbanken. Derimod spiller det en vis rolle, at sæsonbevægelserne medfører tilsvarende stærke bevægelser i pengeforsyningen og dermed i bankernes likviditetsstilling, som kan gøre det besværligt for nationalbanken at tilrettelægge en smidig pengepolitik.

Det er dog ikke refusionsudbetalingerne alene, der bidrager til disse sæsonbevægelser, idet også tidspunkterne for kommunernes afregning af statsskatter og for de private virksomheders afregning af forbrugsafgifter er af væsentlig betydning. I øvrigt vil sæsonforløbet som helhed rimeligvis blive ændret en del efter overgang til kildeskat.

G. *Refusionsordningerne og den offentlige forvaltning*

12. Såvel i staten som i kommunerne stiller eksistensen af refusionsordningerne krav om personale og udgifter i forbindelse med ordningernes administration, idet der for de enkelte ordninger er behov for indberetninger, revision, beregninger, betalinger og afgørelse af tvivlstilfælde.

Det vides ikke, hvor store omkostningerne

ved administrationen af ordningerne er, og det er i øvrigt også klart, at disse omkostninger ikke kan bedømmes isoleret, men må sammenholdes med omkostningerne ved alternative løsninger, der mere eller mindre dækker den samme målsætning.

Derimod er der grund til at fremhæve, at omkostningerne og det administrative besvær efter alt at dømme især afhænger af, hvor mange ordninger der består uanset størrelsen af de refusionsbeløb, der passerer gennem dem, således at omkostningerne ved de mindre refusioner er forholdsvis høje, medmindre de - som en række sociale refusioner - kan ekspederes sideløbende med andre. I denne forbindelse er det værd at minde om, at der i 1964-65 - foruden en halv snes beløbsmæssigt helt ubetydelige ordninger (som måske heller ikke gav anledning til megen administration) — fandtes over en snes refusionsordninger, hvor statens udgift i hvert enkelt tilfælde var under 5 mill. kr. Gennem disse småordninger tilførtes der kommunerne i alt omkring 50 mill. kr. fra staten.

Endvidere spiller det ind, hvor sindrig refusionsberegningen er, jfr. f. eks. som nævnt foran i kapitel IV refusionen af Københavns kommunes skoleudgifter. I denne sammenhæng må også nævnes det mellemkommunale refusionsforbund, der dels medfører et virvar af refusionssatser for henholdsvis statsrefusion og mellemkommunal refusion, dels medfører to sideløbende afregningssystemer for en lang række udgifter. Noget tilsvarende vanskeligheder kan fremkomme, hvor selve gennemførelsen af forskellige offentlige foranstaltninger i praksis er knyttet stærkt sammen, men hvor refusionssatserne ikke desto mindre er ret forskellige. Som eksempel kan nævnes de forskellige vaccinationsordninger samt ordningerne vedrørende hjemmesygepleje, skolelæger og sundhedsplejersker.

D. *Refusionsordningerne og kommunernes stilling*

13. I det store hele må det antages, at refusionerne har en stabiliserende virkning på kommunernes finanser, idet der til overvejende faste terminer tilflyder kommunerne nogenlunde forudseelige indtægter af betydelig størrelse. I visse tilfælde kan refusionsordningerne dog indføre en usikkerhedsfaktor, der kan være af betydning for kommunernes økonomiske forvaltning.

Et eksempel herpå foreligger i hvert fald for en del af kommunerne i de indbetalinger, de skal præstere til det mellemkommunale refusionsforbund vedrørende såvel kommunernes indbyrdes mellemværende som deres tilsvar til staten, idet den enkelte kommune på det tidspunkt, hvor den fastlægger sit budget og sin skatteudskrivning, kan have vanskeligheder ved at bedømme det beløb, der skal udredes til refusionsforbundet 3/4 år senere, med tilfredsstillende nøjagtighed.

Noget tilsvarende problemer kan opstå på andre områder, fordi de fleste refusioner af praktiske grunde afregnes med en vis forsinkelse. Sker der da, efter at budgettet er fastlagt, ændringer i de refusionsberettigende udgifter, som den enkelte kommune ikke kan forudse eller have indflydelse på - f. eks. ved ny lovgivning eller uventede dyrtidstillæg — kan kommunen måske blive stillet over for likviditetsproblemer. Dette spørgsmål vedrører især den balance, der i hvert enkelt tilfælde er valgt mellem forskudsrefusion og endelig refusion. Det har i denne henseende været hovedreglen, at forskudsrefusionen for at hindre misbrug måtte være noget lavere end den endelige refusion. Det synes da også kun at have været i særlige tilfælde, at disse vanskeligheder har gjort sig gældende med større vægt, og der foreligger eksempler på, at man i så fald har søgt en konkret løsning på disse problemer.

14. Det har undertiden været fremdraget fra kommunernes side, at de nuværende afregningsregler for refusioner betyder en belastning af kommunernes likviditet.

Betragter man refusionerne isoleret, vil kommunerne have et lånebehov — og dermed et rentetab - i perioden fra de afholder udgifter, til de modtager refusion. Problemets omfang er dog begrænset, idet der i praksis er tale om øjeblikkelig refusion af folkeskoleudgifterne og forskudsandelen (henved 80 pct.) af de sociale udgifter. I øvrigt har kommunernes øgede lånebehov sit modstykke i, at de fleste kommuner først afregner statsskatter kortere eller længere tid, efter at de er forfaldet.

Kritikken rejses da også især mod det forhold, at statsrefusionen vedrørende sociale udgifter og sygehuse udbetales i kvartalets første måned, mens kommunernes skatteafregning med staten finder sted i den sidste måned.

Selv om det må tages med i betragtningen, at de beløb i statsskatter, som kommunerne skal afregne over for statskassen, som hovedregel vil være indgået i kommunernes kasse forinden, må det erkendes, at disse udsving i hvert fald ikke er særligt bekvemme for kommunerne.

Hele denne problemkreds omkring afregningsterminer for refusion og skatter, som i øvrigt kun synes at være en virkelig ulempe i perioder med stærk kreditstramning, synes imidlertid mest hensigtsmæssigt at kunne tages op i forbindelse med indførelsen af kildeskat og eventuelle ændringer i refusionssystemet.

15. Endelig skal nævnes, at der fra kommunernes side har været rettet kritik mod det fordelingsgrundlag, der anvendes ved fastsættelsen af deres bidrag til det mellemkommunale refusionsforbund. For det første har det været fremført, at det efter de stedfundne ændringer i ejendomsbeskatningen er næsten umuligt for kommunerne at indberette den korrekte størrelse af forskelsværdien[1]).

For det andet har det været fremhævet, at fordelingsgrundlaget på visse punkter er løsrevet fra kommunernes skattegrundlag og derfor ikke giver nogen rimelig fordeling. Det kan således nævnes, at forskelsværdierne af faste ejendomme indgår i fordelingsgrundlaget, til trods for at den kommunale ejendomsskyld er fikseret og under afvikling. Ligeledes har det været nævnt, at de indkomster, der medtages i fordelingsgrundlaget, er de ansatte indkomster og ikke skalaindkomsterne.

Denne kritik behøver ikke nødvendigvis at være fuldt holdbar, for så vidt som der ikke kan være principielle indvendinger mod at anvende de pågældende kriterier som et summarisk udtryk for velstandsniveauet i de enkelte kommuner, selv om de ikke umiddelbart indgår i kommunens skattegrundlag, men det må på den anden side erkendes, at den udformning, fordelingsgrundlaget har fået i lovgivningen, tyder på, at man i hvert fald på det tidspunkt havde i tankerne, at der netop skulle være en rimelig overensstemmelse mellem fordelingsnøgle og skattegrundlag.

16. Disse mere teknisk prægede indvendinger er dog af underordnet betydning. Også for kommunerne selv må det afgørende spørgsmål nemlig være, hvilken indflydelse den stadigt mere intensive anvendelse af refusionsordningerne kan få på deres stilling som helhed.

Der er ikke tvivl om, at refusionerne har gjort det lettere at bevare et kommunalt mønster, som ellers rimeligvis ville være blevet tilpasset under udviklingens pres. Dette har på den anden side medført, at vægten af den kritik, som kan fremføres mod refusionsordningernes uheldige virkninger, er blevet tungere, så meget mere som den økonomiske udvikling i øvrigt har givet anledning til stadigt stærkere krav om effektivitet i den offentlige forvaltning og om en nøjeregnende prioritering af de offentlige udgifter.

Set på længere sigt rummer denne udvikling derfor en indlysende risiko for, at kommunernes stilling som et selvstændigt led i den offentlige forvaltning svækkes.

[1]) Der tænkes hermed på vanskeligheder med fradrag i forskelsværdi for de ejendomme, der er fritaget for ejendomsskatter.

VI. FORBEDRINGER AF REFUSIONSSYSTEMET

A. *Indledende bemærkninger*

1. Som det allerede er omtalt i kapitel I, forestår der i og med den planlagte kommunalreform væsentlige ændringer i kommunestrukturen og i kommunernes opgaver og økonomiske basis. Antallet af såvel primær- som sekundærkommuner skal reduceres yderligere - købstæderne skal indgå i amtskommunerne, som samtidig skal overtage en del af de hidtidige købstadkommunale opgaver - sideløbende hermed skal de nye amtskommuners indtægtsgrundlag fastlægges - og endelig skal opgavefordelingen både mellem primær- og sekundærkommuner og mellem kommunerne og statens (centrale og lokale) organer efterprøves.

En reform af refusionssystemet må indgå som et væsentligt led i disse omlægninger, men da den konkrete løsning af de fleste af de ovenfor nævnte spørgsmål endnu står hen, og da en løsning af disse vil være en forudsætning for gennemførelsen af væsentlige ændringer i refusionssystemet, har udvalget måttet afstå fra at udarbejde konkrete skitser til reformer. Udvalgets hovedopgave er på denne baggrund blevet at kortlægge de væsentligste sider af refusionssystemet, som det er i dag, herunder at belyse dets svagheder samt at fremlægge materiale, der kunne tjene som grundlag for udarbejdelsen af forslag om ændringer i refusionerne.

Herudover skal der imidlertid - med udgangspunkt i den foregående fremstilling — i det følgende fremlægges en række synspunkter, som vil kunne tjene til støtte for de videre overvejelser om refusionsordningernes udformning.

Ved bedømmelsen af disse synspunkter må imidlertid tages hensyn til to forhold.

For det første må fremhæves, at udvalget efter sagens natur har koncentreret sin opmærksomhed om selve refusionsordningerne og sådanne tilskudsordninger m. v., som var af umiddelbar interesse ved ændringer af det nuværende system. Da der ikke er tale om konkrete forslag, er det vanskeligt at angive meget præcist, hvorledes eventuelle ændringer vil påvirke den økonomiske udligning mellem kommunerne, som efter al erfaring vil blive tillagt betydelig vægt i sådanne situationer. Det kan derfor være rigtigt at fremhæve, at en rimelig balance mellem de forskellige kommuner og kommunegrupper ikke nødvendigvis behøver at ske udelukkende gennem ændringer i refusionerne, men også kan ske ved de beslutninger, der skal træffes om de nye amtskommuners finansiering, om opgavefordelingen mellem staten og kommunerne samt om ændringer i beskatningsreglerne og lovgivningen om den indre økonomiske udligning i hovedstadsområdet.

For det andet må understreges, at der også efter en reform af kommunestrukturen og af refusionssystemet er al mulig grund til at antage, at de refusions- og tilskudsordninger, der herefter bliver tale om, efterhånden må tilpasses under hensyn til samfundsudviklingen iøvrigt, ligesom tilfældet har været med de nuværende refusioner. Efter de erfaringer, der foreligger om refusionernes hidtidige udvikling, kunne det være ønskeligt, om der som baggrund for denne tilpasning var tilvejebragt mulighed for en fortløbende vurdering af refusionerne med henblik på at fjerne eventuelle ulemper, og at sikre, at forslag om nye refusioner eller ændringer i de bestående blev passet ind i refusionssystemet på den mest hensigtsmæssige måde.

Refusionsordninger, som ikke tages op til behandling.

2. Forinden den principielle problemstilling omkring refusionernes stilling tages op til

behandling, er det hensigtsmæssigt at foretage en indsnævring af denne problemkreds udover den begrænsning, der allerede er sket i kapitel II, pkt. 4.

Ved den efterfølgende gennemgang af refusionerne har man set helt væk fra de relativt få ordninger, hvor der er tale om 100 pct. statsrefusion uden reel kommunal indflydelse på udgiftens omfang. Det drejer sig om pensioner til folkeskolens lærere, børnebidrag samt forsørgelse af flygtninge. Bortset fra eventuelle ændringer af betalings- og afregningsteknik som følge af omlægninger på tilgrænsende områder, synes der ikke at være behov for ændringer i disse ordninger.

I sammenhæng hermed må nævnes, at det ligeledes har været nødvendigt at se bort fra refusionerne under den nye boligsikringsordning, idet hverken beløbet eller dets fordeling på kommuner er kendt endnu.

Hovedlinjer ved ændringer af de store refusioner.

3. Det er hensigtsmæssigt straks at gøre klart, at problemstillingen er meget forskellig for på den ene side de »store« refusioner - til sociale udgifter, veje, sygehuse og folkeskoler - og de mindre ordninger, der har tilknytning hertil og på den anden side de øvrige mindre refusioner.

Mens problemerne omkring de »små« refusioner mere er spørgsmål om forenkling og rationalisering, stiller sagen sig ganske anderledes, når det drejer sig om de »fire store« refusionsområder.

Det er dette kompleks af ordninger, der udgør refusionssystemets kærne: det er gennem dem, de store beløb formidles, det er gennem dem, der sker en væsentlig økonomisk udligning mellem kommunerne, og det er også først og fremmest for disse udgifter, den i kapitel V omtalte kritik er relevant. Man har derfor i den følgende gennemgang i første række koncentreret sig om de nævnte store ordninger. Derefter knyttes der i afsnit E nogle bemærkninger af principiel art til de små ordningers problemer.

4. De snart sagt utallige fremgangsmåder, der kan komme på tale, når spørgsmålet er at ændre refusionssystemets centrale ordninger, kan med nogen forenkling af problemstillingen samles i tre hovedgrupper:

(a) For det første kan man med udgangspunkt i de synspunkter, der er anført i kapitel IV og V foran, søge frem imod omlægninger, der stort set inden for rammerne af det bestående system stiler mod at imødekomme den kritik, der kan rettes imod det. Man kan her bl. a. tænke sig at hæve refusionssatserne på de områder, hvor kommunernes dispositionsfrihed er ringe og til gengæld bruge lavere satser, hvor bevægelsesfriheden er stor. Endvidere kan overvejes at udvide det udgiftsområde, hvortil refusionen ydes, hvilket kan medføre lavere satser og fjerne ulemperne ved, at refusionsgrundlaget i nogle tilfælde er snævert.

(b) Den anden mulighed er at søge bort fra refusioner i deres nuværende form, men dog bibeholde betydelige statslige overførsler til kommunerne i form af tilskud, hvis størrelse stort set er uafhængig af kommunernes økonomiske dispositioner. Dette vil kunne være tilskud efter »objektive« kriterier for kommunernes formodede udgiftsbehov eller tilskud beregnet på at udligne forskelle i kommunernes skattegrundlag.

(c) For det tredie kan man tænke sig den mulighed, at refusionerne helt eller delvis faldt bort, således at resultatet blev en forøgelse af den kommunale beskatning og en nedsættelse af den statslige.

Om alle de her nævnte muligheder gælder, at de rummer såvel fordele som ulemper med hensyn til prioriteringen af de offentlige udgifter, den økonomiske fordeling mellem både kommunerne og de enkelte borgere samt administrationens effektivitet, som synes at være de vigtigste af de kriterier, som de skal bedømmes udfra. En nærliggende mulighed er derfor også at anvende kombinationer af de tre omtalte fremgangsmåder, jfr. afsnit F.

Forinden vil det imidlertid være hensigtsmæssigt at gå nærmere ind på hver af de tre fremgangsmåder.

B. *Omlægninger inden for det bestående system*

5. Det synes at være konklusionen af de synspunkter, der er anført i kapitel IV og V foran, at de vigtigste ulemper ved refusions-

systemet i dets nuværende form hidrører fra, at der ydes refusion med høje satser på områder, hvor kommunerne kan øve en væsentlig indflydelse på udgiftsniveauet, og at disse satser i flere vigtige tilfælde finder anvendelse på et så snævert udgiftsområde, at der ikke er fornøden tilskyndelse til at søge den billigste løsning.

Udfra dette synspunkt er det første spørgsmål, der melder sig, hvilke muligheder der består for at reducere refusionssatserne på disse områder og for i øvrigt at ændre beregningsreglerne, så de omtalte ulemper mindskes.

Det er i denne sammenhæng nærliggende samtidig at fæstne opmærksomheden ved de store refusioner, hvor kommunerne reelt ikke har mulighed for at disponere frit, men hvor de ikke desto mindre bærer en del af udgiften. En formindskelse af kommunernes andel af disse udgifter ville nemlig muliggøre en sideløbende reduktion af statsrefusionen på de øvrige store udgiftsområder, hvor kommunerne har væsentlig indflydelse på udgifternes omfang.

Det mellemkommunale refusionsforbunds stilling.

6. De ordninger, der i denne henseende kan komme på tale, er først og fremmest refusionerne af folke-, invalide- og enkepension, hvor stillingen som nævnt foran nu er den, at den enkelte kommune får fuld refusion af de afholdte udgifter, men hvor kommunerne som helhed gennem det mellemkommunale refusionsforbund bærer 10-20 pct. af totaludgifterne, svarende til ca. 535 mill. kr. i 1965-66.

Da den enkelte kommune i dag reelt får fuld refusion af sine udgifter til folke-, invalide- og enkepension, og som hovedregel ikke har indflydelse på udgifternes størrelse, skulle der ikke knytte sig betænkeligheder til her at overgå til fuld statsrefusion og udnytte de således frigjorte midler til nedsættelse af andre refusioner. En undtagelse herfra må dog formentlig gøres for så vidt angår udgifterne til personlige tillæg og hjemmehjælp, hvor kommunen faktisk øver indflydelse på udgiftsniveauet. Der ydes i dag fuld statslig og mellemkommunal refusion af disse udgifter, men erfaringerne synes at vise, at den kommunale indsats trods dette er af varierende styrke. Det er muligt, at dette også vil gøre sig gældende, hvis der blev ydet 100 pct. statsrefusion, men det må i hvert fald forekomme principielt betænkeligt at benytte en så høj refusionssats på et område, hvor kommunerne har en ret vid margin i deres dispositioner. Refusionsforbundets andel af refusionerne til personlige tillæg og hjemmehjælp andrager en snes mill. kr.

I forbindelse med en sådan omlægning af de sociale pensioners finansiering må som et særligt spørgsmål tages stilling til refusionen af udgifter til alderdoms- og plejehjem, der delvis dækkes gennem den almindelige refusion af pensionsudgifterne. På dette område er den nuværende ordning meget kompliceret, og der er også her tale om et område, hvor kommunernes dispositioner spiller en stor rolle for udgifternes størrelse.

Et andet udgiftsområde, hvor kommunerne efter sagens natur ikke har indflydelse på udgiftsniveauet, foreligger i de tilfælde, hvor de — også gennem det mellemkommunale refusionsforbund - yder bidrag til visse af statens udgifter i medfør af sociallovgivningen. Denne kommunale deltagelse i finansieringen af statens sociale udgifter daterer sig overvejende fra refusionsforbundets oprettelse og er formentlig blevet bevaret af statsfinansielle grunde.

Også i dette tilfælde er der tale om betalinger, hvis bortfald ville muliggøre en reduktion af andre refusioner. Beløbet androg for 1965-66 ca. 50 **mill.** kr.

7. Såfremt begge de netop omtalte to forandringer fandt sted, ville refusionsforbundets virksomhed være begrænset til at formidle den mellemkommunale udligning af en række andre sociale udgifter, til hvilket formål der for 1965—66 gennem refusionsforbundet opkrævedes ca. 60 mill. kr. hos kommunerne. Det drejer sig med en enkelt undtagelse (fribefordring af sygekassemedlemmer) om ordninger, hvor staten yder en refusion af omtrent samme størrelse som refusionsforbundets.

Da fordelingsgrundlaget i den mellemkommunale refusion som nævnt i kapitel V giver anledning til nogen kritik, og da refusionsforbundets deltagelse i finansieringen af de sociale udgifter i øvrigt medfører besvær og

ekstra administration, er der meget, der taler for i så fald helt at ophæve refusionsforbundet og lade staten overtage dets ydelser til kommunerne.

Det vil da være hensigtsmæssigt på samme tid at foretage en forenkling af en række af de mindre, sociale refusioner, så de blev ydet med en stort set ensartet sats. Det drejede sig i 1965-66 om samlede offentlige udgifter på godt 200 mill. kr. hvoraf staten og refusionsforbundet bærer en andel på fra 67 til 80 pct. På dette område synes overvejelserne over refusionsordningernes værdi og udgiftsdelingen mellem stat og kommuner bl. a. at måtte ses i sammenhæng med socialreformkommissionens indstillinger.

8. Ved en omlægning af den her skitserede karakter ville man således på én gang opnå at bevare den udligning af skattegrundlag og (et væsentligt) udgiftsbehov, som er knyttet til den statsfinansierede refusion af de sociale pensioner m. v., og at aflaste kommunerne for udgifter, hvorved der kunne blive grundlag for en sideløbende reduktion af totalbeløbet af de tre øvrige store refusioner med omkring en trediedel.

Før denne tankerække forfølges videre, vil det imidlertid være hensigtsmæssigt at betragte de komplikationer, den fører med sig. Tanken om at ophæve refusionsforbundet er jo ikke ny, idet man i snart en lang årrække har været misfornøjet med dets virke; således gik skattelovskommissionen af 1937 i sin anden betænkning (1950) ind herfor ud fra synspunkter, der stort set svarer til de her anførte.

Når refusionsforbundet stadig består til trods for, at den nettoudligning, der foregår mellem kommunerne, er af beskeden størrelse, hænger det sammen med to forhold, som fortsat har gyldighed.

(a) For det første er refusionsforbundet trods sit noget primitive fordelingsgrundlag en mellemkommunal udligningsordning, hvor hovedbidragyderne er det relativt velstillede område omkring København og modtagerne en række mindre byer og landkommuner. Et isoleret bortfald af den mellemkommunale refusion ville derfor give en indkomstflytning, der i hvert fald gik den modsatte vej af, hvad man hidtil har fulgt. Denne virkning af at fjerne den mellemkommunale refusion bliver en del forstærket, når modposten er en reduktion af de øvrige store refusioner, som nærmest har en modsat rettet balance, for så vidt som disse især kommer de svagere stillede kommuner til gode og til gengæld er små i og omkring hovedstaden.

Disse forhold er nærmere belyst i tabel 1, som viser den relative fordeling af henholdsvis de beløb, kommunerne modtager i refusion af vej-, sygehus- og skoleudgifter, og de beløb, de yder (brutto) til den mellemkommunale refusion. Differencen mellem talrækkerne giver således et summarisk indtryk af gevinst og tab ved den omlægning, der er antydet ovenfor, omend naturligvis en nøjere opgørelse beror på, hvordan man faktisk disponerer med hensyn til reduktion af refusionerne.

Det fremgår uden videre af denne oversigt, at der i hvert fald ved en summarisk og relativt lige stærk reduktion af refusionerne ville blive tale om en betydelig gevinst for de egentlige hovedstadskommuner, nogenlunde balance for resten af hovedstadsområdet og for provinsbyerne og en nettoforringelse for de øvrige amts- og sognekommuner under ét. Forskydningen spænder fra en merindtægt for de tre hovedstadskommuner på omkring 5 pct. af den samlede egenkommunale beskatning til et tab for sogne- og amtskommunerne uden for hovedstadsområdet på 2-3 pct. af beskatningen. Ser man på de enkelte kommuner, ville forskydningerne i nogle tilfælde være en hel del større, og tabene ville hyppigt være betydelige for de svagest stillede provinsbyer og især for en række egentlige landkommuner, hvor tabene i nogle tilfælde må forventes at kunne komme op på omkring en femtedel af den samlede kommunale beskatning eller et par procent af indkomsterne i kommunen, jfr. i øvrigt bilag IV.

(b) Dernæst fremgår det af tabel 1, at amtskommunernes stilling ville blive ganske særligt berørt, da de måtte bære reduktionen af refusionerne uden at opnå fordelen ved det formindskede tilsvar til refusionsforbundet, som kun udredes af primærkommunerne. Dette tab for amterne ville formentlig i dag ved en summarisk reduktion af refusionerne andrage omkring 200 mill, kr. eller ca. en fjerdedel af de amtskommunale indtægter af skatter og ligning på sognekommunerne.

TABEL 1.

Modtagen refusion og tilsvar til refusionsforbundet 1963–64.

Pct.	Modtagen refusion				Tilsvar til refusions-forbundet
	Veje	Syge-huse	Lærer-løn	I alt	
København	3	20	12	13	18
Frederiksberg	1	3	2	2	3
Gentofte	1	–	2	1	3
Andre sognekommuner i Københavns amt	4	–	10	5	9
Københavns amtskommune	4	10	–	4	–
I alt Københavns amt	9	10	12	10	12
Provinsbyer	13	28	28	25	25
Sognekommuner udenfor Københavns amt	44	–	46	31	42
Amtskommuner udenfor Københavns amt	30	39	–	19	–
I alt sogne- og amtskommuner udenfor Københavns amt	74	39	46	50	42
Total	100	100	100	100	100
heraf samtlige amtskommuner	34	49	–	23	–

Selv om amtskommunerne i givet fald måtte udnytte disse indtægtskilder stærkere - og normalt også ville kunne gøre det i og med, at sognekommunernes økonomi isoleret set blev lettet - ville en omlægning af denne karakter meget stærkt fremhæve det utilfredsstillende indtægtsgrundlag, amtskommunerne arbejder med, og rimeligvis forstærke de forskydninger i de enkelte kommuners stilling, som omlægningen som helhed ville betyde.

De her nævnte problemer er ensbetydende med, at en afvikling af refusionsforbundet og en nedsættelse af de øvrige store refusioner næppe kunne ske isoleret, men må understøttes af andre forholdsregler såsom amtskommunal indkomstskat, generelle tilskud m. v. Disse spørgsmål omtales under G ogj D nedenfor. Her omtales alene de ændringer, som — inden for det bestående systems rammer — kunne komme på tale med hensyn til de andre store refusionsordninger.

9. Såfremt det mellemkommunale refusionsforbund blev afviklet, ville der som nævnt blive mulighed for at reducere refusionsbeløbet og dermed refusionssatserne for de øvrige store refusioner med henved en trediedel, hvilket uden tvivl ville betyde, at nogle af de ulemper, der i dag kan påvises, ville mindskes.

Herudover kan der være grund til at søge at fjerne de svagheder, der i øvrigt er omtalt i kapitel IV og V foran, herunder de ulemper, der knytter sig til, at beregningsgrundlaget for skole- og sygehusrefusionerne er begrænset til visse dele af udgifterne på disse felter. En udvidelse af beregningsgrundlaget ville eventuelt kunne imødekomme kritikken af, at disse refusioner ikke synes at tilskynde tilstrækkeligt til en effektiv løsning af opgaverne; samtidig vil en sådan udvidelse kunne bidrage til en yderligere nedsættelse af refusionssatserne.

Det vigtigste spørgsmål, der opstår i denne forbindelse, er uden tvivl, om anvendelse af refusioner eller tilskud til investeringsformål er hensigtsmæssig eller ej. Dette principielt vigtige spørgsmål drøftes derfor isoleret i punkt 10 nedenfor. Dernæst følger i pkt. 11-13 de bemærkninger, der i øvrigt kan fremsættes om refusionerne til skoler, sygehuse og veje i forbindelse med overvejelser over ændringer inden for rammerne af det bestående refusionssystem.

Refusioner og tilskud til investeringsformål.

10. Med hensyn til refusioner og tilskud til kommunale investeringer er stillingen i dag den, at vejrefusion delvis og vejfondstilskud

helt ydes til finansiering af nye investeringer. Derimod ydes der ikke sådanne finansieringsbidrag på sygehusområdet og kun i ret begrænset omfang for folkeskolebyggeriets vedkommende.

Som det er omtalt i kapitel IV og V foran er der risiko for, at dette kan hæmme eventuel rationalisering, idet kommunerne fuldtud må bære merudgifter ved investeringer, mens besparelser i driftsudgifterne i øvrigt delvist opvejes af lavere statsrefusion. Ud fra denne tankegang ville det umiddelbart forekomme nærliggende at søge investeringsudgifterne indarbejdet i refusionsgrundlaget, således at den uheldige virkning på kommunernes dispositioner faldt bort. Samtidig ville refusionssatsen blive lavere og afgrænsningen af beregningsgrundlaget (i hvert fald under visse omstændigheder) enklere. Samtidig ville en omlægning af denne karakter lette nogle af »vækstkommunernes« problemer.

På den anden side må det forventes, at indførelsen af refusioner eller tilskud til kommunale investeringer ville fremkalde kritik fra de kommuner, der allerede selv har finansieret anlæg af tilstrækkeligt omfang.

Denne kritik kunne principielt imødekommes ved, at refusionsgrundlaget udvidedes med kapitaludgifterne enten på den måde, at der anvendtes udgifter til forrentning og afskrivning efter faste satser (en størrelse, som det dog vil være vanskeligt at registrere for de allerede gennemførte investeringer) eller derved, at man til enhver tid indregnede gennemsnittet af f. eks. de sidste ti års investeringer i beregningsgrundlaget.

Statens støtte til kommunale investeringer (enten i form af bidrag til de aktuelle udgifter eller til udgifter til forrentning og afskrivning) kan gives i form af automatisk refusion eller som tilskud.

En *automatisk refusion* af investeringsudgifter kan imidlertid give anledning til tungtvejende betænkeligheder af økonomisk karakter.

Det er således sandsynligt, at der ville blive tale om en ganske kraftig tilskyndelse til gennemførelse af nye investeringer, idet refusionen dels ville betyde lavere investeringsomkostninger for kommunerne, dels ville resultere i en væsentlig lettelse af mulighederne for at finansiere nye investeringer, hvilket - alt efter vilkårene på kapitalmarkedet - kunne være en selvstændig investeringsstimulerende impuls. Den særlige tilskyndelse, som lettelsen af finansieringen indeholder, vil ikke være til stede i samme omfang, hvis den automatiske investeringsrefusion som nævnt ovenfor blev ydet som refusion af forrentning og afskrivning eller lignende, men det ville stadig være sådan, at refusionen reelt ville blive det samme som ved egentlig investeringsrefusion.

Det må i denne sammenhæng understreges, at der er få områder inden for kommunernes aktivitet, hvor der er et så vidt felt for, hvor stærkt man vil sætte ind for at løse opgaverne som netop de nye investeringer; det drejer sig bl. a. om bygningsstandard og om det inventar og udstyr, der skal anvendes. Hertil kommer, at det overvejende drejer sig om bygge- og anlægsarbejder, med andre ord om efterspørgsel efter ydelser fra en sektor, hvor risikoen for, at en høj statsrefusion skal drive omkostningerne i vejret, i udtalt grad er tilstede.

Endelig må heller ikke overses risikoen for, at der, ikke mindst indtil virkningen af kommunalreformen har sat sig igennem, kan være risiko for fejlinvesteringer.

Disse betænkeligheder synes at måtte tilsige, at der fremfor investeringsrefusioner bliver tale om *investeringstilskud* — d. v. s. at de statslige myndigheder (eventuelt sammen med lokale organer) får indflydelse på, hvilke projekter der skal gennemføres. Også statsfinansielle hensyn og ønskeligheden af en vis indflydelse på investeringsforløbet (som i dag styres gennem igangsætningstilladelse) kan trække i retning af investeringstilskud; sådanne tilskud vil i øvrigt også kunne anvendes til at fremme standardiseringen af byggeri på felter, hvor der er tale om mange relativt ensartede enheder.

Et særligt problem er, hvor højt tilskudsprocenten i givet fald skal sættes. Den risiko for at hæmme en rationalisering, der som tidligere omtalt ligger i en forskellig behandling af driftsudgifter og anlægsudgifter, skulle for så vidt tilsige, at investeringstilskuddet skulle udgøre samme procent af anlægsudgifterne som refusionen af driftsudgifterne.

Heroverfor står imidlertid, at det offentlige byggeri i en årrække har været holdt tilbage gennem igangsættelsesreguleringen, og det må forventes, at der er et stort pres for at få

nyt offentligt byggeri i gang, som vil blive yderligere mærkbart i kraft af den tilskyndelse, som et investeringstilskud rummer. Det må også forventes, at ændringer i kommunestrukturen vil udløse nye investeringsbehov.

På denne baggrund synes investeringstilskud at måtte ydes med en lavere procent end den tilsvarende refusion af driftsudgifter. I det omfang det er muligt, forekommer det tillige ønskeligt, at tilskuddet ydes efter udgiftsnormer for enheder af en bestemt karakter — som tilfældet nu er ved folkeskolebyggeriet - fremfor til de faktisk afholdte udgifter.

I det omfang, der bliver tale om tilskud til erhvervelse af bygninger, der vil kunne afhændes, når der ikke længere måtte være anvendelse for dem til de oprindelige formål - som det f. eks. har været tilfældet med skolebygninger - kan det være ønskeligt, at tilskuddet ydes i form af et rente- og afdragsfrit lån.

Problemstillingen er anderledes for vejudgifterne end for andre investeringer: Udgifterne til vejanlæg vil nemlig i lighed med vedligeholdelsesudgifter m. v. kunne gøres til genstand for almindelig vejrefusion. Til vejarbejder af særlig trafikmæssig interesse kan der imidlertid i stedet ydes vejfondstilskud, og den udgiftsdækning, der er indeholdt i den almindelige vejrefusion, ville da sætte en undergrænse for tilskudsprocenten for vejfondsarbejder.

Det skal endelig tilføjes, at i den udstrækning, der bliver tale om investeringstilskud, vil der indtræde en vis omfordeling af det samlede beløb af tilskud og refusion til det pågældende formål til gunst for kommuner, der er i stærk udvikling, samt dem, der har et væsentligt behov for fornyelse af eksisterende anlæg. Denne omfordeling kan være vanskelig at udligne ad anden vej. Det vil derfor være et politisk spørgsmål, om en sådan omfordeling er ønskelig eller ej.

Om refusion af skoleudgifterne.

11. Refusion og tilskud på folkeskoleområdet er som omtalt karakteristisk derved, at hovedparten af statens bidrag ydes som en 85 pct. refusion af lærerlønningerne; af udgifterne til befordring af fjerntboende børn bærer staten og skolefonden hver 25 pct., og til en del af skolebyggeriet ydes statsrefusion svarende til godt en trediedel af håndværkerudgifterne.

Lærerlønsrefusionen har i flere henseender haft gavnlige virkninger. Den har således bidraget til at lette skattebyrden i kommuner med lav gennemsnitsindkomst, og den har været af betydning for den almindelige udvikling i skolevæsenets standard. På den anden side har den stærke koncentration af refusionen omkring lønudgifterne medført en svækkelse af incitamentet til kritisk vurdering af personaleforbrug. Den manglende balance mellem de tre refusionsordninger har bl. a. også haft til følge, at refusionssystemet i hvert fald ikke har virket fremmende på koncentrationen af skolerne og i realiteten har stillet de kommuner, der havde et solidt skattegrundlag, uforholdsmæssigt gunstigt.

Som nævnt foran under pkt. 9 kunne en statsovertagelse af den mellemkommunale refusion danne grundlag for en sideløbende nedsættelse af totalbeløbet af lærerløns-, sygehus- og vejrefusionerne. Med en sådan nedsættelse af lærerlønsrefusionen ville refusionssatsen kunne komme ned under 60 pct., og de omtalte ulemper ville svækkes.

Der har undertiden været rejst spørgsmål om tilskud eller refusion også til kommunernes udgifter til anskaffelse af undervisningsmateriel. Omkostningerne ved en sådan ordning skulle efter alt at dømme være af relativ moderat størrelse, men meget taler for, at den kunne volde administrative problemer.

I stedet for på denne måde fortsat at opbygge skolerefusionen som et kompleks af refusionsordninger til enkelte udgiftsdele ville en anden mulighed være at yde en samlet refusion af alle driftsudgifter (excl. forrentning og afskrivning) med en fast sats, samtidig med at der ydedes tilskud til alle nyinvesteringer.

En af fordelene ved denne løsning ville være, at det egentlige refusionsgrundlag - driftsudgifterne - herved ville blive så bredt, at der formentlig kunne anvendes en refusionssats på omkring 40 pct. Samtidig ville der ved en sådan ordning suppleret med investeringstilskud rimeligvis blive opnået, at hensynet til en effektiv drift og en hensigtsmæssig udvikling i skolestrukturen ville få en mere fremtrædende plads i kommunernes overvejelser.

Ulempen ved denne løsning er - efter erfaringerne med hensyn til tilskuddet fra den fælleskommunale udligningsfond - at administrationen af en refusion til samtlige driftsudgifter ville volde nogen vanskelighed, specielt for så vidt angår grænsedragningen mellem driftsudgifter og investeringer. Disse vanskeligheder ville dog blive mindre, i det omfang der også ydes bistand til investeringer, selv om tilskuddet til disse måske ikke blev af samme enkle karakter som for driftsudgifterne og måske heller ikke blev ydet med samme sats.

En reduktion af refusionssatsen fra de nugældende 85 pct. til måske ca. 40 kan umiddelbart forekomme drastisk og kan rejse spørgsmålet, om der er risiko for uønskede bivirkninger. Det må imidlertid her erindres, at en del af reduktionen er opnået gennem en udvidelse af beregningsgrundlaget, således at de 40 pct. retteligt skal sammenlignes med ca. 65 pct, som er den andel af skolernes samlede driftsudgifter, der i dag dækkes af lærerlønsrefusionen. Herudover kan der være grund til at minde om, at et refusionsniveau af denne højde i hovedsagen ligger på linie med forholdene umiddelbart før krigen, og at det ikke så meget er skolepolitiske overvejelser, der har medført den senere stigning, som den omstændighed, at refusionen var udformet sådan, at staten automatisk kom til at bære en voksende andel af lærerlønningerne.

Endelig skal om skoletilskuddet endnu nævnes, at en eventuel reform også synes at burde omfatte en væsentlig forenkling af refusionen til Københavns kommunes skolevæsen. Den særlige ordning for København har sin baggrund deri, at lærerne i Københavns kommune aflønnes højere end efter lærerlønningsloven, og at man ikke har ønsket, at dette skulle påvirke refusionsniveauet. Vanskeligheden ved at forlade den overordentligt komplicerede refusionsordning, som er blevet resultatet, har været, at en simplere beregning, hvorved Københavns kommune fik samme tilskud pr. elev som andre kommuner (eller andre større bykommuner), ville stille Københavns kommune ugunstigt ved refusionsberegningen. Som led i en samlet overvejelse af samtlige refusioner skulle det imidlertid være muligt at finde en simplere løsning på dette spørgsmål.

Om refusion af sygehusudgifterne.

12. Sygehusrefusionen er i højere grad end de øvrige store refusionsordninger præget af det overvejende fordelingspolitiske sigte, der var baggrunden for dens indførelse, idet der var tale om et rent tilskud efter indbyggertal, der som sådant ikke kan have haft anden virkning på kommunernes indsats på sygehusområdet, end hvad der fulgte af deres — og specielt amtskommunernes — forøgede indtægter. Tilskuddet efter indbyggertal består stadig, har stadig den samme begrænsede virkning på kommunernes aktivitet og kunne for så vidt med samme ret bære et andet navn. I realiteten er denne del af sygerefusionen af samme karakter som de under C i det følgende drøftede generelle tilskud.

Dette indbyggertilskud er senere suppleret med refusion efter antal sygedage og sygehusudgifter, som har givet en yderligere styrkelse af sygehuskommunernes indtægtsforhold, men også har ydet en moderat tilskyndelse til øget aktivitet, for så vidt som en kommune får knap en fjerdedel af sine merudgifter dækket.

Samtidig har sygehusrefusionen imidlertid fået en udformning, der ikke synes fuldt ud at tilgodese hensynet til en effektiv drift og en hensigtsmæssig struktur i hospitalsvæsenet.

Dette hænger - ligesom for skolevæsenet - bl. a. sammen med, at der udelukkende ydes refusion af driftsudgifter, således at en kommune, der i kraft af nye investeringer nedbringer driftsudgifterne, ikke blot får større kapitaludgifter, men også lavere statsrefusion. Samspillet mellem sygedags- og udgiftsrefusion kan på tilsvarende måde resultere i, at en kommune, der i kraft af større udgifter pr. sygedag opnår en reduktion i antallet af sygedage, kan få en lavere statsrefusion.

Det har formodningen for sig, at nogle af de ulemper, der er forbundet med sygehusrefusionens udformning, er blevet modvirket af det betydelige pres, der i de sidste årtier har været for en udbygning og modernisering af det kommmunale sygehusvæsen.

Dette forhindrer dog ikke, at hele sygehusrefusionens opbygning, der giver en betydelig udgiftsdækning for en række sygehuse, kan virke konserverende på strukturen inden for hospitalsvæsenet.

De ulemper, der knytter sig til sygehusrefusionen, ville utvivlsomt blive noget mindre, allerede hvis refusionsniveauet blev sænket i forbindelse med en afvikling af den mellemkommunale refusion.

Der kunne dog være grund til at gå videre. Især synes det nærliggende at søge udskilt de dele af sygehusrefusionen, der har mindst betydning for eller måske til tider kan virke hæmmende på en rationel udbygning af sygehusvæsenet. Der tænkes her i første række på den del af refusionen, der fordeles efter indbyggertal. Denne del bærer som nævnt præg af et generelt tilskud og kunne som sådan godt være frigjort fra forbindelsen med sygehusvæsenet.

Sygehusrefusionen kunne herefter i lighed med den mulighed, der er peget på ved skolerefusionen, udformes som en refusion af driftsudgifterne, der var lavere end den nuværende gennemsnitlige udgiftsdækning. Hertil kunne knyttes et investeringstilskud, der ud fra de betragtninger, der er fremført foran, formentlig måtte ydes med en lavere sats end driftsrefusionen.

En af vanskelighederne herved er den resulterende ændring i tilskuddets fordeling mellem kommunerne, et spørgsmål, der således måtte — og ville kunne — klares, når ændringen skete som led i en samlet reform.

Indenrigsministeriet har i september 1966 nedsat et udvalg med den opgave at forberede en eventuel revision af sygehusloven netop med henblik på indførelse af en ændret tilskudsordning, men det er i udvalgets kommissorium bl. a. anført, at udvalget skal afpasse eventuelle ændringsforslag efter de sygehusejende kommuners fremtidige struktur, herunder deres beskatningsforhold, samt efter de generelle retningslinier, som måtte blive fastsat for fordeling af det offentliges udgifter mellem stat og kommuner. Hovedemnet, der er taget op til overvejelse i udvalget, er spørgsmålet om en tilskudsordning, der tillige omfatter investeringsudgifter.

Da det forventes, at problemerne vedrørende investeringstilskud og driftstilskud vil blive nærmere overvejet i sygehuslovudvalget, skal spørgsmålet ikke uddybes nærmere på dette sted.

Om vejrefusionen.

13. Vejrefusionen er ikke som de øvrige omtalte refusioner præget af de problemer, der hidrører fra manglende indre balance i selve refusionsordningen, idet vejrefusionen først og fremmest går til vedligeholdelse og forbedring af det eksisterende vejnet, mens refusionen af de egentlige driftsudgifter (snekastning, administration m. m.), der iøvrigt ydes med samme sats, kun udgør en beskeden del af de samlede udgifter. På vejområdet er det vanskeligt at sondre skarpt mellem på den ene side anlægs- og forbedringsarbejder og på den anden side almindelig vedligeholdelse. Særlig gælder dette med hensyn til de regelmæssig tilbagevendende arbejder med fornyelse af belægninger, hvori ofte indgår forbedring eller forstærkning af hensyn til voksende eller tungere trafik.

Med almindelig vejrefusion - modsat 85 pct. vejfondstilskud — udføres i de fleste sognekommuner kun undtagelsesvis større egentlige anlægsarbejder (væsentlige ændringer i tværprofil eller linieføring, nye veje), hvorimod naturligvis i byer og udviklingsområder denne art arbejder ikke kan begrænses til det vej tilskudsberettigede — dvs. gennemgående — vejnet. Da bevillingerne til vej fondsformål bestemmes på finansloven, kan der i øvrigt inden for vej fondsområdet være en spænding mellem mulighederne for at opnå (snarligt) vejfondstilskud og en kommunes evne til selv at udføre arbejdet med almindelig refusion. Dette gælder særligt for amterne, hvor forskellen mellem tilskud og refusion er relativt ringe (henholdsvis 85 og 75 pct.), hvortil kommer, at amterne har mulighed for bidrag til dækning af deres egenudgift fra interesserede primærkommuner. Ud fra statsfinansielle hensyn og ønsket om planmæssig prioritering af de større anlæg kan således på dette område påpeges en vis mangel på balance i systemet. Disse problemer er dog kvantitativt reduceret noget efter statens overtagelse i 1963 af den fulde udgift ved alle større anlæg på hovedlandeveje.

Kritikken mod vejrefusionerne har derfor i højere grad været rettet mod refusionsniveauet som sådant, som i en periode med knappe ressourcer kunne hævdes at give en tilskyndelse til unødvendige anlægsarbejder. I denne sammenhæng har også været hen-

vist til, at refusionsskalaen bevirkede, at primærkommunerne allerede som følge af pris- og lønstigninger fik højere og højere refusionsprocenter.

Det gælder her — ligesom for refusionerne til skoler og sygehuse — at den reduktion, der kunne opnås ved en ophævelse af den mellemkommunale refusion, vil svække kritikken, men det vil utvivlsomt stadig være sådan, at de refusionssatser, der ville blive resultatet af en sådan begrænsning, stadig ville indebære en vis tilskyndelse for amtskommunerne og nogle primærkommuner. Som anført i punkt 10 foran er iværksættelsen af investeringer det felt, hvor tilskud - og endnu mere refusion - kan øve en væsentlig indflydelse på kommunernes udgiftsdispositioner. Særligt betænkeligt kan det være, når refusionsprocenten som ved den almindelige vejrefusion til primærkommunerne er voksende med udgiften pr. km vej, hvilket i visse tilfælde indebærer en høj marginal udgiftsdækning. Hertil kommer, at det er diskutabelt, om en sådan graduering af refusionsprocenten er hensigtsmæssig i en periode med stigende lønninger og priser.

Ud fra disse synspunkter kunne det komme på tale at opgive gradueringen efter udgift pr. km vej, således at refusionsprocentens størrelse alene kom til at bero på vejlængden pr. indbygger.

Til støtte for at yde refusion med en højere procent, jo større udgiften er pr. km vej, kan anføres, dels kommunernes uensartede stilling med hensyn til vejnettets karakter og benyttelse, dels at det kan virke hæmmende på optagelse som offentlige af lidet trafikerede veje.

Da det som nævnt på vejområdet næppe er muligt at opbygge noget rationelt refusionssystem på en sondring mellem egentlig vedligeholdelse og forbedring, kunne de anførte betragtninger i øvrigt føre til, at en nedsættelse af refusionen kombineredes med øgede muligheder for vejfondstilskud til opgaver, hvis løsning måtte være tyngende for en kommunes økonomi. Efter de nugældende regler ydes principielt kun vejfondstilskud til anlægsarbejder på det gennemgående vejnet, og der kan kun undtagelsesvis ydes vejfondstilskud til andre nødvendige vejarbejder, der på grund af ekstraordinære forhold kunne virke særlig tyngende på vedkommende kommunes økonomi.

Afsluttende bemærkninger.

14. (a) Som det er fremhævet i det foregående ville en omlægning af refusionerne inden for det bestående systems rammer efter de linier, der er drøftet her, rumme adskillige fordele: Refusionsniveauet ville blive sænket på de områder, hvor den kommunale indflydelse på udgifterne er mest betydningsfuld, på nogle områder ville refusionen blive afløst af tilskud, og endelig ville udformningen af de enkelte ordninger i højere grad end nu opfordre til effektiv drift. Som helhed skulle dette indebære en bedre prioritering af de offentlige udgifter.

De statsfinansielle problemer, der skriver sig fra, at det ofte er vanskeligt at forudse udviklingen i de store refusioner, skulle blive mindsket noget, og for kommunerne ville bortfaldet af den mellemkommunale refusion fjerne en i flere henseender utilfredsstillende ordning.

Endelig ville der på flere punkter blive opnået en vis administrativ forenkling, bl. a. som følge af refusionsforbundets bortfald, men på den anden side ville en mere udbredt anvendelse af investeringstilskud stille større krav til administrationen.

(b) Samtidig må det imidlertid fremhæves, at en løsning efter disse linier næppe kan stå alene, dels fordi den utilfredsstillende finansiering af amtskommunernes aktivitet ville træde endnu skarpere frem, dels fordi såvel afviklingen af den mellemkommunale refusion som omlægningen af de øvrige store refusioner ville betyde en forskydning af den økonomiske balance mellem kommunerne og mellem de forskellige dele af landet.

(c) Selv om den her skitserede omlægning af de store refusioner som anført under (a) i det lange løb skulle give lavere omkostninger i kraft af tilskyndelsen til effektiv drift og hensigtsmæssig struktur, må det på den anden side fremhæves, at omlægningen for så vidt er af begrænset omfang, som den i store træk bevarer refusionssystemet som sådant. Dette indebærer bl. a., at systemet fortsat vil rumme en tilskyndelse til udvidelse af kommunernes aktivitet. På investeringsområdet er det endda tænkeligt, at tilskyndelsen vil være stærkere end i dag, både fordi der ydes tilskud, og fordi nedsættelsen af omkostningerne i mange tilfælde vil forudsætte

større investeringer. Nogle af de ulemper, der er fremdraget i kapitel V, vil derfor stadig bestå, omend nok i en mindre kritisabel form.

Det vil derfor i høj grad blive dette problem samt de under (b) omtalte virkninger for den indkomstmæssige balance mellem kommunerne, der må tages op til drøftelse i de følgende afsnit, der omhandler dels generelle tilskud til kommunerne, dels ændringer i udgifts- og skattefordelingen mellem staten og kommunerne.

C. *Generelle tilskud til kommunerne*

Oversigt over generelle tilskud.

15. Som fremhævet i kapitel IV foran forfølges gennem refusionerne i mere eller mindre udtalt grad det dobbelte formål at udligne forskelle i kommunernes skattegrundlag og udgiftsbyrde og at tilskynde til bestemte kommunale aktiviteter.

Den kritik af refusionsordningerne, der blev opsummeret i kapitel V synes imidlertid samtidig i meget høj grad at være knyttet til forhold, som er karakteristiske for refusionerne frem for andre ydelser, i første række at der var tale om automatiske ydelser, der var knyttet til udgifterne på et mere eller mindre begrænset område.

Det er derfor nærliggende at tænke sig andre former for statslige ydelser til kommunerne, der nok tilvejebringer en udjævning af forskellene i skattegrundlag og udgiftsbyrde, men som ikke rummer den særlige tilskyndelse til at øge udgifterne som refusionerne giver. I denne betragtning er således indeholdt en antagelse om, at presset for en kommunal indsats af rimelig styrke og standard - det være sig fra vælgerbefolkningen eller fra kontrollerende statsorganer - for de vigtigste aktiviteters vedkommende er så kraftigt, at det er tilstrækkeligt i almindelighed, at stille sådanne statsmidler til rådighed, at kommunernes økonomiske stilling som helhed er tilfredsstillende.

Denne tankegang fører frem til de generelle tilskud eller »bloktilskud« til kommunerne, hvorved provenuet af den kommunale beskatning suppleres med beløb, som kommunerne frit kan disponere over.

16. Under betegnelsen generelle tilskud eller bloktilskud er hermed samlet forskellige former for tilskud, som er af ret forskellig karakter i en række henseender, uanset at de har det fælles træk, at kommunerne frit kan disponere over beløbet.

En vigtig gruppe inden for de generelle tilskud udgøres af ordninger, der direkte sigter mod at udjævne forskelle i det kommunale skattegrundlag, enten derved at tilskud kun ydes til eller er særlig stort for de kommuner, der har et svagt skattegrundlag. Der bliver her tale om et egentligt »*skatteudjævningstilskud*«.

Ofte vil det imidlertid vise sig ønskeligt ved tilskudsberegningen også at tage hensyn til, at forhold, som kommunerne ikke har nogen indflydelse på, kan betinge forskelle i udgiftsbehovet. Dette kan f. eks. ske på den måde, at tilskud kun ydes til eller er særlig stort for kommuner med en særlig høj skatteudskrivning, hvorved man i realiteten når frem til et »*generelt udgiftstilskud*«. I stedet for at anvende skatteniveauet som målestok for udgiftsbehovet kan man imidlertid også bygge på de såkaldte »*objektive kriterier*« for udgiftsbehovet, som enten kan være af *helt generel karakter* som f. eks. kommunernes folketal eller folketal i bestemte aldersklasser, areal m. v. eller mere *specielt* kan give udtryk for et formodet udgiftsbehov såsom antal skolebørn, vejlængde, antal sygedage o. lign.

Disse forskellige former for generelle tilskud kan naturligvis kombineres indbyrdes, således at f. eks. tilskud efter objektive kriterier kun ydes til kommuner med et svagt skattegrundlag og så fremdeles. De kan i øvrigt også kombineres med almindelige refusioner, f. eks. på den måde, at der ydes et fast beløb pr. elev (km vej, sygedag o. lign.) plus yderligere procentrefusion eller procentrefusion op til et fast beløb pr. elev (km vej, o. s. v.).

17. Generelle tilskud til kommunerne af de her beskrevne typer er i en vis udstrækning anvendt i udlandet, jfr. om det svenske tilskudssystem bilag VIII; men derimod kun i begrænset omfang her i landet. Det konjunkturregulerede tilskud til nedsættelse af den amtskommunale skat kan siges at have karakter af et skatteudjævningstilskud, og

den del af sygehusrefusionen, der udmåles efter indbyggertal, må formentlig også - uanset navnet - regnes for et generelt tilskud efter objektive kriterier til by- og amtskommunerne.

Endelig repræsenterer det mellemkommunale refusionsforbund en art skatteudjævning, for så vidt som der til dækning af forbundets udgifter pålignes de enkelte kommuner bidrag efter indkomst, ejendomsværdi og indbyggertal.

I skattelovskommissionen af 1937 drøftedes spørgsmålet om generelle tilskud, men kommissionen begrænsede sig i sin indstilling til at fremsætte forslag om sådanne tilskud til kommuner, hvor arbejdsløsheden var særligt høj, men gik bortset derfra ind for en videreførelse af refusionerne i forenklet form.

18. I det følgende gennemgås de forskellige former for generelle tilskud nærmere. Hovedvægten er herved lagt på spørgsmålene om de enkelte metoders praktiske anvendelighed, deres egenskaber som middel til udjævning af forskelle i skattegrundlag og udgiftsbehov samt deres indflydelse på skattestrukturen som helhed, idet det især er på disse punkter, at metoderne er forskellige. For så vidt angår betydningen for det offentliges og specielt kommunernes udgiftspolitik er deres virkninger mere ensartede, og dette spørgsmål drøftes derfor samlet i punkt 26 ff nedenfor.

Det grundsynspunkt, der ligger bag overvejelserne over mulighederne for at erstatte de nuværende store refusioner med generelle tilskud til kommunerne, er som omtalt ønsket om at fjerne den tilskyndelse til at øge udgifterne, som refusionerne rummer. Det er på denne baggrund naturligt at lade refusionen af de sociale pensioner ude af betragtning ved de overvejelser, der anstilles i det følgende. Som allerede påpeget under punkt 6 i forbindelse med diskussionen af en eventuel statsovertagelse af det mellemkommunale refusionsforbunds udgifter har kommunerne nemlig som hovedregel ikke indflydelse på størrelsen af de sociale pensioner. I realiteten har statens refusion af kommunernes folke- og invalidepensionsudgifter allerede en del til fælles med generelle tilskud efter »objektive« kriterier.

Skatteudjævningstilskud.

19. Som det mest nærliggende eksempel på et skatteudjævningstilskud kan henvises til det generelle tilskud, som ydes til de svenske kommuner, og som er nærmere beskrevet i bilag VIII. Hovedlinien i dette tilskud er, at de kommuner, hvis skattegrundlag — d. v. s. skalaindkomst pr. indbygger — ligger under et vist »udligningsniveau« — som i den svenske ordning for tiden er fastsat til 90 pct. af den gennemsnitlige skalaindkomst i hele landet - gennem tilskuddet bliver stillet skattemæssigt lige med de kommuner, der netop ligger på »udligningsniveauet«, forudsat at udgiftsniveauet er det samme.

Det er tydeligt, at der med et tilskud af denne karakter sættes direkte ind over for det, der er hovedårsagen til forskellen i det kommunale skattetryk, nemlig det meget forskellige beskatningsgrundlag. En vigtig følge heraf er tillige, at der kan opnås en forholdsvis vidtgående udjævning allerede ved indsats af forholdsvis moderate beløb i tilskud. Et eksempel herpå foreligger i den skitse til et bloktilskud til de danske amter, som er indeholdt i kommunallovkommissionens betænkning (kap. IV), hvorefter der ved ydelse af statstilskud på 50-100 mill, kr. kunne opnås en vidtgående udjævning af den amtskommunale beskatning.

Har et sådant skatteudjævningstilskud således mange fordele, må det på den anden side understreges, at betænkelighederne og vanskelighederne ved at anvende det er tilsvarende store. Disse betænkeligheder falder stort set i tre grupper:

(a) Den første er, at det eneste mulige grundlag for fastlæggelsen af et sådant tilskud er de skattepligtige indkomster (eventuelt suppleret med grundværdierne). Problemet er her for det første, at pris- og indkomstniveauet kan være - og vel faktisk er - forskelligt i landets forskellige egne, uden at dette er udtryk for tilsvarende uligheder i realindkomstniveauet. For det andet - og nok mere væsentligt — må tages i betragtning, at de skattepligtige indkomster og grundværdier ansættes af de lokale myndigheder. Dette medfører, at der kan være forskelle med hensyn til ligningens effektivitet, men det, der navnlig giver anledning til betænkelighed, er at de stedlige ligningsmyndighe-

ders skøn ville få betydning både for skatteudskrivningen - herunder ansættelserne til statsskat - og for størrelsen af statstilskuddet.

Disse betænkeligheder har ikke haft en tilsvarende vægt i Sverige, hvor ligningen foretages af statsmyndighederne, men har uden tvivl bidraget til, at der traditionelt her i landet har været stor tilbageholdenhed med hensyn til at basere tilskud og refusioner på kommunernes indkomstgrundlag (jfr. således også skattelovskommissionens 2. betænkning). Det er da også karakteristisk, at fordelingsgrundlaget for den mellemkommunale refusion, som er den nærmeste danske parallel til et sådant tilskud, bl. a. af disse grunde blev en noget ejendommelig blanding af indkomst, ejendomsværdi og befolkning.

Det må formentlig erkendes, at disse betænkeligheder vel alt i alt er noget mindre i dag end f. eks. i 30'erne, og det er også klart, at de kunne gøres gældende med mindre vægt, såfremt der udelukkende var tale om tilskud til amtskommunerne, men tilbage bliver dog fortsat den kendsgerning, at de uligheder, der af de nævnte grunde måtte være i beskatningen, ville blive forstørret væsentligt op, såfremt de også kom til at påvirke statstilskuddenes fordeling.

(b) Dernæst må det tages i betragtning, at der med et skatteudjævningstilskud efter sagens natur kun søges en udligning af de uligheder i kommunernes stilling, der skyldes forskelle i skattegrundlaget, og at der herudover kan bestå forskelle i kommunernes udgiftsbehov af grunde, som den enkelte kommune ikke har større indflydelse på som f. eks. skyldes forskelle m. h. t. indbyggertal, aldersfordeling, forskellig trafikintensitet på vejene etc.

Nogle af disse forskelle i udgiftsbyrden ville blive elimineret ved fuld statsfinansiering af de sociale pensioner, og andre ville forsvinde ved sammenlægning af primærkommuner til større enheder; men det er givet, at problemet fortsat vil bestå, ikke mindst i betragtning af, at ulighederne i dag tilsløres af, at standarden for de offentlige ydelser og dermed udgifterne er meget forskellig i landets enkelte dele.

En mulighed for at overvinde dette problem er at inddrage forholdsvis mange kommuner under ordningen således, at ikke blot kommuner med et meget svagt skattegrundlag ville få tilskud. I dette tilfælde er det dog klart, at de under (a) nævnte betænkeligheder gør sig gældende med større vægt. En anden løsning er at supplere et moderat skatteudjævningstilskud med tilskud, der er udmålt efter udgiftsbehovene, jfr. den følgende omtale af disse. Det er f. eks. den løsning, der er valgt i Sverige, hvorved skatteudjævningstilskuddet samtidigt er blevet et almindeligt udgiftstilskud, jfr. bilag VIII.

(c) Endelig må også omtales de problemer, der rejser sig med hensyn til skattestrukturen som helhed, såfremt udligningsspørgsmålet i alt væsentligt skal løses gennem skatteudjævningstilskud.

En vigtig følge af en intensiv anvendelse af skatteudjævningstilskud ville nemlig være, at det totale beløb, der overføres fra staten til kommunerne, ville blive mindre, og at derved også statens skatte- og afgiftsindtægter ville få relativt mindre vægt i den samlede beskatning til stat og kommuner.

Med mindre der samtidig med en sådan omlægning fra refusioner til skatteudjævningstilskud skete en skærpelse af progressionen i den samlede beskatning til staten, ville progressionen i den samlede beskatning til stat og kommuner bliver mindre.

En sådan forskydning - hvis karaktertræk i øvrigt er belyst gennem eksemplerne i kapitel IV, afsnit C - ville være til gunst for indbyggerne i de kommuner, der havde et særligt godt indkomstgrundlag. Samtidig ville naturligvis også indbyggerne i de kommuner, der modtog skatteudjævningstilskud, blive stillet lige så godt eller bedre end med refusionerne. Det blev således beboerne i de kommuner, der lå nærmest gennemsnittet for indkomstgrundlaget, der kom til at yde mere.

Det gælder her ligesom foran om ulighed en i udgiftsbyrden, at problemet kan lettes i det omfang, »udligningsniveauet« i skatteudjævningstilskuddet er højt, men da til prisen af de deraf følgende ulemper.

20. Den almindelige konklusion af denne gennemgang af et generelt skatteudjævningstilskud synes derfor at måtte blive, (i) at betænkelighederne ved et sådant tilskud under alle omstændigheder er betydelige og i hvert fald må tale imod et meget omfattende

tilskud af denne karakter, (ii) at et moderat skatteudjævningstilskud ikke kan stå alene, men må suppleres med andre forholdsregler, hvis det skal undgås at forskelle i udgiftsstruktur slår for stærkt igennem i den kommunale beskatning, og at der sker en uønsket ændring af skattestrukturen, mens (iii) et sådant moderat tilskud på den anden side åbner mulighed for at løse udligningsproblemer, som det kan være overmåde vanskeligt at klare med refusioner eller andre tilskud, da de i så fald ville blive meget store. Det synes derfor snarest at være sådan, at et stærkt begrænset skatteudjævningstilskud vil kunne udgøre et supplement til de ændringer af refusioner og beskatningsregler, som i øvrigt gennemføres som led i kommunalreformen. I det omfang det kommer til anvendelse, vil det kunne anvendes med mindst ulempe som et tilskud til udjævning af den amtskommunale beskatning. Det er dog sandsynligt, at der også efter kommunalreformen vil bestå store indkomstforskelle mellem nogle primærkommuner, som ikke vil kunne imødegås gennem et skatteudjævningstilskud til amterne.

Generelle udgiftstilskud.

21. De i punkt 19 omtalte betænkeligheder ved et skatteudjævningstilskud, herunder især vanskelighederne ved at tage hensyn til de uensartede udgiftsbehov i kommunerne, har som allerede omtalt medført, at det svenske skatteudjævningstilskud foruden at være gradueret efter skattegrundlag også varierer med højden af det kommunale skattetryk, således at en særlig høj skatteprocent medfører et større tilskud. Det svenske tilskud har derved fået karakter af et egentligt generelt udgiftstilskud, hvorunder staten i mange tilfælde dækker omkring halvdelen af væksten i en kommunes skattefinansierede udgifter af enhver art - bortset dog fra sådanne stigninger, som skyldes, at udgifterne går op i takt med det almindelige indkomstniveau i samfundet.

Motiveringen herfor har været den dobbelte, at man dels ønskede at undgå, at skatteudjævningstilskuddet anvendtes til skattelettelser i kommuner med et relativt beskedent udgiftsbehov, dels fandt det vanskeligt at tilvejebringe andre tilfredsstillende kriterier — først og fremmest »objektive kriterier« — for kommunernes udgiftsbehov end netop skatteprocentens højde.

Som det er nærmere omtalt i det følgende, er der også her i landet vanskeligheder ved at finde egnede objektive kriterier. Adskillige forhold taler dog mod at benytte kommunernes udgifter i almindelighed som udtryk for behovet for statsydelser. Et sådant generelt udgiftstilskud ville ikke indebære de samme fordele med hensyn til en bedre prioritering af de offentlige udgifter, som er knyttet til andre generelle tilskud. Tværtimod ville der blive tale om automatiske statsydelser også til formål, som almindeligvis opfattes som rent lokale, og tilskuddet ville heller ikke styrke kommunernes interesse i en kritisk vurdering af udgifterne.

Hertil kommer, at det generelle udgiftstilskud lige så lidt som de nuværende refusioner stiller kommunerne lige med hensyn til omfanget og standarden af de offentlige ydelser. Ved et generelt udgiftstilskud, der beregnes som en fast andel af kommunernes samlede udgifter, vil nemlig de kommuner, der er i stand til selv at afholde store udgifter uden intensiv beskatning af beboerne, samtidig kunne opnå store tilskud og derfor være i stand til i særlig grad at kunne hæve standarden for de offentlige ydelser. Denne virkning kan dog modificeres noget ved tilskuddets konkrete udformning (hvis f. eks. tilskudsprocenten er faldende med udgiften pr. indbygger eller er større, jo lavere den gennemsnitlige indkomst er i kommunen).

Tilskud efter objektive kriterier.

22. I betragtning af de ovenfor omtalte vanskeligheder ved at anvende de skattepligtige indkomster og kommunernes skatteudskrivning som basis for udmåling af generelle tilskud har der som et alternativt fordelingsgrundlag været nævnt de såkaldte »objektive kriterier«. Som betegnelsen antyder, er en af fordelene ved denne fremgangsmåde, at fordelingsgrundlaget principielt skulle være upåvirket af kommunernes dispositioner.

Som sådanne kriterier kan anvendes dels meget generelle mål for kommunernes størrelse og udgiftsbehov såsom indbyggertal - totalt eller i visse aldersklasser - areal o. lign.,

dels indikatorer, der mere direkte skulle give udtryk for et formodet udgiftsbehov som f. eks. antal skolebørn, vejlængde o. lign. Det vil ses, at man med den sidstnævnte kategori af tilskud i mange henseender nærmer sig refusion. Der er dog fortsat den meget betydelige forskel, at mens en kommune ved refusion får en del af sin udgiftsstigning dækket, når den øger sin aktivitet på det pågældende område, så er dette ikke tilfældet, når der er tale om tilskud efter objektive kriterier — her må kommunen selv bære hele merudgiften ved en aktivitetsforøgelse.

Derfor er det også berettiget at tale om et generelt tilskud, selv om f. eks. et tilskud pr. skolesøgende barn i formen fremtræder som et tilskud til skolevæsenet. Kommunen vil nemlig være frit stillet med hensyn til anvendelsen af beløbet - det være sig til skoleudgifter, andre udgifter eller skattenedsættelse - og det har derfor formodningen for sig, at skoleudgiften i givet fald kun påvirkes, fordi kommunens indtægter som helhed forøges gennem tilskuddet[1]).

23. Hovedformålet med ydelsen af de generelle tilskud er som nævnt at udjævne forskelle i kommunernes skattegrundlag og udgiftsbyrde, og der er ingen tvivl om, at det, der spiller den afgørende rolle, er at udjævne forskellen i skattegrundlag, som typisk er væsentligt mere udtalt end forskellen i udgiftsbyrde. Dette indebærer, at tilskud efter objektive kriterier, som især må følge de faktorer, der bestemmer udgifterne (idet der vist ikke kan påvises egnede objektive kriterier for indkomstniveauet), må blive et forholdsvis sløvt instrument i henseende til udjævning af skattebyrden. Tilskud efter objektive kriterier får derfor det vigtige træk fælles med de egentlige refusioner, at de må være store i forhold til kommunernes udgifter, før der ydes et effektivt bidrag til udligning af forskelle i skattegrundlaget. Udligningen opnås nemlig kun ved, at det bliver den for hele landet ensartede statslige beskatning, der anvendes, i stedet for den kommunale beskatning. Blot til illustration af størrelsesordenen kan det i fortsættelse af eksemplerne i kapitel IV nævnes, at et tilskud pr. indbygger til et samlet beløb af 1000 mill, kr., der finansieres gennem en proportional statsskat, stort set kun vil bevirke en nettooverførsel på omkring 100 mill. kr. fra borgere i de velstillede kommuner til borgere i de mindre velstillede.

Dette forhold må i høj grad tale for, at der ved valget af objektive kriterier lægges stærk vægt på sådanne, der i hvert fald muliggør en tilfredsstillende udjævning af udgiftsbehovene. Det viser sig imidlertid, at det ikke mindst er på dette punkt, at der opstår betydelige vanskeligheder ved anvendelsen af de objektive kriterier, fordi en størrelse som en kommunes udgiftsbehov på et eller andet område nødvendigvis må blive svær at præcisere. Til nærmere belysning heraf kan bl. a. peges på følgende forhold:

(a) Man kan for dette formål ikke begrænse sig til at se på de udgifter, der opstår ved, at kommunen udfører en eller anden aktivitet, men må også tage hensyn til det latente udgiftsbehov, der foreligger, hvor den kommunale indsats ikke er af tilstrækkeligt omfang eller standard. Inden for skolevæsenet kunne man måske på forhånd betragte antallet af skolesøgende børn som en rimelig indikation af det totale behov. På sygehusområdet er en behovsangivelse straks langt vanskeligere, men det er måske tænkeligt, at indbyggertallet korrigeret for de forskellige aldersgruppers (og måske erhvervsgruppers) sygelighed kunne være anvendeligt - derimod er det faktiske antal sengepladser eller sygedage på hospital i hvert fald ikke udtryk for det latente behov (og kan i øvrigt heller ikke regnes for objektive kriterier). På vejområdet synes vanskeligheden at være endnu større; det reelle mål skulle her være trafikintensiteten på vejnettet, hvis det var af tilfredsstillende standard, men dette er i hvert fald i praksis umuligt at bedømme i enhver kommune. Antal køretøjer i kommunen vi-

[1]) Denne betragtning er selvsagt kun rigtig, såfremt der ikke i øvrigt er knyttet betingelser til tilskuddet. Er det f. eks. fastsat, at en kommune højst kan få dækket 100 pct. af sine udgifter til et eller andet formål, vil der for en kommune, der ligger over denne grænse, ske det, at det helt udgiftsneutrale tilskud i et interval forvandles til en 100 pct. refusion. — En sammenhæng mellem udgifter og tilskud vil også kunne forekomme, hvor tilskuddet kun ydes, hvis kommunen iværksætter en bestemt aktivitet, som den ikke har pligt til at udføre.

ser selvsagt intet om trafikintensiteten, som også beror på den gennemgående trafik, og vejlængden (som vel i øvrigt næppe er et objektivt kriterium) viser i givet fald kun noget om det faktisk dækkede behov og burde vel i øvrigt modificeres efter vejenes kvalitet.

(b) Herudover må tages hensyn til, at dette »behov« i det konkrete tilfælde kan være dækket, uden at den enkelte kommune har (normale) udgifter til formålet. Som et typisk eksempel kan nævnes, at placeringen af en landevej (som bekostes af amt og stat) i en sognekommune kan dække en del af lokaltrafikkens behov. Som et andet eksempel kan henvises til samspillet mellem sygehuse og plejehjem.

(c) Endelig må tages i betragtning, at omkostningerne ved at dække et givet behov kan være meget forskellige fra kommune til kommune af grunde, som den enkelte kommune ikke har indflydelse på.

Dette gælder bl. a. eventuelle regionale forskelle i pris- og lønniveau, men først og fremmest spiller det ind, at stordriftsfordele lettere kan realiseres i tætbefolkede end i tyndtbefolkede egne.

Alle de her nævnte forhold bevirker, at det må anses for noget nær en umulighed at tilvejebringe objektive kriterier, der med rimelighed kan antages at give udtryk for de enkelte kommuners udgiftsbehov. Herved må også tages i betragtning, at disse kriterier så vidt muligt også skulle være »objektive« i den forstand, at de skulle kunne tilvejebringes uden skøn og diskutable beregninger.

24. I stedet for den mere ambitiøse målsætning, at de objektive kriterier skal give udtryk for kommunernes udgiftsbehov, kan man med et måske mere virkelighedsnært udgangspunkt søge frem mod kriterier, der med tilnærmelse svarer til det eller de fordelingsgrundlag, der benyttes i dag (eller det fordelingsgrundlag, man ville finde rimeligt i den samlede reform), men som er »objektive« i kraft af, at de stort set er upåvirkelige af kommunernes dispositioner.

I det følgende skal der gøres nogle bemærkninger om denne problematik, idet man dog herved har begrænset sig til refusioner eller tilskud til skole-, sygehus- og vejudgifter, da man - jfr. omtalen i pkt. 18 foran - ikke har fundet det påkrævet at gennemgå mulighederne for at etablere objektive kriterier for tilskud til erstatning for de store sociale refusioner.

En nærliggende mulighed er at søge at erstatte de tre store refusioner med et simpelt tilskud pr. indbygger — eventuelt suppleret med et moderat skatteudjævningstilskud som omtalt foran.

Det kan umiddelbart forekomme mindre velbegrundet at yde et sådant unuanceret tilskud til alle kommuner, uanset hvor solidt skattegrundlaget er. Det svarer imidlertid i store træk til resultaterne af denne del af refusionssystemet også med de nugæl-

TABEL 2.

Store refusioner (excl. sociale), folketal, samlet indkomst og kommunale udgifter.

Pct.	Refusion og tilskud til veje, sygehuse og lærerlønninger 1963–64	Folketal 1965	Antal 15–65-årige 1960	Skattepligtig indkomst +skatter 1963	Kommunernes udgifter 1963–64[1])
København	12,6	14,2	16,7	18,5	16,7
Frederiksberg	2,2	2,3	2,6	3,8	2,7
Gentofte	1,2	1,8	2,1	4,0	2,1
Andre landkommuner i Kbh.s amt	9,3	9,8	8,9	11,7	8,5
Københavns omegn i alt	10,5	11,6	11,0	15,7	10,6
Provinsbyer	24,5	27,2	27,2	27,2	26,7
Landkommuner i provinsen i alt	50,2	44,7	42,5	34,8	43,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1) Opgjort som summen af refusioner og kommunale skatter.

dende regler: Den kommunale aktivitet i almindelighed støttes ved, at der tilføres kommunerne midler, og der sker et bidrag til udjævningen af den kommunale beskatning. Dette bidrag er dog som nævnt foran i pkt. 23 forholdsvis beskedent, da den udjævnende virkning overvejende beror på, at et i forhold til kommunernes budgetter betydeligt beløb finansieres gennem den ensartede statslige beskatning.

Noget andet er imidlertid, om der ved benyttelse af indbyggertal som tilskudskriterium nås frem til samme fordeling af statens ydelser til kommunerne som ved de tre store refusioner. Dette forhold er søgt belyst i tabel 2 og tabellerne i bilag V, der bl. a. viser den procentvise fordeling på kommunegrupper og visse udvalgte kommuner (jfr. herom bilag IV) af dels indbyggertal, dels de tre store refusioner.

Ved denne sammenstilling af forskellige data ser det ud til, at fordelingen af den samlede skole-, sygehus- og vejrefusion nogenlunde falder sammen med fordelingen af folketallet, når man ser på store grupper som hovedstad, provinsbyer, landkommuner og på samtlige kommuner i hvert amt. Dette sammenfald kan også udtrykkes således, at der ikke er større udsving i refusionsbeløbet pr. indbygger fra den ene gruppe kommuner til den anden. De væsentligste systematiske forskelle består i, at refusionsniveauet i byerne gennemgående er en snes procent lavere end i sogne- og amtskommunerne under eet — hovedsagelig som følge af mindre vejrefusion - samt en svag tendens til at hovedstadsområdet og enkelte andre store byområder får en lidt lavere refusion pr. indbygger end resten af landet.

Ser man derimod på enkelte kommuner træder der betydelige forskelle frem med hensyn til refusionsbeløb pr. indbygger, der i nogle kommuner kan være indtil 3 gange så store som i andre. Det er vanskeligt at angive bestemte typer af kommuner, der har særlig høj eller lav refusion pr. indbygger, og man kan derfor tænke sig muligheden af, at disse forskelle ville blive indsnævret noget i forbindelse med sammenlægningen af kommuner. Bliver dette ikke tilfældet, må man konkludere, at det ikke er muligt med et almindeligt tilskud pr. indbygger at give primærkommunerne nogenlunde samme stilling som i dag.

Ser man dernæst på de muligheder, der foreligger for at finde et tilnærmet objektivt udtryk for de fordelinger, der ligger til grund for de tre omtalte refusioner hver for sig, bliver problemerne ikke mindre, og der må også i hvert enkelt af disse tilfælde regnes med, at fordelingen ikke kan undgå at komme til at afvige noget fra den nuværende, jfr. tab. 3-5 og bilag V.

(i) For skolerefusionens vedkommende er det som allerede omtalt en nærliggende tanke at anvende antallet af skolesøgende børn eller antallet af børn i bestemte aldersklasser som fordelingsgrundlag. Det først-

TABEL 3.

Lærerlønsrefusion, skoleudgifter og børnetal.

Pct.	Refusion af lærerlønninger 1963–64	Driftsudgifter ved kommunale skoler excl. gymnasier 1963–64	Drifts- og anlægsudgifter ved kommunale skoler 1963–64[1])	Børn i 1.–7. klasser 1964	Børn i 8. klasse–3. real 1964
København	12,4	16,5	13,3	9,6	11,3
Frederiksberg	2,2			1,3	1,8
Gentofte	11,8	13,5	14,4	1,1	1,7
Andre sognekomm. i Kbhvn.s amt				9,3	8,4
Københavns omegn i alt	11,8	13,5	14,4	10,4	10,1
Provinsbyer	28,1	26,7	24,7	26,5	39,6
Landkommuner i provinsen i alt	45,5	43,3	47,6	52,2	37,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

[1]) Anlægsudgifter gennemsnit af 3 år.

TABEL 4.

Sygehusrefusion og -udgifter, folketal, antal personer over 65 år og antal sygedage.

Pct.	Refusion af sygehusudgifter 1963–64	Sygehusenes driftsudgifter netto 1962–63	Sygehusenes drifts- og anlægsudgifter 1962–63[1]	Registerfolketal 1963	Personer 65 år og derover (1960)	Antal sygedage 1962–63
København	20,0	25,5	26,8	15,1	18,7	20,4
Frederiksberg	3,3	4,0		2,4	3,7	3,5
Københavns amtskommune	10,1	10,7	10,6	11,2	6,7	8,8
Provinsbyer	27,3	25,9	25,3	27,1	27,6	28,5
Amtskommuner i provinsen i alt	39,3	33,9	37,3	44,2	43,3	38,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

[1]) Anlægsudgifter gennemsnit af 3 år.

nævnte kriterium er dog ikke i enhver henseende neutralt over for kommunens udgiftspolitik, idet det indebærer større tilskud, i det omfang kommunen udfolder aktivitet for at etablere undervisning udover den undervisningspligtige alder.

I begge henseender gælder imidlertid, at fordelingen af tilskuddet vil afvige noget fra den nuværende refusion af lærerlønningerne, idet antallet af lærere og lærerløntimer pr. barn er ret forskelligt i de enkelte kommuner. Da der er en tendens til, at forbruget af lærerkræfter pr. elev er relativt højt dels i det stærkt udbyggede skolevæsen i de velstillede samfund, dels i de tyndtbefolkede og overvejende økonomisk svage samfund, vil en omlægning af den nævnte karakter være til ugunst for disse to grupper, jfr. herom videre nedenfor i punkt 28.

(ii) For sygehusudgifternes vedkommende viser oplysningerne i tabel 4, at den udbetalte refusion først og fremmest følger fordelingen af antallet af sygedage, hvad der for så vidt stemmer med, at en trediedel af refusionen udmåles efter sygedage, samtidig med at der må være en vis sammenhæng

TABEL 5.

Vejrefusion og -tilskud, vejudgifter og vejlængder.

Pct.	Vejfondstilskud 1963–64	Almindelig vejrefusion 1963–64	Vejudgifter, der er genstand for almindelig refusion 1962–63	Længde af offentlige veje	
				Landeveje og biveje[1])	Hovedlandeveje[1])
København	12,8	2,7	3,9	0,6	–
Frederiksberg		0,5	0,7	0,1	–
Gentofte	8,0	1,1	1,5	0,4	2,6
Andre sognekom. i Kbhvn.s amt		3,9	5,0	1,7	
Københavns amtskommune	7,0	3,6	2,6	0,1	
Københavns omegn i alt	15,0	8,6	9,1	2,2	2,6
Provinsbyer	17,0	13,6	16,1	9,0	9,9
Sognekom. udenfor Kbhvn.s amt	23,6	44,0	47,1	78,0	87,5
Amtskom. udenfor Kbhvn.s amt	31,6	30,6	23,1	10,1	
Landkommuner i provinsen i alt	55,2	74,6	70,2	88,1	87,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Heraf samtlige amtskommuner	38,6	34,2	25,7	10,2	90,1

[1]) Pr. 1. april 1967.

mellem disse og indbyggertal og sygehusudgifter, som er de to andre fordelingskriterier.

Imidlertid kan sygedagstallet næppe betragtes som et hensigtsmæssigt objektivt kriterium, idet antallet af sygedage ikke - i hvert fald på lidt længere sigt — er upåvirket af kommunens dispositioner, således at et tilskud efter antal sygedage - ligesom nu — kunne virke bremsende på effektiviseringen af sygehusvæsenet. Der kan imidlertid på samme tid konstateres en relativt nøje sammenhæng mellem sygedagstallet og antallet af ældre (f. eks. antal personer over 65 år), således at der med et tilskud på dette grundlag skulle kunne opnås en fordeling, der ikke var stærkt afvigende fra den nuværende.

Principielt skulle et generelt tilskud efter antal sygedage til erstatning for den nuværende refusion give en forskydning af statens udbetalinger til ugunst for både de stærkt udbyggede og de meget dårlige sygehusvæsener, der af vidt forskellige grunde må antages at have høje udgifter pr. sygedag. Da imidlertid også forholdet mellem indbyggertal og antal sygedage er af betydning for den nuværende refusionsfordeling, synes virkningerne af en omlægning af sygehusrefusionen at skulle blive mindre udtalte end for lærerlønsrefusionens vedkommende.

Der synes dog at være udsigt til, at en omlægning som skitseret vil indbære en noget ringere stilling for Københavns amt, der har forholdsvis få ældre, og formentlig en vis lettelse for provinsbyerne.

(iii) For vejudgifterne fremgår det allerede af de foranstående bemærkninger om tilvejebringelse af kriterier for kommunernes udgiftsbehov, at stillingen her er en del mere kompliceret end på de øvrige to udgiftsområder. Det er også dette, der finder udtryk i fordelingsgrundlaget for vejrefusionen, hvor der foruden til kommunernes udgifter tages hensyn til vejlængde pr. indbygger og udgifter pr. km vej. Det viser sig da også, at de få objektive kriterier, der foreligger, såsom vejlængde og motorpark, giver fordelinger, der ikke giver udtryk for udgiftsbehovet i kommunerne, og som tillige ligger overmåde fjernt fra den nuværende fordeling af refusionerne.

På den anden side har der som nævnt i kapitel IV været en tendens til, at vejrefusionen i stigende grad har udviklet sig hen imod at være en procentrefusion, der kun er gradueret efter vejlængde pr. indbygger, hvilket for så vidt kunne lade formode, at også et fast tilskud pr. km vej gradueret efter vejlængde pr. indbygger ville være en anvendelig fremgangsmåde. Det forekommer dog stadig, at kommuner inden for de forskellige kategorier kan have forskellig udgift pr. km vej, og selv om dette i nogle tilfælde kan hænge sammen med, at den enkelte kommunes vejudgifter kan svinge en del fra år til år, står det uden tvivl også i forbindelse med, at vejnettets karakter og trafikintensiteten (og dermed udgifterne) varierer en del. Samtidig må det tages i betragtning, at vejlængde i realiteten ikke er et objektivt kriterium, idet kommunerne i kraft af optagelse af hidtil private veje kan øve indflydelse herpå og med en tilskudsordning af den nævnte art ville have en tilskyndelse hertil, især såfremt der var tale om private veje, på hvilke der kun kunne påregnes ringe udgifter. Begge disse hensyn kunne således tale for, at et tilskud ikke blot var gradueret efter vejlængde pr. indbygger, men også efter vejenes benyttelse og klasse. I betragtning af den tekniske og trafikmæssige udvikling må det påregnes, at tilskudsfordeling på dette grundlag vil udkræve jævnlige omklassificeringer af vejene, hvilket ville medføre betydelige administrative vanskeligheder.

Selv i denne situation måtte det nok påregnes, at den enkelte kommunes vejtilskud kunne komme til at afvige en del fra det nuværende niveau, og især ville dette naturligvis gøre sig gældende i år, hvor den afholdt store udgifter.

25. Til disse bemærkninger om muligheden for at finde egnede objektive tilskudskriterier må endnu føjes, at man i modsætning til den nuværende situation også måtte imødese periodiske reguleringer af tilskuddene som følge af pris- og omkostningsstigninger. Dette kan ske gennem lovrevisioner, som tilfældet var med de fælleskommunale tilskud; men dette har vist sig en lidet hensigtsmæssig fremgangsmåde i perioder med relativt kraftige prisstigningstendenser.

En anden mulighed er at etablere automatiske reguleringer, som kan følge f. eks. kommuneskatteydernes indkomster, pristallet eller

eventuelt særligt beregnede omkostningsindeks på de pågældende områder.

Skabelsen af et sådant omkostningsindeks er vanskelig, fordi man herved i princippet ikke alene måtte tage hensyn til bevægelser i priser og lønninger, men også til de øgede tekniske krav, der f. eks. melder sig på sygehus- og vejområderne.

Valget af reguleringsindikatorer må dog i nogen grad bero på, hvad der er praktisk og hensigtsmæssigt. Det må f. eks. tages i betragtning, at en smidigt virkende reguleringsmekanisme indebærer risiko for at svække de fordele, der skulle opnås ved overgang fra refusioner til tilskud efter objektive kriterier. I perioder med kraftige pris- og lønstigninger vil der være en tendens til, at en stor del af stigningen i kommunernes udgifter opvejes af reguleringen af tilskuddet. Dette kan igen føre til, at kommunerne let kommer til at betragte tilskuddet (efter »objektive« kriterier) som en nogenlunde fast andel af udgifterne og især merudgifterne.

Generelle tilskud og prioriteringen af de offentlige udgifter.

26. Det er et fælles træk ved de generelle tilskud, at kommunerne frit kan disponere over beløbet — det være sig til udgifter af en hvilken som helst art eller (bortset fra det generelle udgiftstilskud) til nedsættelse af den lokale beskatning. Modstykket hertil er, at enhver aktivitetsudvidelse, kommunerne måtte beslutte, resulterer i en lige så stor vækst i den lokale beskatning, og at en nedsættelse af kommuneskatten må medføre en tilsvarende reduktion af omfanget eller standarden af de ydelser, kommunerne stiller til rådighed for sine borgere.

I disse henseender er de generelle tilskud således fundamentalt forskellige fra refusionerne, som er bundet til bestemte formål, der søges fremmet ved, at kommunen får dækket en del af sine merudgifter af staten, såfremt den øger sin aktivitet på de refusionsberettigede områder.

Det, der sker ved en omlægning fra refusioner til generelle tilskud, er således, at kommunen får større dispositionsfrihed - og dermed også større ansvar - med hensyn til retningen og omfanget af sin aktivitet. Der bliver ikke længere tale om, at kommunen i sit valg mellem den ene eller den anden aktivitet eller en skattenedsættelse bliver påvirket af, at det er særligt attraktivt at ekspandere på visse udgiftsområder, fordi staten så skyder et beløb til oven i de midler, kommunen selv vil afsætte til formålet.

Denne ændring - som er selve formålet med at gå over til generelle tilskud — vil indebære en række fordele. Den nære sammenknytning af den lokale beskatning med kommunens aktivitet, som bliver resultatet, skulle fremtvinge en mere indgående og kritisk vurdering af, hvilke aktiviteter kommunen skal tage op, og af de omkostninger, der er forbundet med disse aktiviteter.

27. Når staten imidlertid hidtil gennem refusionerne har påvirket prioriteringen af kommunernes udgifter, har det som omtalt i kapitel IV bl. a. den baggrund, at det kunne anses for tvivlsomt, om man uden denne opmuntring ville opnå den ønskede standard af de offentlige ydelser overalt i landet - med andre ord, at hensynet til højden af den kommunale beskatning skulle få kommunen til at være for tilbageholdende over for uddannelse, sundhedsvæsen o. s. v. - en politik, der også havde - og har - sin begrundelse i, at det på disse områder har været lettere at nå målet gennem refusion end gennem påbud fra statens myndigheder.

Når stillingen nu er en anden, for så vidt som overgangen til generelle tilskud betragtes som en aktuel mulighed, har det uden tvivl bl. a. sin årsag i, at det tør antages, at der nu er stærkere og mere udbredt forståelse i det kommunale vælgerkorps for betydningen af, at bestemte opgaver tages op - og at denne forståelse måske i højere grad er til stede, når det er lokalsamfundet selv, der skal træffe bestemmelse herom og påtage sig finansieringen, end når statsindtægterne skal øges, bl. a. fordi refusionsbetalingerne vokser. Samtidig spiller det ind, at refusionsordningernes ulemper træder relativt stærkere frem i et samfund med høj beskæftigelse og tendens til efterspørgselspres. Der er i denne situation et påtrængende behov for en nøjeregnende prioritering af det offentliges aktivitet, således at den risiko for fejldisposition, som refusionen rummer, vejer tungere, jfr. hele omtalen heraf i kapitel V.

Selv i betragtning af disse fordele er det imidlertid et relevant spørgsmål, om der er fare for, at bortfaldet af den særlige tilskyndelse, der ligger i refusionen, skulle bevirke, at den kommunale indsats på de hidtil refusionsberettigede områder skulle blive så stærkt forringet, at det stred mod mere tungtvejende samfundsmæssige hensyn.

28. I kapitel IV blev det forsøgt at belyse noget nærmere, hvilke virkninger på kommunernes aktivitet der kunne tænkes at indtræde, såfremt der skete en sådan omlægning fra refusioner til generelle tilskud, der var således afbalanceret, at de ikke forrykkede den indkomstmæssige balance mellem kommunerne noget videre.

Noget sikkert svar på et så hypotetisk spørgsmål kunne der under ingen omstændigheder blive tale om. Konklusionen var snarest, at der rimeligvis kun ville være ret beskedne virkninger på sygehusområdet, hvorimod der nok måtte ventes en tendens til nogen tilbageholdenhed med skole- og vejudgifter og i øvrigt også med nogle af de udgifter, der støttes gennem nogle af de mindre refusionsordninger. Den omtalte tendens ville nok være stærkest i de kommuner, der havde et svagt skattegrundlag og høje skattesatser, men kunne måske også sætte ind i kommuner med et relativt højt indkomstniveau, som hidtil med en moderat indsats af egne midler havde kunnet udbygge sin offentlige virksomhed til en meget høj standard.

På skoleområdet er det sandsynligt, at en del af denne tilbageholdenhed reelt ville give sig udslag i en stærkere bevægelse henimod en mere hensigtsmæssig skolestruktur. Det er imidlertid klart, at dette vil tage nogen tid og sandsynligvis også ofte vil forudsætte nyinvesteringer, hvorfor man ikke ganske kan afvise en risiko for, at der holdes igen på undervisningsstandarden i nogle kommuner.

På vejområdet er tilsvarende »rationaliseringsgevinster« næppe at vente. Man kan snarere tænke sig, at arbejder af rent lokal interesse vil få prioritet frem for arbejder af større betydning for trafik gennem området. Kommunerne vil dernæst have tilbøjelighed til at vise tilbageholdenhed over for udgifter, som særligt vedrører mere alment begrundede tekniske normer angående bæreevne, ensartet udformning af vejbaner og vejkryds, afmærkning, lyssignaler etc., eller lokal gennemførelse af foranstaltninger vedrørende færdselssikkerheden. Specielt vil kommunerne i Nord-, Vest- og Sønderjylland kunne få vanskeligheder med hensyn til de belægningsudgifter, som følger af den stigende færdsel med tunge køretøjer. Mellem 40 og 50 pct. af bivejene i disse områder er endnu uden overfladebelægning, og knapt 50 pct. er forsynet med en til tung trafik svarende belægning. Som nævnt i pkt. 13 ovenfor vil forøgede vejfondstilskud kunne blive nødvendige til løsning af bl. a. disse opgaver.

29. Over for fordelene ved at gå over fra refusioner til generelle tilskud står altså de ulemper, der som omtalt kan vise sig i form af en relativt ringere offentlig indsats i de svagest stillede kommuner. Ved den politiske afvejning heraf må imidlertid tillige tages hensyn til, at omlægningen ville finde sted samtidig med eller efter, at der gennem kommunalreformen ville blive skabt større og som hovedregel mere bærekraftige primærkommuner, hvilket vel som helhed måtte antages at mindske risikoen for uønskede virkninger.

Endvidere kan overvejes den mulighed, at refusions- og tilskudssystemet i højere grad end i dag rettedes mod at understøtte specielt de kommuner, der i kraft af et svagt indkomstgrundlag har vanskeligt ved at tilvejebringe offentlige ydelser af en tilfredsstillende standard. Det er dette problem, der i det svenske tilskudssystem er søgt løst ved at udvikle skatteudjævningstilskuddet henimod et generelt udgiftstilskud - en løsning, der dog af andre grunde kan forekomme betænkelig, jfr. nedenfor. Også et rent skatteudjævningstilskud beregnet på at støtte de svagest stillede kommuner ville dog som omtalt i pkt. 19 og 20 i nogen grad imødekomme det samme behov.

30. De netop omhandlede spørgsmål viser, at der også efter en omlægning fra refusioner til generelle tilskud meget vel kan tænkes konflikter mellem kommunernes dispositioner og den almindelige målsætning for det

offentliges aktivitet, som staten fastlægger gennem lovgivningen m. v.

Dette gælder også på et andet område, nemlig for så vidt angår prioriteringen af de opgaver, som varetages af henholdsvis staten og kommunerne. Der vil således også efter en omlægning kunne imødeses situationer af den karakter, der er nævnt i kapitel V, punkt 6, hvor de generelle tilskud resulterer i, at kommunerne afholder udgifter, som anses for at have en lavere prioritet end dem, staten må afstå fra, fordi almindelige økonomisk-politiske hensyn tilsiger en begrænsning af statsudgifternes vækst.

Denne risiko for en målsætningskonflikt beror på eksistensen af refusions- eller tilskudssystemet som sådant og vil derfor være til stede, både når der er tale om refusioner og generelle tilskud. Den vil imidlertid være mindre udtalt, i jo højere grad systemet er indrettet efter at tilskynde kommunerne til en kritisk vurdering af deres udgifter. Det er ikke mindst af denne grund, at der må være betænkelighed ved et generelt udgiftstilskud af den i punkt 21 omtalte karakter. Tilsvarende synspunkter vil imidlertid kunne gøres gældende, såfremt prisreguleringen af tilskud efter objektive kriterier åbner mulighed for en kraftig automatisk opdrift i disse tilskud, jfr. pkt. 25.

Sammenfatning.

31. (a) En overgang til generelle tilskud i stedet for refusioner vil i væsentlig udstrækning imødekomme den kritik, der må rettes mod refusionerne, fordi de medfører en utilfredsstillende prioritering af de offentlige udgifter og giver risiko for, at de givne opgaver løses med for høje omkostninger.

(b) Det må anses for betænkeligt udelukkende at bygge på skatteudjævningstilskud eller generelle udgiftstilskud.

Det er næppe muligt at etablere tilskud efter objektive kriterier, der med tilstrækkelig god tilnærmelse vil tilføre den enkelte kommune stort set samme beløb, som den nu modtager i lærerløns-, sygehus- og vejrefusion, hverken hver for sig eller tilsammen.

Derimod synes der at kunne blive væsentlig bedre overensstemmelse mellem på den ene side et tilskud til amterne (d. v. s. amtskommunerne plus købstæder) efter et ukompliceret kriterium som folketal og på den anden side de beløb, der efter de gældende regler tilflyder amts-, by- og sognekommunerne under de nævnte refusionsordninger. Balancen mellem de enkelte primærkommuner i amtet ville derimod i mange tilfælde blive væsentligt forrykket.

Det er tænkeligt, at der efter kommunesammenlægningerne vil være noget bedre grundlag for at gå over til tilskud efter objektive kriterier, men selv i så fald må der regnes med en risiko for, at omfanget og standarden af de offentlige ydelser ikke bliver tilfredsstillende i de kommuner, der har et svagt skattegrundlag.

En løsning på dette problem vil formentlig kunne opnås, såfremt der i højere grad end under det nuværende system var mulighed for at lette de økonomiske vilkår specielt for disse kommuner, hvilket f. eks. kunne ske gennem et begrænset skatteudjævningstilskud.

(c) Uanset et sådant begrænset skatteudjævningstilskud må der med den nuværende indretning af den kommunale beskatning regnes med, at en udjævning af niveauet for den samlede beskatning i de enkelte kommuner af blot det hidtidige omfang forudsætter, at de generelle tilskud beløbsmæssigt er af betydelig størrelse.

D. *Omlægning af beskatningen fra stat til kommuner og bortfald eller nedsættelse af refusion*

32. I stedet for at anvende refusioner eller generelle tilskud til kommunerne har man også den mulighed at sløjfe eller nedsætte refusioner og at overføre yderligere skatteindtægter til kommunerne. Det kan ske ved, at bestemte nu af staten opkrævede skatter og afgifter overgår til kommunerne, eller simpelthen ved, at refusionen afvikles, således at kommunerne henvises til at dække sig ind gennem en forhøjelse af den kommunale beskatning.

I henseende til virkningerne på omfanget og sammensætningen af kommunernes udgifter vil en sådan omlægning i mange henseender minde om den, der opnås ved en overgang til generelle tilskud, jfr. omtalen

heraf i afsnit C. De fordelingspolitiske virkninger — såvel mellem kommunerne som mellem borgerne - vil imidlertid være noget anderledes, og dette vil også få konsekvenser for kommunernes udgiftspolitik. Det sidste spørgsmål omtales dog først i punkt 37, efter at de administrative og fordelingspolitiske virkninger af de forskellige fremgangsmåder er behandlet.

Overførsel til kommunerne af bestemte statsindtægter.

33. Efter at statsejendomsskatterne er blevet afviklet eller overført til kommunerne, eksisterer der — udover indkomstskatten af personer — meget få statsindtægter, der direkte vil kunne overføres til kommunerne i den forstand, at provenuet tilfalder den kommune, i hvilken skatteobjektet befinder sig.

Det drejer sig formentlig kun om formueskatten, aktieselskabsskatten samt vægtafgift og omsætningsafgift af motorkøretøjer. Omsætningsafgiften af motorkøretøjer giver et så forholdsvis stærkt svingende provenu, at den må anses for uegnet som kommunalt skattegrundlag, og i øvrigt gælder om såvel denne som om formueskatten, at fordelingen af provenuet over kommunerne er så langt fjernet fra fordelingen af refusionerne til veje, skoler og sygehuse, at en sådan omlægning næppe ville være acceptabel. Det kan således blot nævnes, at knap halvdelen af formueskattens provenu og ca. en trediedel af omsætningsafgiften af motorkøretøjer opkræves i det storkøbenhavnske område, som kun modtager ca. en fjerdedel af de nævnte tre refusioner.

Et tilsvarende misforhold gør sig derimod ikke gældende for *vægtafgiften* af motorkøretøjer, som i finansåret 1966—67 indbragte knap 500 mill, kr., og som rimeligvis ikke var uanvendelig som kommunal - formentlig da især amtskommunal — indtægtskilde. En kommunal skat i den forstand, at kommunerne selv fastsætter satserne, kunne der derimod ikke blive tale om, eftersom forskellige satser i de enkelte amter ikke kunne praktiseres, ligesom der formentlig måtte tages hensyn til dens plads i motorbeskatningen som helhed.

Som finansieringskilde for amtskommunerne ville vægtafgiften i øvrigt i sin nuværende udformning have den svaghed — set fra kommunernes synspunkt — at dens provenu ikke går op i takt med pris- og lønstigninger, således at en blot og bar overførsel til amtskommunerne af denne afgifts provenu ikke på længere sigt ville give den løsning af amtskommunernes finansieringsproblemer, som skulle blive et af resultaterne af kommunalreformen som helhed. Snarere må man sige, at en overførsel af vægtafgiften ville være ensbetydende med et ikke-prisreguleret bloktilskud til amtskommunerne fordelt efter bilparkens størrelse.

For de øvrige forbrugsafgifter, som staten opkræver, gælder det, at de ikke blot må fastsættes og administreres centralt, men at der ikke med rimelighed kan identificeres lokale kendemærker, efter hvilke afgiftsprovenuet så at sige automatisk blev fordelt mellem kommunerne. Såfremt indtægten af en eller flere af disse afgifter skulle stilles til rådighed for kommunerne, måtte der derfor tilvejebringes en speciel fordelingsnøgle herfor. I realiteten ville der således blive tale om en refusion eller et generelt tilskud, der havde det særlige træk, at totalbeløbet var identisk med indtægten af den pågældende afgift. En sådan direkte sammenkædning af indtægter af forbrugsbeskatningen og statens ydelser til kommunerne synes at rumme meget få fordele og en hel del ulemper og er derfor også for alle praktiske formål blevet opgivet på det område, hvor den tidligere blev praktiseret, nemlig motorbeskatningen. Nok indgår således bestemte andele af motorafgifterne i vejfonden, men der er ikke nogen umiddelbar sammenhæng mellem disse indtægter og fondens udgifter.

34. Indkomstskatten af *aktieselskaber* kan også betragtes som en skatteform, hvor det i princippet er muligt at identificere et lokalt skatteobjekt, omend det i praksis ikke kan gøres uden vanskelighed. Dette kommer også til udtryk i den skattedeling, der finder sted på dette område, idet provenuet deles mellem staten og de pågældende kommuner i forholdet 17 til 3. Næsten to trediedele af provenuet vedrører hovedstadsområdet, hvorfor en ændret fordeling af denne beskatning, der nu tilfører stat og kommuner ca. 900 mill. kr. årligt, som led i en omlægning af

skatter og refusioner formentlig kun kan komme på tale i den form, at en regulering af den andel af provenuet, der tilfalder kommunerne, kan være et middel til i givet fald at tilvejebringe bedre balance mellem hovedstaden og det øvrige land.

Forøgelse af den kommunale beskatning og nedsættelse af refusionerne.

35. De muligheder, der i realiteten foreligger for at lægge beskatningen om fra stat til kommuner og samtidig mindske eller afvikle refusionerne, består således i en øget anvendelse af de traditionelle kommunale skatteformer — indkomstskat af personer og grundskyld — samtidig med at statens indtægter reduceres - det være sig gennem den direkte eller den indirekte beskatning.

Det er frem for alt denne problemstilling, der er belyst i kapitel IV foran og i bilag IV om refusionsordningernes udlignende virkninger for så vidt angår niveauet for den kommunale beskatning.

Det fremgår af denne analyse, som ikke skal gentages her, at der knytter sig tre væsentlige problemer til en sådan omlægning af beskatningen:

(a) Den vil betyde en omfordeling mellem de forskellige kommuner til fordel for de kommuner og områder af landet, som har det bedste skattegrundlag, især hovedstadsområdet og de øvrige større byområder, på bekostning af de kommuner og egne, der har det svageste skattegrundlag, især Nord- og Vestjylland.

Omfordelingens størrelse vil bero på, hvad det er for statsindtægter, der reduceres, hvis refusionerne falder bort eller reduceres. Er der tale om nedsættelse af statsindtægter, der er nogenlunde proportionale med borgernes indkomster, udgør den 10-15 pct. af det beløb, der flyttes fra staten til kommunerne. Drejer det sig om en forholdsmæssig lige stor reduktion af den progressive statsindkomstskat på alle indtægtstrin, er omfordelingen henimod en fjerdedel af det beløb, der flyttes.

(b) I og med at kommuneskatterne får større betydning som offentlig indtægtskilde, bliver forskellene i beskatningsniveauet til stat og kommune i de enkelte kommuner og egne af landet forøget og variationen fra kommune til kommune i beskatning af den samme indkomst bliver derfor større.

(c) Omkring en fjerdedel af en reduktion af refusionerne vil vise sig i form af lavere refusionsindtægter i amtskommunerne og således i høj grad forstærke de ulemper, der knytter sig til disses nuværende, meget utilfredsstillende indkomstgrundlag.

36. De tre hensyn, der er nævnt under (a) - (c) foran har hidtil været anset for så væsentlige, at de ikke blot har talt imod en omlægning af beskatningen fra stat til kommuner, men direkte har virket befordrende på refusionsordningernes - og sammenhængende dermed statsskatternes — vækst.

Når der ikke desto mindre nu er grundlag for en drøftelse af mulighederne for en omlægning i modsat retning af den hidtidige, hænger det sammen med de ændringer af kommunestrukturen og den kommunale beskatning, som forudses som led i kommunalreformen.

For det første skal der ske en sammenlægning af primærkommunerne, som efter alt at dømme skulle medføre en indsnævring af forskellene i disse kommuners skattegrundlag, omend der nok fortsat vil bestå betydelige forskelle.

For det andet skal købstæderne indgå i amtskommunerne, men med det nuværende snævre grundlag for den amtskommunale beskatning vil dette nok kun betyde en begrænset styrkelse af amtskommunernes finanser. Det får imidlertid væsentlig betydning, når der tillige tages hensyn til, at der for det tredie overvejes en ændring af amtskommunernes finansiering, således at disse får adgang til at udskrive indkomstskat — bl. a. til afløsning af den hidtidige ligning på sognekommunerne.

I betragtning af disse ændringer i kommunestruktur og -beskatning, hvis fulde betydning først kan ses, når kommunalreformen er ført videre frem — forekommer det nu at frembyde færre vanskeligheder end tidligere at foretage omlægning fra statslig til kommunal beskatning. Især gælder dette, når der er tale om en omlægning, der er baseret på indførelse af indkomstskat til amtskommunen, der samtidig afløser den hidtidige ligning på sognekommunerne.

Det må dog ikke desto mindre fremhæves,

(i) at man stadig ved omlægning vil stå over for det problem, at der sker en - større eller mindre — omfordeling til gunst for de egne af landet, hvor indkomstniveauet er højt, jfr. punkt 35 (a); det er tænkeligt, at problemet mindskes lidt gennem sammenlægning af amter eller ændringer af amtsgrænser, men den væsentlige omfordeling til gunst for det storkøbenhavnske område berøres ikke heraf.

(ii) at det som nævnt ovenfor må imødeses, at der også efter kommunalreformen vil være landkommuner, hvis skattegrundlag er så relativt svagt, at omlægningen vanskeligt kan undgå at være en belastning for dem.

Denne manglende balance ved en skatteomlægning kan formentlig kun i beskedent omfang ændres gennem reglerne om den kommunale beskatnings udformning, og de muligheder, der står tilbage, er derfor frem for alt refusion og generelle tilskud af den foran omtalte karakter.

37. En omlægning af beskatningen fra staten til kommunerne i forbindelse med nedsættelse eller bortfald af refusioner vil også få virkning for sammensætningen og størrelsen af kommunernes udgifter. Dette følger allerede af den ovenfor omtalte omfordeling mellem kommunerne, som vil være resultatet af en sådan skatteomlægning. Men også hvis denne omfordeling blev modvirket gennem skatteudjævningstilskud eller på anden måde, vil der ske en påvirkning af kommunernes udgifter. Denne påvirkning vil sandsynligvis ikke været meget forskellig fra den, der ville ske ved en omlægning fra refusioner til generelle tilskud, og som blev nærmere omtalt i punkterne 26-30. Noget taler dog for, at tendensen til mere kritisk vurdering af udgifterne vil være mere udtalt ved skatteomlægning end ved omlægning fra refusioner til generelle tilskud. For det første vil der ved skatteomlægning ske en mere iøjnefaldende konfrontation af lokalbeskatning og kommunale udgifter end i en situation, hvor kommunerne modtog store generelle tilskud fra staten, uanset at disse tilskud ikke indeholdt nogen særlig tilskyndelse til at afholde kommunale udgifter. For det andet er det som omtalt under punkt 25 nødvendigt at regulere de generelle tilskud efter objektive kriterier, når pris- og omkostningsniveauet stiger, hvilket rummer en risiko for at kommunerne i praksis vil opfatte et sådant tilskud som en nogenlunde fast andel af udgifterne.

38. Der kan endelig være grund til at nævne, at en omlægning fra stats- til kommuneskat i modsætning til de andre foran skitserede fremgangsmåder til ændringer i refusionerne formentlig har den sidevirkning, at den i en vis udstrækning kan tænkes at påvirke den konjunkturpolitiske bevægelsesfrihed i skattepolitikken. Baggrunden herfor er, at det typisk ved stramning af finanspolitikken i forbrugsbegrænsende øjemed har været tilstræbt at mildne f. eks. forhøjelse af den indirekte beskatning gennem modgående ændringer i den direkte beskatning m. v. for de laveste indkomstgrupper. Denne mulighed vil efter alt at dømme svækkes lidt, såfremt statsindkomstskattens relative betydning mindskes noget. Da der bl. a. i kraft af reguleringer af de sociale ydelser m. v. er betydelig mulighed for at undgå, at finanspolitiske foranstaltninger får uønskede virkninger for indkomstfordelingen, er der dog næppe grund til at tillægge dette forhold væsentlig betydning ved bedømmelsen af en skatteomlægnings virkninger.

E. *De mindre refusionsordningers særlige problemer*

39. Som nævnt i punkt 3 foran har man i afsnittene B, C og D indskrænket sig til at analysere problemerne omkring de fire store refusionskomplekser, fordi det i de fleste henseender er der, de afgørende spørgsmål og vanskeligheder dukker op.

For de øvrige refusioner - bortset fra de mindre, sociale refusioner, der er omtalt i punkt 7 ovenfor - drejer det sig om i alt henved 30 småordninger med en samlet statsudgift i 1965-66 på omkring 75 mill. kr. og derudover om refusion af udgifter ved fribefordring af skoleelever[1]) (21 mill, kr.),

[1]) Denne ordning indtager for så vidt en særstilling på grund af statens egen økonomiske interesse i disse rejser og må formentlig snarere vurderes udfra det synspunkt, at der reelt er tale om en statsudgift, hvor kommuneandelen har til formål at sikre en vis lokal kontrol.

driften af arbejdsanvisningskontorer (14 mill. kr.) og drift af folkebiblioteker (42 mill. kr.).

For hovedparten af disse ordninger gælder således, at de hver for sig beløbsmæssigt er så ubetydelige, at reformer på dette felt mere må få karakter af rationaliseringsforanstaltninger end af egentlige ændringer i byrdefordelingen mellem staten og kommunerne. Da deres samlede beløb andrager henved 150 mill, kr., er det dog klart, at der i givet fald består mulighed for, at ændringerne som helhed kan resultere i forskydninger af en sådan størrelsesorden, at det må tages med i betragtning ved en vurdering af den samlede balance mellem staten og kommunerne og mellem kommunerne indbyrdes, som en reform af refusionssystemet resulterer i.

Om mange af de små ordninger gælder, at der i dag næppe er noget særligt behov for statslig refusion, og herudover må der tages hensyn til, at behovet uden tvivl vil blive mindre, når kommunalreformen er gennemført. Hertil kommer, at disse ordninger ofte giver anledning til kritik, især som følge af den administration, der er nødvendig for at formidle disse hver for sig små beløb.

De løsninger, der vil kunne komme på tale, må naturligvis bero på ordningernes individuelle træk, men de kan stort set grupperes som følger:

(a) simpelt bortfald af statsrefusionen,

(b) statsovertagelse af den pågældende opgave, såfremt der ikke er særlig interesse i at bevare den lokale kontrol med midlernes anvendelse,

(c) bortfald af statsrefusion kombineret med en ændring af opgavefordelingen, således at de nye amtskommuner - der også vil omfatte købstæderne — overtager den pågældende opgave,

(d) bortfald af statsrefusionen kombineret med tilvejebringelse af amtskommunal deltagelse i finansieringen af primærkommunernes udgifter. Som eksempel på en ordning af denne karakter kan nævnes amtsskolefonden, som bl. a. varetager opgaver af fælles interesse for skolerådskredsen. Såfremt kommunalreformen førte til, at skolefondenes primitive indtægtsgrundlag blev styrket, eller til, at amtskommunen overtog skolefonden, ville vejen formentlig være åben for, at skolefonden eller amtskommunen kunne varetage de hensyn, der i dag søges tilgodeset gennem statsrefusion[1]).

Tilsvarende arrangementer kunne tænkes etableret på flere af sundhedsvæsenets områder.

(e) i det omfang, ingen af disse løsninger kan komme på tale, så vidt muligt en sammenlægning og forenkling af beslægtede ordninger.

Det forekommer mest hensigtsmæssigt, at valget af den fremgangsmåde, der bør benyttes i det enkelte konkrete tilfælde, sker under hensyn til de overvejelser, der i øvrigt foregår vedrørende opgavefordelingen mellem stat og kommuner, samt under hensyn til det igangværende arbejde med rationalisering og forenkling af den offentlige administration.

F. *Sammenfatning*

40. De væsentligste elementer i den kritik, der rettes mod refusionsordningerne i den nuværende skikkelse er — jfr. kapitel V — at de forhindrer en tilfredsstillende prioritering af de offentlige udgifter og i mange tilfælde svækker tilskyndelsen til at løse de offentlige opgaver på den mest hensigtsmæssige måde.

Foruden om de muligheder, der foreligger for en forenkling og reduktion af de talrige mindre refusionsordninger, som er omtalt i afsnit E, må eventuelle reformer derfor samle sig omkring refusionerne af kommunernes udgifter til veje, skoler og sygehuse, idet det er på disse meget store udgiftsområder, at kommunernes dispositioner virkelig kan have betydning for størrelsen af de offentlige udgifter. Derimod er udgifterne til de større sociale ydelser nu fastlagt så detailleret i lovgivningen, at det kun er i grænsetilfælde, at kommunerne har indflydelse på udgifternes størrelse.

Blandt de muligheder, der foreligger for at imødekomme den omtalte kritik af refusionerne, er i de foregående afsnit omtalt følgende:

[1]) Dette gælder rimeligvis også statens støtte til institutioner, der drives dels af kommuner, dels af private organisationer, jfr. kapitel II, punkt 4.

(a) en nedsættelse eller afvikling af refusionerne idet det heraf følgende indtægtstab for kommunerne erstattes gennem

(i) statsovertagelse af det mellemkommunale refusionsforbunds udgifter (især til refusion af sociale pensioner),
(ii) skatteudjævningstilskud, eventuelt tillige gradueret efter udskrivningens højde, d. v. s. generelle udgiftstilskud,
(iii) tilskud efter objektive kriterier,
(iv) omlægning fra statslig til kommunal beskatning.

De fire fremgangsmåder kan anvendes hver for sig eller i forskellige kombinationer, idet det dog er fremhævet, at tungtvejende hensyn taler mod skatteudjævningstilskud af betydelig størrelse og mod generelle udgiftstilskud; skatteudjævningstilskud vil derfor navnlig være af interesse som supplement til de øvrige tre fremgangsmåder.

(b) Såfremt refusionerne bevares, eventuelt med reducerede satser, en omlægning af refusionsberegningen i de tilfælde, hvor de nuværende regler svækker tilskyndelse til at løse opgaver på den mest effektive måde. I denne forbindelse er også peget på muligheden af moderate investeringstilskud til skoler og sygehuse.

41. De spørgsmål, man står overfor ved vurderingen af de forskellige fremgangsmåder, synes fremfor alt at være følgende:

(a) virkningen på omfanget og standarden af de ydelser kommunerne stiller til rådighed for borgerne og virkningen på de dermed forbundne offentlige udgifter,

(b) virkningen på den indkomstomfordeling mellem kommunerne og mellem de forskellige egne af landet, som foregår gennem refusionssystemet,

(c) virkningen på strukturen i den samlede beskatning.

Disse spørgsmål omtales nærmere i de følgende punkter.

42. Om virkningen på de offentlige udgifter:

De tre store refusioner rummer alle en tilskyndelse for kommunerne til at sætte deres aktivitet på disse områder op, idet de tilfører kommunerne større midler; men herudover indeholder de et særligt incitament, fordi de yder kommunerne dækning for en del af de merudgifter, der fremkommer, når de øger aktiviteten.

Denne særlige tilskyndelse – der er betydelig for skole- og vej udgifterne, men formentlig beskeden for sygehusudgifterne - bliver selvsagt mindre, når refusionssatserne nedsættes, og den falder i princippet helt bort, hvis refusionerne erstattes af generelle tilskud eller af højere kommunal beskatning. En sådan svækkelse af incitamentet til kommunale ugifter er formålet med en reform af systemet, for så vidt som det er derigennem, der opnås en mere kritisk vurdering af, hvilke opgaver der skal tages op, og hvilken måde de skal løses på. På længere sigt skulle der derfor være en tendens til, at væksten i de offentlige udgifter skulle blive lidt svagere, eller at der ved samme udgiftsniveau som hidtil ville blive en højere standard i de offentlige ydelser. På kort sigt er virkningen på udgiftsniveauet derimod mere usikker, idet tilskyndelsen til at løse opgaverne på en mere hensigtsmæssig måde kan tænkes at resultere i en øget kommunal investeringsaktivitet.

Som helhed ville en udvikling i denne retning stemme overens med hele sigtet i en reform af refusionerne. Man kan imidlertid ikke afvise, at der består en risiko for, at der i de tyndtbefolkede kommuner og i kommuner med et svagt skattegrundlag vil være en tendens til, at resultatet af reformen bliver en reduktion af en høj lokal beskatning og en — i hvert fald relativ — forringelse af standarden af de offentlige ydelser. Dette til trods for, at det hyppigt er netop i disse kommuner, at behovet for en højere standard er stærkest udtalt. Risikoen for, at noget sådant indtræffer, er selvsagt mindre, når der er tale om reduktion af refusionerne end om disses afløsning gennem generelle tilskud eller lokalbeskatning. Endvidere må påregnes, at risikoen næppe er lige udtalt for henholdsvis skole-, vej- og sygehusudgifterne, hvad der kan motivere, at der ved udformingen af reformen tages særligt hensyn hertil.

En anden mulighed er, at der fremover i højere grad lægges vægt på, at refusions- og tilskudssystemet skal komme specielt disse kommuner til gode. Dette kan f. eks. ske gennem valg af refusionsområder, gennem

refusionernes tekniske udformning eller gennem valg af generelle tilskud.

Valget af midler må bl. a. bero på, i hvilken udstrækning det gennem kommunalreformen lykkes at skabe kommuner med et mere ensartet og bæredygtigt skattegrundlag.

43. Om virkningen på den økonomiske udligning mellem kommunerne:

Det er et væsentligt træk i refusionssystemet, at der gennem de statsfinansierede refusioner formidles en betydelig indkomstomfordeling såvel mellem kommunerne som mellem de forskellige egne af landet til gunst for de kommuner, der har et svagt skattegrundlag og/eller store udgiftsbyrder.

Det er et fælles træk for de tre muligheder, der foreligger for at erstatte bortfaldet af kommunernes indtægter ved refusioner, at de bevirker en ændring af denne økonomiske udligning til ugunst for de kommuner, der har et svagt skattegrundlag. Denne forskydning vil formentlig være størst ved en omlægning fra statslig til kommunal beskatning. Resultatet vil dog bero på udformningen af statens skattenedsættelser, det vil f. eks. sige, i hvilken udstrækning nedsættelsen falder på forbrugsafgifter og indkomstskatter, hvilket udseende en ændret indkomstskatteskala får m. m.

Det er imidlertid kun, hvis der samtidig sker en skærpelse af progressionen i statens skatte- og afgiftssystem, at man kan undgå en indkomstomfordeling til gunst for borgerne i de velstillede kommuner. Væsentlig mindre vil forskydningen blive ved en statsovertagelse af refusionsforbundets udgifter. Hvordan resultatet vil være af en overgang til benyttelse af objektive kriterier er straks vanskeligere at afgøre. Som omtalt foran er der grund til at tro, at den nuværende fordeling på amter i store træk vil kunne bevares. På den anden side må man regne med, at der for enkelte kommuner vil kunne ske en mærkbar ændring af stillingen. Det er dog ikke sådan, at man uden videre kan sige, at det er de i forvejen dårligst stillede kommuner, der vil blive hårdest ramt.

De motiver, der har været til denne udligning, består også efter kommunalreformen, i hvert fald for så vidt angår udligningen mellem landsdelene. Skal det undgås, at en reform af refusionssystemet rokker ved denne udligning, kan det - foruden gennem den omtalte ændring i statsskatterne - ske på to måder. Den ene er ydelse af skatteudjævningstilskud, den anden er, at der ved udformningen af de objektive kriterier eller af nedsættelse af de forskellige refusioner (hvis geografiske fordeling er meget forskellig) tages særligt hensyn til denne faktor.

44. Om virkningen på skattestrukturen:

Refusionssystemet har fået den virkning, at den samlede beskatning (til stat og kommune) i de forskellige kommuner er blevet mere ensartet, fordi de store refusionsbetalinger er blevet finansieret gennem den ensartede statslige beskatning.

Det har formodningen for sig, at skabelsen af større primærkommuner og indførelse af en amtskommunal indkomstskat, der opkræves både i købstæder og sognekommuner, vil mindske ulighederne i det lokale skattegrundlag og dermed i skatteprocenten, men i modsat retning trækker, at den kommunale skat ikke længere vil være fradragsberettiget ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst.

Disse uligheder i beskatningen kan mindskes noget gennem skatteudjævningstilskud; men som omtalt foran i pkt. 19-20 er der formentlig snævre grænser for, hvor langt man kan gå ad denne vej.

45. De foran nævnte forhold er ikke de eneste, der må tages i betragtning ved overvejelserne om en reform af refusionssystemet. Der må tillige tages hensyn til, at der kan ske ændringer i opgavefordelingen mellem staten og kommunerne, specielt de nye amtskommuner. Endvidere er det ved kommunalreformen forudsat, at der tilsikres de nye amtskommuner et mere hensigtsmæssigt skattegrundlag end det nuværende — sandsynligvis en indkomstskat; dette vil samtidig indebære forskydninger i den primærkommunale beskatning inden for amtskommunerne.

Selv om ændringer af amtskommunernes beskatningsgrundlag vel er et mål i sig selv, har det også betydning for overvejelserne om byrdefordelingen, fordi refusionssystemet i ikke ringe grad har været præget af ønsket om at afbøde virkningerne af det utilfredsstillende amtskommunale skattegrundlag.

Som omtalt i afsnit B kunne en statsovertagelse af refusionsforbundets udgifter danne basis for en nedsættelse af de øvrige refusioner med et tilsvarende beløb. Der opstår imidlertid herved den vanskelighed, at amtskommunernes finansielle stilling ville svækkes, idet de på den ene side ikke lettes for udgifter i forbindelse med ophævelse af refusionsforbundet (der kun omfatter by- og sognekommunerne) og på den anden side vil få mindre i sygehus- og vejrefusion.

Denne vanskelighed vil falde bort, såfremt amtskommunernes indkomstmuligheder forøges med adgangen til at udskrive indkomstskat. De forøgede indkomstmuligheder for amterne vil i øvrigt også kunne åbne vejen for nedsættelse af statsrefusionerne, der går ud over, hvad der svarer til de udgifter, kommunerne lettes for ved en ophævelse af den mellemkommunale refusion.

Både som følge af refusionsforbundets ophævelse og den omtalte omlægning fra statslig til amtskommunal beskatning ville der således efter de linier, der er omtalt i afsnit B og D foran, være mulighed for en betragtelig reduktion af de øvrige refusioner.

46. Som det er nævnt i punkt 43, er der grund til at vente, at en omlægning af den skitserede karakter, hvorved der skete en afvikling af den mellemkommunale refusion, en ændring af amtskommunernes finansiering og en nedsættelse af statens ydelser til kommunerne, ville resultere i en forskydning i den økonomiske udligning mellem kommunerne til ugunst for de egne, der har det svageste skattegrundlag. Der kan i en vis udstrækning tages hensyn hertil ved tilpasningen af refusion eller tilskud på et lavere niveau (jfr. herom nedenfor) samt gennem reglerne for statsbeskatningen. Herudover kan som omtalt i kommunallovskommissionens betænkning et skatteudjævningstilskud til amterne være en mulighed.

Under alle omstændigheder måtte det antages, at der ad disse veje ville ske en forøgelse af kommunernes indtægter af en sådan størrelsesorden, at der ville være mulighed for en omfattende reduktion af de beløb, der nu formidles gennem refusionsordningerne.

Det næste spørgsmål bliver da, om de således reducerede statslige ydelser til kommunerne skal have form af refusioner (med lavere satser end de nuværende) eller om man i stedet skal yde generelle tilskud efter objektive kriterier. Denne afgørelse behøver naturligvis ikke at træffes for disse ordninger som helhed og behøver heller ikke indebære, at de alle reduceres lige stærkt. Udover det ovenfor nævnte hensyn til den økonomiske udligning mellem kommunerne må bl. a. de i punkt 42 nævnte problemer om at sikre en passende standard for de offentlige ydelser specielt i de svagest stillede kommuner spille ind, ligesom der naturligvis må tages hensyn til de i afsnit C omtalte vanskeligheder ved at finde frem til egnede objektive kriterier. I det omfang der herefter findes grund til fortsat at anvende egentlige refusioner på et eller flere områder, vil det være hensigtsmæssigt, at disse udformes således, at de så vidt muligt: ikke svækker tilskyndelsen til at søge den mest effektive løsning af de offentlige opgaver, jfr. bemærkningerne herom i afsnit B foran.

47. Som tidligere omtalt er det sandsynligt, at der også efter kommunalreformens gennemførelse vil bestå primærkommuner med et så svagt skattegrundlag, at der uanset refusion og generelle tilskud vil være vanskeligheder ved at tilvejebringe en passende standard for de offentlige ydelser uden en meget høj lokal beskatning. Det vil formentlig være ønskeligt, at der er mulighed for at yde særlig bistand til disse.

En anden gruppe kommuner står i dag over for særlige problemer. Det er de kommuner, der er i stærk befolknings- og erhvervsmæssig udvikling, med det resultat, at udgifterne i en overgangsperiode vokser langt stærkere end skattegrundlaget. Som hovedregel må disse kommuners problemer formentlig løses ved normal låntagning, eventuelt ved særlige ordninger som f. eks. lån til byggemodning. Derimod må det være mindre hensigtsmæssigt, at refusions- og tilskudsordninger udformes med henblik på, at de også skal kunne hjælpe kommunerne til at komme over sådanne midlertidige finansieringsproblemer.

Endelig må nævnes, at det forekommer næsten utænkeligt, at en større omlægning af refusionssystemet ikke skulle medføre meget store forskydninger i nogle enkelte kommuners økonomiske stilling, selv om risiko-

en nok skulle blive mindre ved kommunalreformens iværksættelse. Det vil som hovedregel være vanskeligt og uhensigtsmæssigt at søge sådanne problemer løst gennem tilpasning af de generelle tilskuds- og refusionsregler. Sådanne problemer vil kunne løses mere smidigt ved ydelse af bistand i de enkelte tilfælde, hvilket formentlig kan gøres ved en indsats af beskedne midler.

B. BILAG

Det økonomiske Sekretariat
Den 24. juni 1963

BILAG I

Indstilling til regeringens økonomiudvalg om en nærmere gennemgang af statens refusioner af kommunernes udgifter m. v.

1. Gennem en længere årrække har de tilskud og refusioner, der ydes fra staten til kommunerne, udgjort en stadigt voksende del af både statens og kommunernes budgetter. I dag er forholdet - summarisk betragtet - det, at omkring tre femtedele af de samlede udgifter, kommunerne afholder til drift og anlæg, dækkes af staten. Statsudgifterne ved disse tilskud udgør godt 40 pct. af statens drifts- og anlægsudgifter.

2. Anvendelsen af dette omfattende refusionssystem med temmeligt høje tilskudssatser har efterhånden ført til en situation, der næppe i alle henseender er tilfredsstillende:
a) Det er et spørgsmål, om ikke de relativt høje tilskudssatser, der ofte er blevet fastsat udfra andre hensyn eller i en anden situation, i visse tilfælde fører til en uhensigtsmæssig anvendelse af de offentlige midler.
b) Det kan i det lange løb ikke undgå at blive en alvorlig belastning for kommunernes uafhængighed, at staten skal finansiere en så stor del af ydelserne. For amtskommunernes vedkommende er man nu nået dertil, at den del af drifts- og anlægsudgifterne, der dækkes gennem ikke fikserede skatter, kun udgør 30 pct., og heraf betaler staten gennem landbrugshjælpen yderligere en væsentlig del.
c) For statens finanser betyder ordningerne, at staten må bære en uforholdsmæssig stor del af væksten i de offentlige udgifter. Tilstedeværelsen af disse store, voksende og ofte vanskeligt beregnelige lovbundne tilskud, er blevet en hæmsko for en effektiv konjunkturregulerende finanspolitik.

3. Det må derfor forekomme hensigtsmæssigt at overveje refusionssystemet i sin helhed med henblik på at mindske de ovenfor nævnte ulemper og samtidig opnå en passende forenkling.

Blandt de forholdsregler, der herved kan komme på tale - enkeltvis eller kombineret - er navnlig følgende:
a) Anvendelse af lavere refusionssatser på områder, hvor kommunerne har en væsentlig indflydelse på udgiftens omfang, respektivt højere satser på områder, hvor kommunernes indflydelse er ringe eller er helt fraværende.
b) Overgang fra procenttilskud, som i dag er typiske, til tilskud efter faste kriterier (antal børn, km vejlængde, etc., etc.).
c) Anvendelse af generelle tilskud i stedet for tilskud til de enkelte udgiftsområder, eventuelt i den form, at egnede skatter, der i dag tilfalder staten, overgår til kommunerne.

Formålet med anvendelsen af disse forskellige fremgangsmåder vil især være at undgå, at en reform bevirker større forskydninger mellem de enkelte kommuner og kommunegrupper.

4. Det må nævnes, at den usikkerhed, der knytter sig til den kommunale ejendomsbeskatnings fremtidige udformning og til den fremtidige kommunestruktur, kan gøre det vanskeligt at nå en definitiv løsning, der kan holde i en årrække.

5. Forinden spørgsmålet i enkeltheder tages op med kommunerne, foreslås det overvejet nærmere i et embedsudvalg med repræsentanter for indenrigsministeriet, finansministeriet, socialministeriet, undervisningsministeriet, vejdirektoratet og økonomiministeriet.

De deltagende styrelser tilvejebringer fornøden sekretærbistand.

Hovedtræk af de større refusionsordningers historie

A. *Tiden indtil midten af trediverne.*

1. Allerede i 1793 blev det i en forordning om *vejvæsenet* bestemt, at staten skulle yde bidrag til anlæg af den tids hovedlandeveje ud fra det synspunkt, at disse ikke alene kom den lokale trafik til nytte. Da jernbanevæsenets udvikling bevirkede, at vejenes betydning for langdistancetrafikken gik tilbage, ophævedes statens bidrag i 1867.

2. I mellemtiden var der i 1856 indført de første *statstilskud til det kommunale skolevæsen,* bl. a. i form af et fast beløb, der fordeltes på skolefondene efter deres pensionsbyrde. Med lærerlønningsloven af 1899 indførtes procentsystemet, idet det bestemtes, at staten bl. a. skulle refundere skolefondene halvdelen af pensionsudgiften. Samtidig overførtes det for statstjenestemænd gældende system med alderstillæg på lærerlønningerne. Udgiften til alderstillæg skulle fuldtud bæres af staten.

At statens tilskud til kommunernes grundskoleudgifter er udformet som en refusion af lønninger og pensioner har således historisk sin rod i problemerne omkring ansættelse af lærere. For en lille kommune kunne det være økonomisk belastende at ansætte en lærer med nogen anciennitet. Dels betød det en større potentiel pensionsbyrde, dels kunne der blive tale om en aktuel merudgift til alderstillæg i forhold til omkostningerne ved anvendelse af yngre lærerkræfter. Såfremt de ansættende kommuner selv skulle udrede disse udgifter, kunne dette medføre, at kommunerne ud fra finansielle synspunkter traf personalemæssige dispositioner, der undervisningsmæssigt kunne være mindre heldige. At problemet blev løst ved statstilskud og ikke ved at lade amtsskolefondene bære udgifterne til pensioner og alderstillæg, skyldes formentlig skolefondenes svage indkomstgrundlag — en primitiv ligning på de i skolerådskredsen liggende by- og sognekommuner efter antal indbyggere.

Bestemmelserne i lærerlønningsloven af 1899 blev bevaret stort set uændret i lærerlønningsloven af 1908, og umiddelbart før første verdenskrig var statens andel af den samlede udgift til lønninger og pensioner i folkeskolen godt en trediedel. Krigsårene betød en mærkbar forskydning i dette forhold. Som følge af prisstigningerne blev der givet efterhånden voksende dyrtidstillæg og midlertidige tillæg. Da disse tillæg blev betalt af staten alene, var statens andel af lønnings- og pensionsudgifterne efter krigen vokset til over halvdelen. Denne fordeling blev lagt til grund ved udarbejdelsen af ny refusionsregler i lønningsloven af 1919, idet der dog ændredes ved statens anpart i de enkelte løndele. 1920'ernes prisfaldsperiode bevirkede imidlertid, at statens andel af udgifterne ved folkeskolen gik noget ned i de følgende år og i begyndelsen af trediverne udgjorde godt 45 pct. af de samlede lønnings- og pensionsudgifter og 35—40 pct. af samtlige driftsudgifter (excl. forrentning og afskrivning).

3. I 1891 dukkede det første betydelige statstilskud op på det sociale område, idet der ydedes en statsrefusion på 50 pct. af udgiften ved alderdomsunderstøttelse. I 1922 indførtes standardydelser, der herefter benævntes *aldersrente,* og samtidig hævedes refusionen til knap 60 pct. I 1921 indførtes tillige *invaliderente.* Den del af udgiften, der ikke kunne finansieres ved præmier og arbejdsgiverbidrag, betaltes oprindelig af stat og kommuner med halvdelen til hver. I 1927 hævedes statens andel dog til 60 pct., således at statsrefusionen sammen med præmier og bidrag udgjorde ca. 75 pct. af udgifterne.

4. I 1910 var de første *motorafgifter* blevet

indført, hvoraf en del tilfaldt staten, medens resten fordeltes mellem bykommuner og amtskommuner, hvorimod sognekommunerne ingen andel fik i afgifterne. I de følgende år ændredes fordelingen af afgiftsprovenuet, således at staten fik en stedse faldende andel, ligesom fordelingsgrundlaget mellem amts- og bykommuner ændredes.

I 1927 gennemførtes en ny lov om motorafgifter, der fastsatte fordelingen af afgiftsprovenuet mellem kommunerne og staten. Sognekommunerne fik andel i provenuet, og den staten tilfaldende andel indgik nu i en nyoprettet vejfond, hvis midler skulle anvendes til særlige arbejder, der iværksattes af stat og kommuner. Hensigten med denne lovgivning var at skaffe kommunerne et økonomisk grundlag til bestridelse af den efterhånden voksende vejbyrde ved motorfærdselen. Det fastsattes endvidere i loven, hvorledes kommunernes direkte andele skulle fordeles mellem København, Frederiksberg, købstad-, sogne- og amtskommuner, og i 1931 ændredes afgiftslovgivningen pany, således at sognekommunernes andel forhøjedes, samtidig med at amtskommunernes andel blev nedsat. Ved loven af 1931 forhøjedes endvidere vejfondens andel i afgifterne.

Fordelingen mellem amts- og sognekommuner skete i forhold til gennemsnittet af de sidste seks (henholdsvis tre) års regnskabsmæssige udgifter. Hvor meget den enkelte kommune i ét år modtog i direkte andele, var således i første række bestemt af provenuet af motorbeskatningen. Der var derimod kun for landkommunerne en - tilmed meget svag — sammenhæng med årets udgifter. For samtlige kommuner under ét androg de direkte andele i 1930'erne 40-50 pct. af kommunernes udgifter. Den lovbestemte fordeling af kommunernes direkte andele på kommunegrupper indebar imidlertid, at amterne fik 60-65 pct. af udgifterne dækket, mens sogne- og købstadkommunerne modtog henholdsvis ca. 35 og ca. 25 pct.

5. I midten af trediverne eksisterede der da tre store refusionsområder: vejudgifterne, skoleudgifterne samt alders- og invalidérenteudgifterne. Refusionsniveauet var omtrent 50 pct. - noget mere for alders- og invalidérenten, hvor det påhvilede kommunerne at udrede standardydelser, lidt mindre for vejudgifterne og for udgifterne til lærerlønninger og -pensioner.

Socialreformen i 1933 indebar en lille nedsættelse af statens andel af aldersrenteudgiften og en lille forøgelse af statsrefusionen af invalidérenteudgiften. Mere betydningsfuldt var i denne forbindelse, at man oprettede *det mellemkommunale refusionsforbund,* hvorved en del af de kommunale udgifter blev søgt fordelt efter kommunernes økonomiske bæreevne. Fremgangsmåden ved den mellemkommunale refusion var — og er stadig — at hver kommune anmelder en vis andel af de sociale udgifter til refusion. Summen af de anmeldte beløb fordeles derefter på kommunerne med en trediedel efter 1) indbyggertal, 2) skattepligtig indkomst og 3) grundværdi med tillæg af tre fjerdedele af forskelsværdien. Forskellen mellem det anmeldte beløb og kommunens andel ifølge det nævnte fordelingsgrundlag udbetales kommunen af refusionsforbundet — eller indbetales af kommunen, hvis den er negativ.

Det synes klart, at oprettelsen af det mellemkommunale refusionsforbund havde et udlignende sigte, idet der blev ydet tilskud til sociale udgifter, der hvilede særligt tungt på kommuner med et spinkelt skattegrundlag, og disse tilskud blev finansieret ved ligning på samtlige kommuner efter et udtryk for deres skatteevne (folketal, ejendomsværdi og indkomst). Man opnåede dog samtidig en forenkling af socialadministrationen gennem afskaffelse af forsørgelseskommunebegrebet.

B. *Fra midten af trediverne til slutningen af halvtredserne.*

6. I 1937 skete der en væsentlig forrykkelse af byrdefordelingen: Staten overtog den fulde udgift ved politivæsenet, og man oprettede *den fælleskommunale udlignings fond.* Fonden administreredes af indenrigsministeriet, og hovedparten af dens udgifter var tilskud til kommunerne. Den tilstræbte udjævning skete ikke som ved det mellemkommunale refusionsforbund gennem koncentration om et bestemt udgiftsområde (de sociale udgifter). Tværtimod ydedes der af fonden tillige tilskud til skoleudgifter og - som en nydannelse — sygehusudgifter. Begge de sidstnævnte tilskud var imidlertid udformet så-

ledes, at de gav kommuner med små udgifter og formodet lav skatteevne en særlig stor udgiftsdækning. Nok så væsentligt var det imidlertid, at fondens udgifter hovedsagelig finansieredes af indkomst- og formueskat af samme progressive type som statsskatten.

7. Gennem et udligningsfondstilskud til kommunernes *sociale udgifter* reduceredes opholdskommunernes og refusionsforbundets endelige andel af aldersrente fra ca. 43 pct. til 30 pct., og for invaliderente fra ca. 14 til 10 pct. af udgiften før fradrag af præmier og bidrag.

8. Der ydedes tillige af udligningsfonden tilskud til kommunernes *skoleudgifter,* der dog ikke som det hidtidige statstilskud var en refusion af visse lønnings- og pensionsudgifter, men et tilskud pr. barn i undervisningspligtig alder. Tilskuddet pr. barn var større, jo større gennemsnitsudgift pr. barn, men udgjorde dog en faldende andel af gennemsnitsudgiften og kunne ikke overstige et maksimumsbeløb pr. barn. Den herved opnåede reduktion af den egenkommunale andel af skoleudgifterne skete samtidig med, at der ved folkeskoleloven af 1937 var blevet stillet større krav til det kommunale skolevæsen. Udover tilskuddet fra udligningsfonden indførtes iøvrigt statstilskud til forrentning og afdrag af lån til skolebyggeri, og i 1941 blev tilskuddet til forrentning og afdrag suppleret med et direkte anlægstilskud.

Skoletilskuddet fra udligningsfonden betød, at stats- og udligningsfondsrefusionerne med ét slag blev hævet fra ca. 50 til knap 75 pct. af lønnings- og pensionsudgifterne. Målt med de samlede driftsudgifter (excl. forrentning og afskrivning) var der tale om en stigning fra knap 40 til op mod 50 pct. I krigsårene skete der ingen ændringer af reglerne for beregning af tilskuddet fra udligningsfonden. Under det stigende udgiftsniveau kom flere og flere kommuner op på maksimalt tilskud, således at udligningsfondstilskuddet tabte relativt i betydning. På den anden side kom den i lærerlønningsloven fastsatte statsrefusion til at vokse stærkt i kraft af, at staten alene bar udgiften ved reguleringstillæg. Resultatet blev, at tilskuddene fra udligningsfonden og staten tilsammen udgjorde en nogenlunde stabil andel af folkeskoleudgiften. I efterkrigsårene skete der imidlertid successive forhøjelser af maksimumsbeløbet for tilskuddet fra udligningsfonden, og da samtidig lønstigninger bevirkede, at statens refusion af udgifterne til reguleringstillæg vedblivende fik stigende betydning, skete der en jævn vækst i statens andel af skoleudgifterne. Tilskuddene, der som nævnt under krigen havde været knap 75 pct. af lønnings- og pensionsudgifterne, var således i slutningen af 1950'erne kommet op på over 80 pct., uden at der var sket nogen væsentlig ændring af refusionsreglerne.

9. Der blev endelig af udligningsfonden for første gang ydet *tilskud til kommunernes udgifter til sygehusvæsen.* Dette tilskud udgjorde i det første år ca. 11 mill, kr., svarende til ca. en trediedel af de refusionsberettigende udgifter. Der var dog ikke tale om noget procenttilskud, men om et beløb pr. indbygger i kommunen. Dette beløb blev i krigsårene holdt uforandret på 3 kr. pr. indbygger; men under indtryk af især amternes vanskeligheder ved at finansiere de stærkt voksende sygehusudgifter indførtes i 1941 et supplerende statstilskud på 5 mill, kr., der ligeledes blev fordelt efter indbyggertal. I 1946 blev tilskuddet fra udligningsfonden endelig forhøjet, og statstilskuddet bortfaldt. Samtidig indførtes ved siden af indbyggertal nu også antal sygedage ved kommunens hospitaler som et fordelingskriterium. Endelig fastsattes det, at en kommune i intet tilfælde kunne modtage mere end 75 pct. af nettoudgiften i tilskud. Disse ændringer bevirkede tilsammen, at statens endelige andel af de tilskudsberettigende udgifter steg til ca. 50 pct. I de følgende år skete der jævnlige - efterhånden årlige - forhøjelser af sygedags- og indbyggertilskuddene. Disse forhøjelser gik imidlertid ikke ud over, hvad kommunernes udgifter voksede med, således at statens andel blev holdt nogenlunde uforandret, indtil der ved sygehusloven af 1957 skete en så kraftig forøgelse af indbygger- og sygedagstilskuddene, at statens endelige andel (af kommunernes refusionsberettigende udgifter i 1955-56) blev hævet fra 50 til 60 pct.

10. Den fælleskommunale udligningsfond fik ingen betydning for tilskuddene til *kommunernes vejudgifter,* der jo i princippet

var nært knyttet til provenuet af motorbeskatningen. Da dette under krigen gik meget ned, trådte staten til, idet statskassen foruden at yde tilskud til vejfondene forskudsvis udlagde den refusion (direkte andele), der tilkom kommunerne. Da afgiftsprovenuet efter krigen påny steg, begrænsedes kommunernes direkte andel i motorafgifterne, fordi staten skulle have tilbagebetalt de beløb, som den forskudsvis havde udlagt under krigen. Denne begrænsning blev imidlertid opretholdt også efter, at statens forskud var tilbagebetalt. Med hjemmel på de årlige finanslove blev de gældende bestemmelser suspenderet, og på de årlige tillægsbevillingslove fastsattes kommunernes direkte andel til beløb, der var mindre end det i motorafgiftslovgivningen bestemte, ligesom den i loven fastsatte fordeling mellem kommunegrupperne blev fraveget. Den beløbsmæssige begrænsning var en følge af, at det som led i regeringens almindelige politik var nødvendigt at dæmpe den økonomiske aktivitet også ved at søge kommunernes vejudgifter begrænset. Den ændrede fordeling mellem kommunerne havde som baggrund, at udbetaling efter lovens bestemmelser som følge af den meget uensartede stigning i vejudgifterne inden for de enkelte kommunegrupper ville have medført utilfredsstillende resultater med overdækning for amtskommunerne og for lille dækningsprocent for sognekommunerne.

11. Mens der ikke i de knap 20 år fra den fælleskommunale udligningsfonds oprettelse til folkepensionens indførelse skete nogen nævneværdige ændringer i de refusionsbrøker, hvorefter statens og udligningsfondens endelige andele af de *sociale udgifter* beregnedes, skete der i løbet af 50'erne successivt en omlægning af betalingsterminerne for de sociale refusioner. I korthed bestod ændringen i, at mens de refusioner, der i 1950-51 blev udbetalt kommunerne, for halvdelens vedkommende bestod af refusion af udgifterne i 1949-50 (»restrefusion«) og for den anden halvdels vedkommende var refusion af udgifterne i 1950—51 (»forskudsrefusion«), skete der i årene 1951-52 til 1953-54 en gradvis fremrykning af refusionerne, således at forskudsrefusionen hævedes til 70 pct. Endelig skete der i 1957 påny en fremrykning, således at man nåede frem til de nugældende regler, hvorefter forskudsrefusionen udgør 80 pct. og restrefusionen 20 pct.

Sådanne ændringer i afregningsreglerne kommer ikke til udtryk i den endelige udgiftsfordeling mellem stat og kommuner, men betyder alligevel en væsentlig aflastning af kommunernes finanser. Dels indebærer en fremrykning af betalingerne en éngangsgevinst for kommunerne, dels vil forstærket vækst i kommunernes udgifter hurtigere give sig udslag i større refusionsbeløb fra staten.

G. *Fra slutningen af halvtredserne til i dag.*

12. I slutningen af 50'erne og begyndelsen af 60'erne skete der på flere punkter væsentlige ændringer i refusionssystemet.

Allerede fra 1951 havde staten ydet kommunerne fuld refusion af visse særlige ydelser til bl. a. alders- og invaliderentemodtagere. Herigennem hævedes refusionsprocenten lidt for udgifterne til alders- og invaliderente. Ved indførelsen af *folkepension* i 1957 indregnedes de særlige ydelser i pensionernes grundbeløb og overgik til sædvanlig refusion. På den anden side påtog staten sig den fulde refusion af udgifterne ved folkepensionens mindstebeløb samt grundbeløbenes forhøjelse. Statens og udligningsfondens endelige andel bevægede sig herefter op til ca. 75 pct. I 1961 overtog staten - i forbindelse med omlægningen af den kommunale beskatning — den hidtidige egenkommunale andel af bl. a. folkepensionsudgiften. Den kommunale andel nedbragtes herved yderligere fra ca. 25 til godt 20 pct. og gik herefter fuldtud til mellemkommunal refusion. I 1962 overgik grundbeløbsforhøjeiserne til almindelig refusion fra det mellemkommunale refusionsforbund, der herefter bar 20 pct. af samtlige udgifter bortset fra mindstebeløbet.

13. I 1958 blev *den fælleskommunale udligningsfond* ophævet, og fondens tilskud gik over til også i formen at være statstilskud. De hidtidige udligningsfondstilskud til kommunernes sociale udgifter indregnedes snart i de ordinære statsrefusioner, f. eks. til folkepension. Tilskuddet pr. barn til skoleudgifter erstattedes ved den ny lærerlønningslov

med en forhøjelse af lærerlønsrefusionen fra rundt regnet 65 til 85 pct. Da der herefter var tale om ren procentrefusion, var der således ikke længere tale om nogen opdrift i statens andel af de samlede udgifter. Derimod skete der i 1961 en udvidelse af refusionsgrundlaget, idet man - samtidig med en nedskæring af det pligtige timetal - udstrakte 85 pct. refusionen til også at omfatte udgiften til overtimer.

Det er sandsynligt, at en del af de tidligere års stigning i lærerlønsrefusionen havde været utilsigtet, idet det var resultat af, at staten dækkede en relativt høj anpart af dyrtidstillæg, reguleringstillæg o. lign. ud fra den betragtning, at disse ville falde bort igen under kommende prisfaldsperioder. Denne udvikling savner iøvrigt ikke sidestykke, idet samme fejlagtige fremtidsforventninger bidrog til efterkrigstidens betydelige rentesubsidier til boligbyggeriet.

14. Også *sygehustilskuddet* blev i forbindelse med udligningsfondens ophævelse en ren statsrefusion. I 1959 bestemtes det, at tilskuddet pr. indbygger og pr. sygedag administrativt skulle fastsættes således, at tilskuddet til samtlige kommuner taget under ét udgjorde 60 pct. af de refusionsberettigende udgifter — en norm som man hidtil kun havde søgt opfyldt med tilnærmelse gennem fastlæggelse af indbygger- og sygedagstilskud i lovgivningen.

Samtidig skete der den væsentlige ændring, at mens man hidtil havde beregnet sygehusrefusionen på grundlag af udgifterne i det næstforegående år (som det normalt havde været tilfældet med tilskud fra udligningsfonden), gik man nu over til at benytte udgifterne i det umiddelbart foregående år. Dette ændrede selvsagt ikke noget ved den endelige fordeling mellem stat og kommuner, men betød dog, at den i et år udbetalte statsrefusion blev større, end den ellers ville have været. Da væksten i sygehusudgifterne tog til i løbet af 1960'erne, skete der dog herved ikke nogen afgørende nedsættelse af den del af et års sygehusudgifter, som kommunerne selv skal finansiere.

I 1961 gennemførtes endelig i alt væsentligt de nugældende bestemmelser om sygehusrefusion, hvorefter det totale tilskud fastsættes til 65 pct. af de refusionsberettigende udgifter at fordele med en trediedel efter indbyggertal, en trediedel efter antal sygedage og endelig — som noget nyt — en trediedel efter kommunernes bruttoudgifter ved drift af sygehuse. Til den enkelte kommune kan refusionen dog ikke overstige 100 pct. af nettoudgiften (bruttoudgift med fradrag af patientbetaling).

Sygehustilskuddet havde som tidligere nævnt ved indførelsen et udlignende sigte, idet der oprindelig kun var tale om indbyggertilskud uden forbindelse med de aktuelle udgifter. Dette bevirkede, at amterne fik en væsentligt større del af udgifterne dækket end provinsbyerne, mens København og Frederiksberg fik mindst. Ved de senere udvidelser af sygehustilskuddet synes udligningshensyn at have spillet en mindre fremtrædende rolle. I 1946 tilføjedes antal sygedage som fordelingsgrundlag, og selv om også dette giver amterne (uden for Københavns amt) en noget større udgiftsdækning end gennemsnittet for hele landet, er forskellen dog langt mindre udtalt end ved fordeling efter indbyggertal, jfr. nedenstående tabel. Derimod var tilskuddet i højere grad gjort afhængigt af den aktivitet, der af kommunerne blev udfoldet på sygehusområdet. Introduktionen af bruttoudgift som et tredie sideordnet fordelingsgrundlag betød endelig, at refusionen nu tillige blev beroende på arten af den virksomhed, der bliver udfoldet, og især udgifterne herved. Samtidig indsnævredes forskellen yderligere mellem refusionen til enkelte kommuner og kommunegrupper.

Sygehusrefusionens fordeling på kommunegrupper i 1963-64.

Pct. af refusionsberettigende udgift	Fordelt efter			Samlet sygehusrefusion
	Indbyggertal	Antal sygedage	Bruttoudgift	
København og Frederiksberg	12,9	17,5	20.8	51.2
Provinsbyer	22,6	23,8	22,1	68,5
Københavns amt	22,5	17,8	21,3	61,fi
Andre amter	29,5	25,9	23,3	78,7
Samtlige	21,7	21,7	21,7	65,0

15. I 1958 gennemførtes også en ny lov om bl. a. refusion af *vejudgifter*. Som allerede nævnt knyttede den tidligere lov størrelsen af kommunernes direkte andele til provenuet af visse motorafgifter, men for at undgå utilfredsstillende resultater som følge af uensartet stigning i kommunernes vejudgifter og som led i regeringens almindelige økonomiske politik fastsattes kommunernes direkte andel på de årlige tillægsbevillingslove. I den ny lov, der indeholder de i dag gældende regler, knyttedes refusionen til kommunernes udgifter. For hver amtskommune fastsattes refusionen til 75 pct. af udgifterne mod en udgiftsdækning på godt 70 pct. i de seneste år før lovændringen. For de øvrige kommuner indførtes en variabel refusionsprocent, der vokser med vejlængde pr. indbygger og udgift pr. km vej og derved tilgodeser tyndtbefolkede kommuner med udstrakt vejnet. Den ny lov bevirkede bl. a., at statens endelige andel af sognekommunernes udgifter steg fra ca. en trediedel til godt halvdelen, og andelen af købstadkommunernes udgifter voksede fra ca. en fjerdedel til knap halvdelen. For samtlige kommuner under ét steg statens endelige andel fra godt halvdelen til ca. to trediedele.

Vejtilskudsloven af 1958 bygger i det væsentlige på samme principper som den tidligere lovgivning. Hensigten med motorafgiftslovgivningen har bl. a. været at skaffe kommunerne et indtægtsgrundlag, som ikke kunne tilvejebringes lokalt, til bestridelse af den ny tilkomne og stærkt voksende vejbyrde ved bilfærdslen. Motiveringen har endvidere været den trafikpolitiske, at motortrafikken gennem sine skatter skal bære de af den forvoldte infrastrukturomkostninger (anlæg og vedligeholdelse). Selv om der nu opkræves motorafgifter, der ikke indgår i vejfonden, og selv om de samlede vejudgifter i en årrække har været mindre end de hertil afsatte indtægter, arbejder såvel den gældende vejtilskudslov af 1958 som de årlige finanslove med begrebet »de til vejformål bestemte dele af motorafgifterne«.

Vej udgifterne kan meget vel være ret forskellige i kommuner af samme størrelse. Selv i ellers ligestillede områder er der således forskel på gennemkørslen fra andre områder, vejlængden, antal broer, færgeforbindelser m. v. Ved vejrefusionen tilstræbes derfor også en vis udligning af vejbyrden i kommunerne. Da li-

det befærdede veje er dyrere i udbygning og vedligeholdelse pr. trafikant end mere trafikerede veje og gader, er det nødvendigt i særlig grad at støtte tyndtbefolkede egne med vidtstrakt vejnet, for at en rimelig vejstandard kan opnås i disse områder. Ved udligningen tages endvidere hensyn til, at geografiske og trafikale forhold giver en meget forskellig trafik i ellers ligestillede kommuner, og at vejbyrden i den enkelte kommune kan være meget svingende i perioder, f. eks. når en del af vejnettet må asfalteres, ligesom udgifterne til vintervedligeholdelse og tøbrudsskader kan svinge stærkt.

Ved hovedlandevejsloven af 1963 har staten fuldtud overtaget udgifterne ved anlæg af alle nye hovedlandeveje og tillige til vedligeholdelse af motorveje. I 1967 er endvidere en del biveje optaget som landeveje.

16. Indførelsen af *den fulde folkepension* i perioden 1965-66 til 1970-71 indebærer ikke nogen nævneværdig ændring af byrdefordelingen mellem stat og kommuner inden for udgiftsområdet. Der gennemførtes imidlertid en ensartet refusionssats på 82 pct. for samtlige folkepensionsudgifter mod tidligere 100 pct. af udgiften til mindstebeløb og 80 pct. af resten.

Statens refusion af kommunernes sociale udgifter - i første række til aldersrente og senere folkepension — har utvivlsomt tjent flere formål. Udligningshensyn har spillet ind, jfr. foran om refusionsforbundet, både i almindelighed og mere specifikt med henblik på afhjælpning af tidligere tiders problemer omkring forholdet opholdskommune/forsørgelseskommune (by contra land). At den mellemkommunale refusions område ikke er blevet udvidet, betyder ikke nødvendigvis, at udligningsønsket er gledet i baggrunden, men kan være udtryk for, at man har ment, at statsrefusionen har haft betydeligt kraftigere udlignende virkning end den mellemkommunale refusion. Dette er i særlig grad rigtigt, i det omfang den voksende statsrefusion er blevet finansieret med progressive indkomst- og formueskatter, men også i nogen grad i den udstrækning, finansieringen er sket i form af forbrugsafgifter og folkepensionsbidrag. Det må herved erindres, at de beløb, der anmeldes til mellemkommunal refusion, kun delvis lignes på kommunerne efter kri-

terier, der formodes at give udtryk for variationer i indtægtsniveauerne.

Den store og voksende statsandel af de sociale udgifter er dog næppe alene udtryk for udligningsbestræbelser. Et medvirkende motiv har utvivlsomt været et almindeligt ønske om, at væksten i de sociale udgifter ikke skulle belaste kommunernes budgetter for stærkt, specielt efter at staten i lovgivningen har foreskrevet standardydelser og dermed i væsentlig grad har svækket kommunernes indflydelse på ydelserne. Det er således betegnende, at der samtidig med overgangen til standardydelser af aldersrente i 1922 skete en forhøjelse af statsrefusionen. Forskellene i refusionsandelene for forskellige ydelser er givetvis bl. a. begrundet i de nævnte forhold, men må dog uden tvivl også ses på baggrund af, at lovgivningen i visse tilfælde har villet understrege den særlige interesse, der lægges på bestemte ordninger, ved gennem en høj statsrefusion at gøre dem særligt billige for kommunerne.

D. *Udviklingen i statens og kommunernes andele af de samlede offentlige udgifter.*

17. I nedenstående tabel er vist den procentvise fordeling af de offentlige drifts- og anlægsudgifter på stat, kommuner og sociale sikringsordninger i udvalgte år begyndende med 1929-30. Procenterne viser de såkaldte endelige andele.

Da refusioner og tilskud i alt overvejende grad udmåles på grundlag af kommunernes udgifter til refusionsberettigende formål, kan man opgøre, hvor stor en del af et års kommunale udgifter det påhviler staten at betale. Denne »endelige andel« adskiller sig hyppigt fra årets faktiske refusionsbetalinger, idet der normalt vil hengå nogen tid, fra de kommunale udgifter er afholdt, til refusionsopgørelse er foretaget. Det kan anslås, at statens »endelige andel« af de statslige og kommunale udgifter i de seneste år typisk har været 2-300 mill. kr. større end statens andel opgjort på betalingsbasis. Denne difference kan dog være noget svingende fra år til år som følge af amdringer af refusionssatser eller afregningstidspunkter eller som følge af ændringer i væksten i de refusionsberettigende udgifter. Der kan således næppe være tvivl om, at statens og kommunernes »endelige andele« normalt giver det mest stabile udtryk for byrdefordelingen. På den anden side er en opgørelse af den kommunale andel efter betalingsmetoden af betydning i henseende til kommunernes skatte- og lånebehov, og der findes eksempler på, at kommunernes økonomi er søgt aflastet gennem fremrykning af betalingsterminer for statsrefusioner, jfr. foran om de sociale udgifter (punkt 11) og sygehusrefusionen (punkt 14).

Endelig fordeling af de samlede offentlige drifts- og anlægsudgifter.

Procent	Staten	Kommunerne	Sikringsordningerne
1929-30	47	45	8
1938-39	55	34	11
1949-50	65	28	7
1956-57	67	27	6
1961-62	72	23	5
1965-66	72	23	5

18. Set i historisk perspektiv er der sket en forskydning i byrdefordelingen, således at statens andel af de samlede offentlige udgifter har været voksende.

I begyndelsen af trediverne var statens endelige andel af de offentlige udgifter lidt under halvdelen, kommunernes noget under halvdelen, mens sikringsordningernes andel var mindre end en tiendedel. I dag er statsandelen op mod tre fjerdedele - ca. 50 pct. større end i begyndelsen af trediverne. Denne forøgelse modsvares af, at kommunernes andel er halveret til godt en femtedel samt en lidt mindre reduktion af sikringsordningernes andel.

Denne udvikling har været resultatet af to samvirkende tendenser. For det første har de ændringer i refusionsregler m. v., der fra tid til anden har fundet sted, i almindelighed været til ugunst for staten. Det kan således anslås, at alene de ændringer, der i den sidste menneskealder er sket af refusionsreg-lerne for folkepension, sygehusvæsen, folkeskolevæsen og vejvæsen, stort set har betydet en flytning af 10 pct. af de offentlige udgifter fra kommunerne til staten. For det andet har der været en tendens til, at udgifter, der bæres alene af staten, eller hvoraf statens andel er større end andelen af de samlede offentlige udgifter, er vokset noget stær-

kere end de samlede udgifter. Der kan i denne forbindelse især peges på forsvarsudgifterne og udgifterne til landbrugsstøtte.

Udviklingen er ikke forløbet ganske jævnt. Så vidt man kan se, skete der ikke i trediverne nogen nævneværdig ændring af byrdefordelingen mellem stat og kommuner, før man i 1937 indførte den fælleskommunale udligningsfond og overførte det kommunale politi- og arrestvæsen til staten. Derimod betød socialreformen en lille forøgelse af de sociale sikringsordningers andel af de samlede offentlige udgifter. I krigsårene skete der ganske vist ikke væsentlige ændringer i reglerne for udgifternes fordeling, men der var relativt langt stærkere vækst i de udgifter, der var helt eller overvejende statsfinansieret - også når man ser bort fra de meget betydelige udgifter ved besættelsen og dens afvikling. Alt i alt skete der fra 1938-39 til 1945-46 en forøgelse af statens andel fra ca. 55 til ca. 65 pct. af de samlede offentlige udgifter, excl. udgifter ved besættelsen og dens afvikling samt ved pris- og rabatordninger. Denne forøgelse af den statslige andel synes i lige grad at være kommet kommunerne og de sociale sikringsordninger til gode.

I tiåret efter krigen synes fordelingen af de offentlige udgifter at have ligget ret fast med ca. 65 pct. til staten, omkring 28 pct. til kommunerne og 6-7 pct. til de sociale sikringsordninger.

I slutningen af 1950'erne og begyndelsen af 60'erne skete der imidlertid påny en forskydning, der fra 1956-57 til 1961-62 hævede statens endelige andel fra 67 til 72 pct. - en forskydning der i overvejende grad kom kommunerne til gode. En væsentlig del af denne ændring i udgiftsfordelingen var en følge af de ændrede refusionsregler for kommunernes udgifter til sygehusvæsen, folkepension og vejvæsen samt en stadig opdrift i statens andel af udgifterne ved folkeskolen, jfr. det foranstående om refusion af lærerlønninger. Mindst lige så betydningfuld var imidlertid udviklingen i udgiftsstrukturen, der blev præget af den særligt stærke vækst i statslige udgifter eller udgifter med høj refusionsprocent (landbrugsordninger, folke- og invalidepension).

Fra 1961-62 til 1965-66 synes der påny at have været nogenlunde stabilitet i udgiftsfordelingen mellem stat, kommuner og sikringsordninger.

Refusions- og tilskudsordningernes placering i statens og kommunernes økonomi

A. *Opgavefordeling og byrdefordeling.*

1. I 1965-66 androg statens og kommunernes samlede drifts- og anlægsudgifter ca. 19 mia. kr.[1]). Disse udgifter går dels til etablering og drift af offentlige institutioner, der direkte eller indirekte leverer tjenesteydelser til befolkningen, dels til rene pengeydelser til personer, private institutioner (herunder især de sociale sikringsordninger, folkekirke, selvejende undervisningsinstitutioner o. lign.) og til udlandet.

2. Et vist indtryk af *opgavefordelingen* mellem staten og kommunerne kan man få ved at se på, dels hvor stor en del af udgifterne ved de offentlige ydelser der vedrører henholdsvis kommunale og statslige institutioner, dels hvor stor en del af pengeydelserne der udbetales ved statens respektive kommunernes foranstaltning. Af de ca. 6 mia. kr. i pengeydelser kan det anslås, at ca. 4 mia. kr. blev udbetalt ved kommunernes foranstaltning, mens ca. 2 mia. kr. blev udbetalt af statslige organer. Det kan endvidere anslås, at udgifterne ved etablering og drift af statslige og kommunale institutioner i 1965-66 var ca. 13 mia. kr. fordelt med ca. halvdelen på hver gruppe, jfr. tabel 1.

Den i tabel 1 viste fordeling giver kun en grov illustration af opgavefordelingen og må i øvrigt tages med forbehold, idet det hyppigt er problematisk at trække en skillelinie mellem statslige og kommunale opgaver. En meget væsentlig del af kommunernes udbetalinger vedrører således sociale ydelser, og

[1]) De samlede offentlige udgifter var knap 20 mia. kr. jfr. tabel XXIV, p. 105 i Økonomisk årsoversigt 1967. Forskellen på ca. 1 mia. kr. er den del af udgifterne ved de sociale sikringsordninger (d. v. s. syge-, ulykkes-, arbejdsløshedsforsikring m. v.), der dækkes af kontingenter og arbejdsgiverbidrag.

TABEL 1.
»Opgavefordeling« mellem staten og kommunerne, 1965–66.

Mia. kr.	Staten	Kommunerne	I alt
Pengeydelser	2,0	4,1	6,1
Driftsudgifter i øvrigt	6,5	6,5	13,0
Samtlige udgifter ..	8,5	10,6	19,1

mens det for en menneskealder siden var hævet over enhver tvivl, at social forsørgelse var en kommunal opgave, er det mere diskutabelt i dag, hvor enkelte sociale ydelser oven i købet fuldtud finansieres af staten, men administreres af den kommunale forvaltning. I tabel 1 har man fulgt den traditionelle opfattelse af de sociale udgifter som hørende til de kommunale opgaver. På den anden side forekommer der også udgifter, der i første omgang afholdes af de kommunale kasser for statens regning, og som her er opfattet som vedrørende statsopgaver. Det vigtigste eksempel herpå er udbetalingen af landbrugsstøtten. Skillelinien er utvivlsomt sværest at drage for så vidt angår pengeydelser. Dog er der f. eks. også vanskeligheder ved at afgrænse udgifterne ved kommunale institutioner på områder, hvor der tillige forekommer statsstøttede private institutioner (børneforsorg, aften- og ungdomsskoler).

3. Et andet spørgsmål end opgavefordelingen er, i hvilken udstrækning de samlede udgifter finansieres af indtægter, der tilfalder staten, eller indtægter, der tilfalder kommunerne *(byrdefordelingen).* Dette spørgsmål kan ikke besvares tilfredsstillende ved at se på fordelingen af samtlige indtægter på statslige og kommunale skatter, da der i de sene-

ste år har været overskud på statens drifts- og anlægsregnskab, og det er sædvanligt, at en del af kommunernes anlægsudgifter lånefinansieres. For at finde frem til byrdefordelingen må man derfor se på de betalinger, der finder sted mellem stat og kommuner.

Disse betalinger går begge veje og vedrører både de offentlige indtægter og udgifter.

Betalingerne vedrørende statens og kommunernes indtægter går som helhed fra kommunerne til staten, idet de hidtil har været domineret af, at kommunerne opkræver samtlige personskatter og derpå afregner en del af provenuet med staten efter modregning af udbetalte børnetilskud. Der foregår dog også betalinger den modsatte vej, idet staten (amtstuerne) uden for København står som opkræver også af den kommunale andel af selskabsskatten samt af de amtskommunale ejendomsskatter. Baggrunden for de mellemværender, der fremkommer mellem stat og kommuner i forbindelse med skatteopkrævningen, må i alt væsentligt søges i ønsket om en hensigtsmæssig opkrævningsform.

Betalingerne vedrørende statens og kommunernes udgifter er domineret af statens tilskud til og refusioner af kommunale udgifter. Det kan anslås, at statens samlede betalinger af denne art til kommunerne i 1965-66 androg ca. 5,6 mia. kr. Samtidig er der i beskedent omfang (ca. 75 mill, kr.) sket kommunal refusion af visse statslige udgifter.

Refusioner og tilskud er den mest betydningsfulde gruppe betalinger mellem staten og kommunerne på udgiftssiden. Herudover foregår der andre betalinger, typisk i forbindelse med leverancer af varer og tjenester, f. eks. kommunernes portoudgifter og statsinstitutionernes betaling for ydelser fra kommunale værker.

Skillelinien mellem refusioner og tilskud på den ene side og betaling for leverancer på den anden er ikke skarp; som grænsetilfælde kan nævnes Århus universitets betaling for undervisningssenge ved Århus kommunehospital samt vederlag for opkrævning af skatter. Begge disse betalinger er her betragtet som tilskud eller refusioner, men i øvrigt er grænsetilfældene af beløbsmæssig mindre betydning, og en ændret opfattelse af deres indhold kan ikke forrykke hovedindtrykket af udgiftsfordelingen mellem stat og kommuner.

I tabel 2 er vist, hvordan statens refusions- og tilskudsbetalinger bevirker, at mens løsningen af kommunale »opgaver« tegner sig for noget over halvdelen af statens og kommunernes udgifter, påhviler det kun kommunerne at skaffe godt en fjerdedel finansieret gennem skatter og lån. Det ses samtidig, at knap 40 pct. af de udgifter, staten skal finansiere, består i refusioner og tilskud til kommunerne.

For at afrunde billedet har man endvidere vist statens og kommunernes indtægter af skatter samt andre driftsindtægter (overskud af offentlige virksomheder, nettorenteindtægter). Det ses, at mens staten har haft en betydeligt overskud på drifts- og anlægsregnskabet, har en del af de kommunale udgifter måttet lånefinansieres.

Oplysningerne om statens udgifter og indtægter er ikke de samme, som forekommer i statsregnskabet. Dette skyldes navnlig, at folke- og invalidepensionsbidrag, som på statsregnskabet fradrages i de sociale udgifter, samt arveafgiften, som på statsregnskabet var optaget som en kapitalindtægt, i tabel 2 er medregnet blandt statens skatteindtægter.

Blandt statsindtægterne forekommer i øv-

TABEL 2.

»Byrdefordelingen« mellem staten og kommunerne samt udgifternes finansiering, 1965-66.

Mia. kr.	Staten	Kommunerne	I alt
Udgifter fordelt efter »opgave«, jfr. tabel 1	8,5	10,6	19,1
Nettobetalinger fra stat til kommuner i form af refusioner og tilskud	5,5	−5,5	–
»Byrdefordeling«	14,0	5,1	19,1
Skatter og andre driftsindtægter	15,3	4,4	19,7
Overskud	1,3	−0,7	0,6

TABEL 3.

Statens og kommunernes udgifter til forskellige formål i 1965–66.

Mill. kr.	Staten			Kommunerne					I alt stat og kommuner
	Udgifter bortset fra refusioner og tilskud til kommunerne	Refusioner og tilskud til kommunerne	I alt	Refusions- og tilskudsberettigende udgifter	Refusionsberettigende udgifter m. fradrag af refusioner og tilskud	Refusioner og tilskud til staten	Andre udgifter	I alt	
I. Udgiftsområder, hvor kommunernes refusions- og tilskudsberettigende udgifter udgør en væsentlig del af samtlige offentlige udgifter:									
Sociale pensioner:									
Folkepension	6	2.064	2.070	2.518	454	–	15	469	2.539
Invalidepension	32	656	688	717	61	–	–	61	749
Enkepension	–	78	78	98	20	–	–	20	98
Huslejetilskud til pensionister	–	11	11	33	22	–	–	22	33
I alt	38	2.809	2.847	3.366	557	–	15	572	3.419
Andre sociale udgifter:									
Børneforsorg	169	13	182	43	30	14	68	112	294
Børnebidrag	–	71	71	71	–	–	–	–	71
Alm. off. hjælp	–	40	40	84	44	–	–	44	84
Revalidering	87	3	90	4	1	–	4	5	95
Huslejetilskud til familier med børn	–	11	11	33	22	–	–	22	33
Sociale udgifter i øvrigt	49	21	70	43	22	–	89	111	181
I alt	305	159	464	278	119	14	161	294	758
Sygehusvæsen	195	797	992	1.159	362	9	–	371	1.363
Sundhedsvæsen	31	99	130	179	80	–	90	170	300
Vejfonds- og beskæftigelsesarbejder	–	100	100	118	18	–	–	18	118
Andre vejudgifter, excl. motorveje og hovedlandeveje	29	460	489	810	350	–	158	508	997

Folke-, real- og gymnasieskoler	106	1.061	1.167	1.249	188	6	374	568	1.735
Fribefordring af skoleelever	–	21	21	23	2	–	–	2	23
Biblioteker og arkiver	27	46	73	110	64	–	–	64	137
Museer, teatre og orkestre	51	16	67	26	10	–	6	16	83
I alt »refusions- og tilskudsområdet«	782	5.568	6.350	7.318	1.750	29	804	2.583	8.933
II. Udgiftsområder, hvor refusions- og tilskudsberettigende kommunale udgifter ikke eller kun sjældent forekommer:									
Sygeforsikring og dagpenge	182	–	182	–	–	18	29	47	229
Arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning	71	17	88	23	6	12	–	18	106
Ulykkesforsikring	10	–	10	–	–	–	–	–	10
Sindssygeforsorg og statshospitaler	179	88	267	98	10	–	–	10	277
Anden særforsorg	399	–	399	–	–	–	–	–	399
Udgifter ved motorveje og anlæg af hovedveje	305	–	305	–	–	–	–	–	305
Privatbaner, tilskud	23	–	23	–	–	–	11	11	34
Private skoler og kurser	68	–	68	–	–	–	9	9	77
Ungdoms- og aftenskoler, højskoler m. v.	72	23	95	46	23	–	9	32	127
Erhvervsuddannelser og teknika	234	–	234	–	–	–	15	15	249
Uddannelser v. arbejdsministeriet	23	4	27	6	2	2	–	4	31
Højere uddannelse, atomenergi	443	12	455	12	–	–	–	–	455
Ungdommens uddannelsesfond, stipendier	67	7	74	9	2	–	–	2	76
Andre udgifter vedr. undervisning	160	–	160	–	–	–	1	1	161
Landbrugsordninger	447	–	447	–	–	–	–	–	447
Rets- og politivæsen	492	–	492	–	–	–	–	–	492
Grønland	194	–	194	–	–	–	–	–	194
U-landshjælp, international bistand	104	–	104	–	–	–	–	–	104
Øvrige civile driftsudgifter	1.469	50	1.519	60	10	14	919	943	2.462
Civile anlægsudgifter, excl. veje	816	38	854	118	80	–	1.036	1.116	1.970
Forsvar	1.815	–	1.815	–	–	–	–	–	1.815
Civilforsvar og civilt beredskab	91	3	94	6	3	–	8	11	105
I alt udenfor »refusions- og tilskudsområdet«	7.664	242	7.906	378	136	46	2.037	2.219	10.125
III. Samtlige udgifter (I+II)	8.446	5.810	14.256	7.696	1.886	75	2.841	4.802	19.058

rigt i lighed med folkepensionsbidraget også andre indtægter, der i lovgivningen i ec vist omfang er forudsat anvendt til refusion af kommunale udgifter (arbejdsgiverbidrag til invalideforsikringen samt visse motorafgifter).

4. Det kan diskuteres, om det ved en beregning af byrdefordelingen mellem staten og kommunerne er rigtigst at se på statens faktiske refusionsbetalinger i et år. Da refusioner og tilskud i alt overvejende grad udmåles på grundlag af kommunernes udgifter til tilskudsberettigede formål, kan man i stedet se på, hvor stor en del af et års kommunale udgifter det påhviler staten at betale. Denne såkaldte »endelige andel« adskiller sig hyppigt fra årets refusionsbetalinger, idet der normalt vil hengå nogen tid, fra de kommunale udgifter er afholdt, til endelig refusionsopgørelse er foretaget, og udbetaling kan finde sted. Det kan anslås, at statens »endelige andel« af de statslige og kommunale udgifter i de seneste år typisk har været 2-300 mill. kr. større end statens andel opgjort på betalingsbasis. Denne difference kan dog være noget svingende fra år til år som følge af ændringer af refusionssatser eller afregningstidspunkter eller som følge af ændringer i væksten i de refusionsberettigende udgifter. Der kan således næppe være tvivl om, at statens og kommunernes »endelige andele« giver det mest stabile udtryk for byrdefordelingen. På den anden side er en opgørelse af den kommunale andel efter betalingsmetoden relevant i henseende til kommunernes skatte- og lånebehov, og der findes flere eksempler på, at kommunernes økonomi er søgt aflastet gennem fremrykning af betalingsterminer for statsrefusioner.

I 1965—66 androg statens endelige andel af kommunernes refusions- og tilskudsberettigende udgifter ca. 5,8 mia. kr. eller ca. 300 mill. kr. mere end de faktiske refusions- og tilskudsbetalinger ifølge tabel 2. Af de 300 mill. kr. vedrørte ca. halvdelen sygehustilskuddet, mens resten var ligeligt fordelt på den almindelige vejrefusion og de sociale refusioner. Refusion af folkeskoleudgifter sker i praksis løbende, således at der på dette felt normalt ikke er nogen væsentlig afvigelse mellem statens endelige refusionsforpligtelse og den faktiske betaling.

5. Mens oplysningerne i tabel 1 og 2 er af summarisk natur, er der i tabel 3 gjort et forsøg på nærmere at belyse refusions- og tilskudsordningernes betydning på forskellige udgiftsområder. Statens og kommunernes udgifter er delt op i to hovedgrupper. Den første gruppe omfatter udgiftsområder, hvor kommunernes refusions- og tilskudsberettigende udgifter udgør en væsentlig del af statens og kommunernes samlede udgifter på området (»refusions- og tilskudsområdet«). Den anden gruppe omfatter udgiftsområder, hvor der enten slet ikke eller kun i begrænset omfang forekommer refusions- eller tilskudsberettigende kommunale udgifter.

Inden for hvert af de to områder er udgifterne yderligere opdelt efter udgiftsformål. Denne opdeling afviger lidt fra den klassifikation efter ressortministerium, der er benyttet ved redegørelserne for de enkelte refusions- og tilskudsordninger i betænkningens sidste del (G). Der er derfor umiddelbart efter nærværende redegørelse givet en oversigt over, hvilke refusions- og tilskudsordninger der berører de enkelte udgiftsformål i tabel 3.

For hvert udgiftsformål er statens og kommunernes samlede udgifter opdelt på henholdsvis statens og kommunernes »endelige andel«, jfr. punkt 4. Statens andel er igen opdelt i refusioner og tilskud til kommunerne samt andre statslige udgifter. For kommunerne er først oplyst, hvor stor den samlede refusions- eller tilskudsberettigende udgift var uden fradrag af statens andel (d. v. s. den udgift, der danner grundlag for beregningen af eller er en forudsætning for ydelse af statstilskud eller -refusion). Dernæst er angivet kommunernes endelige andel. De kommunale udgifter, der ikke er refusions- eller tilskudsberettigende, er opdelt i refusioner og tilskud fra kommunerne til staten samt andre kommunale udgifter.

6. Det fremgår af tabel 3, at kommunernes samlede refusions- og tilskudsberettigende udgifter i 1965-66 var ca. 7,7 mia. kr. Det var ca. 40 pct. af samtlige statslige og kommunale udgifter og ca. 73 pct. af udgifterne ved løsning af kommunale »opgaver« (10,6 mia. kr. jfr. tabel 1). Statens endelige andel heraf var ca. 5,8 mia. kr. eller ca. 75 pct. af de refusions- og tilskudsberettigende udgifter

og ca. 55 pet. af samtlige udgifter ved kommunale opgaver.

Hovedparten af såvel refusioner og tilskud som de refusions- og tilskudsberettigende udgifter er imidlertid koncentreret på »refusions- og tilskudsområdet«, der omfatter følgende udgiftsformål: De sociale pensioner og øvrige sociale udgifter (bortset fra syge-, ulykkes- og arbejdsløshedsforsikring), sygehusvæsen (bortset fra sindssygehospitaler) og sundhedsvæsen, vejudgifter (bortset fra udgifter i henhold til hovedlandevejsloven), udgifter ved folke- og gymnasieskolen (incl. udgifter til fribefordring af skoleelever) samt biblioteksvæsen, museer, teatre og orkestre. Statens og kommunernes samlede udgifter på disse områder var i 1965-66 ca. 8,9 mia. kr. eller ca. 47 pct. af de samlede udgifter. Af de 8,9 mia. kr. var ca. 7,3 mia. kommunernes refusions- og tilskudsberettigende udgifter, og statens endelige andel heraf var knap 5,6 mia. kr. Af de 1,6 mia. kr. ikke-refusionsberettigende udgifter var ca. halvdelen statsudgifter (overvejende udgifter ved centraladministration, driftsudgifter ved statslige sygehuse, gymnasier og biblioteker samt tilskud til børne- og ungdomshjem og daginstitutioner). Kommunernes ikke-refusionsberettigende udgifter var ligeledes 800 mill, kr., hvoraf omkring halvdelen var ikke-refusionsberettigende driftsudgifter ved de kommunale skoler; de øvrige ikke-refusionsberettigende kommunale udgifter vedrørte navnlig kloakvæsen og gadebelysning, hjemmesygepleje, alderdomshjemmenes driftsunderskud samt kommunernes socialadministration.

7. Den del af statens og kommunernes udgifter, der falder uden for »refusions- og tilskudsområdet«, beløb sig i 1965—66 til ca. 10,1 mia. kr. Heraf androg kommunernes refusions- og tilskudsberettigende udgifter kun ca. 375 mill, kr., hvoraf statens endelige andel var knap 250 mill. kr. Kun en mindre del heraf omfattes af refusionsordninger i snævreste forstand: Arbejdsanvisning, stipendier til folkeskoleelever og kommunernes civilforsvarsadministration. En del vedrørte kommunale institutioner, der virker på områder, hvor der tillige findes statslige og/eller private (selvejende) statsstøttede institutioner. Det gælder f. eks. sindssygeforsorgen, ungdoms- og aftenskolerne og visse uddannelseskurser under arbejdsministeriet. Endvidere forekommer der nogle refusioner, der nærmest har karakter af vederlag for visse kommunale ydelser (skatteopkrævning, undervisningssenge ved Århus kommunehospital). Endelig kan nævnes de få statslige refusioner og tilskud til kommunale investeringer uden for vejområdet: folkeskolebyggeri, sognekommunale havne og visse beskæftigelsesarbejder.

I øvrigt er de udgifter, der falder uden for »refusions- og tilskudsområdet«, dominerede af de statslige udgifter, der - bortset fra de føromtalte spredte refusioner og tilskud — beløb sig til ca. 7,7 af i alt 10,1 mia. kr. Disse 7,7 mia. kr. er hovedparten af udgifterne ved de egentlige statsopgaver: Forsvar, udenrigstjeneste, U-landshjælp, grønlandske formål, rets- og politivæsen, erhvervsuddannelse og højere uddannelse, landbrugsstøtte, særforsorg og centraladministration.

Kommunernes ikke-refusionsberettigende udgifter på området var væsentligt mindre - godt 2 mia. kr., hvoraf halvdelen investeringsudgifter bortset fra vej- og kloakanlæg. Blandt driftsudgifterne forekommer enkelte refusioner fra kommunerne til staten (barseldagpenge, arbejdsløshedsforsikring, refusion af vurderingsudgifter) samt de hermed beslægtede kommunale tilskud til formål, hvortil også staten yder tilskud (lærlingeskoler og privatbaner). Der indgår også den del af folkekirkens udgifter, der dækkes gennem de af kommunerne opkrævede kirkelige afgifter. Hovedparten af kommunernes driftsudgifter uden for refusionsområdet vedrører dog den almindelige kommunale administration (bortset fra socialadministrationen), pensioner, brandvæsen, park- og idrætsanlæg samt renovationsvæsen.

B. *Betydningen for hovedgrupper af kommuner.*

8. I tabel 4 er søgt belyst refusions- og tilskudsordningernes betydning for de finansielle forhold i visse hovedgrupper af kommuner, nemlig hovedstaden (København, Frederiksberg og Gentofte), provinsbyerne, sognekommunerne og amtskommunerne. Tabellens tal er af illustrativ natur, idet de nok

TABEL 4.

Udgifter og indtægter i hovedgrupper af kommuner i 1965–66.

Mill. kr.	Hoved-staden	Provins-byerne	Sogne-kommunerne	Amts-kommunerne	Samtlige kommuner
Drifts- og anlægsudgifter ved løsning af kommunale opgaver	2.230	3.015	4.195	1.095	10.535
Kommunale refusioner af statens udgifter	15	20	40	–	75
Tilsvar til refusionsforbundet	125	155	315	–	595
I alt udgifter	2.370	3.190	4.550	1.095	11.205
Fragår: Refusion og tilskud fra staten	1.195	1.615	2.360	640	5.810
Mellemkommunal refusion	135	180	280	–	595
Kommunernes endelige andel	1.040	1.395	1.910	455	4.800
Forskel mellem statens endelige andel og udbetalte statsrefusioner og -tilskud	55	70	65	105	295
Forskel mellem nettotilgodehavende hos refusionsforbundet og faktisk modtagne beløb	10	5	−15	–	–
Kommunernes finansieringsandel	1.105	1.470	1.960	560	5.095
Dækket ved:					
Statstilskud til nedsættelse af amtskommunal grundskyld	–	–	–	80	80
Sognekommunernes bidrag til amtskommunerne	–	–	−245	245	–
Afløsningstilsvar vedrørende erhvervsskat	15	5	−20	–	–
Skatter	1.000	1.130	2.040	120	4.290
Andre indtægter (herunder låntagning) netto	90	335	185	115	725

bygger på de tilgængelige oplysninger om faktiske udgifter og refusioner, men i en række tilfælde har måttet suppleres med mere usikre skøn.

I tabellens øverste del er vist fordelingen på kommunegrupper af kommunernes bruttoudgifter til drift og anlæg i forbindelse med løsning af »kommunale opgaver«, jfr. tabel 1, til de ret små refusioner af statslige udgifter (der for det meste følger fordelingsnøglen for den mellemkommunale refusion) samt til egentligt tilsvar til det mellemkommunale refusionsforbund, jfr. herom den nærmere omtale af ordningen i betænkningens sidste del (C), under socialministeriet.

I disse bruttoudgifter fragår dels refusioner og tilskud fra staten dels mellemkommunal refusion. Der er herefter vist fordelingen på kommunegrupper af kommunernes endelige andel af statens og kommunernes udgifter - i alt ca. 4,8 mia. kr. Tages der endvidere hensyn til, at de statslige og mellemkommunale andele af kommunernes udgifter hyppigt først kommer til udbetaling noget senere end tidspunktet for afholdelsen af den refusionsberettigende udgift, når man til kommunernes finansieringsandel, der er lidt større end den endelige, nemlig 5,1 mia. kr., jfr. også tabel 2.

Endelig er i nederste del af tabel 4 vist, hvordan disse 5,1 mia. kr. blev finansieret gennem statens[1]) og sognekommunernes bidrag til amtskommunerne, gennem afløsningstilsvaret vedrørende erhvervsskatten samt gennem skatter og andre indtægter.

Posten »Andre indtægter« omfatter for en del forskellige driftsindtægter (overskud af virksomheder, renteindtægter) og forbrug af beholdninger, men består navnlig i forøgelse af kommunernes gæld. Da posten »Andre indtægter« er bestemt som en reststørrelse og derfor opsamler mulige fejl og udeladelser ved opgørelsen af de øvrige størrelser i tabellen, må de forskelle, der vises med hensyn til »lånefinansieringsgraden« i de forskellige kommunegrupper, bedømmes med noget forbehold.

Det er dog i det hele påfaldende, at amtskommunerne skiller sig ud fra de øvrige kommuner ved en i forhold til udgifterne lav skattefinansiering og en meget stor afhængighed af bidrag fra stat og kommuner og en relativt stor låntagning. Amtskommunernes finansieringsforhold har dog været noget svingende, idet udgifterne er jævnt stigende, mens de skattepligtige grundværdier, der tjener som basis for beskatningen, især ændres ved de almindelige vurderinger. Således vil en tilsvarende opgørelse for amtskommunerne i 1966-67 vise en væsentlig større skatteindtægt og samtidig et negativt beløb under »Andre indtægter« (d. v. s. en nedbringelse af gæld eller opbygning af beholdninger).

Refusionssystemet (både statslige, kommunale og mellemkommunale refusioner) indebar som nævnt, at kommunernes endelige andel af statens og kommunernes samlede drifts- og anlægsudgifter var 4,8 mia. kr. eller ca. 45 pct. af udgifterne ved løsning af »kommunale opgaver«. Denne procent var lidt større for hovedstaden og provinsbyerne og noget mindre for amtskommunerne (mellem 41–42 pct.). Den mindre egenandel for de amtskommunale udgifter er en følge af, at ca. tre fjerdedele af amtskommunernes udgifter er refusionsberettigende vej udgifter og driftsudgifter ved sygehusene, samt at amtskommunerne får en større andel af disse udgifter dækket gennem statsrefusionerne end de øvrige kommuner. Når forskellen mellem den refusionsfinansierede andel i amterne og de øvrige kommuner trods dette ikke er større, end det er tilfældet, hænger det især sammen med, at amterne ikke har udgifter til sociale pensioner, der er præget af et meget højt refusions niveau.

9. Forskellene i sammensætningen af kommunernes udgifter er søgt belyst i tabel 5, der viser kommunegruppernes udgifter uden fradrag af refusioner og tilskud fordelt på en række formål, samt hvor stor en del af udgiften der dækkes af refusioner og tilskud til staten. Kommuneudgiften adskiller sig fra de i første linie i tabel 4 anførte beløb derved, at den i tabel 5 includerer kommunernes refusioner til staten samt nettotilsvaret til refusionsforbundet.

[1]) I 1965-66 (og 1966-67) blev den amtskommunale grundskyld af landbrugsejendomme fuldtud afholdt af staten som landbrugsstøtte. I andre år har tilskuddet delvis været ydet som et konjunkturbestemt bidrag til nedbringelse af grundskyldspromillen for landbrugsejendomme, jfr. punkt I. B. 15 under indenrigsministeriet i betænkningens sidste del (C).

TABEL 5.

Refusionernes og tilskuddenes andel af forskellige kommunale udgifter i 1965–66.

	Hovedstaden			Provinsbyer			Sognekommuner			Amtskommuner			Samtlige kommuner		
	Komm. udgift uden fradrag af refus.	Refus. og tilskud i pct. af udg.	Komm. udgift uden fradrag af refus.	Komm. udgift uden fradrag af refus.	Refus. og tilskud i pct. af udg.	Komm. udgift uden fradrag af refus.	Komm. udgift uden fradrag af refus.	Refus. og tilskud i pct. af udg.	Komm. udgift uden fradrag af refus.	Komm. udgift uden fradrag af refus.	Refus. og tilskud i pct. af udg.	Komm. udgift uden fradrag af refus.	Komm. udgift uden fradrag af refus.	Refus. og tilskud i pct. af udg.	Komm. udgift uden fradrag af refus.
	mill. kr.	pct.	pct.	mill. kr.	pct.	pct.	mill. kr.	pct.	pct.	mill. kr.	pct.	pct.	mill. kr.	pct.	pct.
Sociale pensioner	762	83	34	995	83	33	1.624	83	38	–	–	–	3.381	83	32
Sygehusvæsen	293	57	13	326	71	11	1	–	–	548	72	50	1.168	68	11
Sindssygeforsorg	98	90	4	–	–	–	–	–	–	-	–	–	98	90	1
Sundhedsvæsen	60	35	3	76	42	3	114	32	3	19	47	2	269	37	3
Andre sociale udgifter ..	130	28	6	156	36	5	167	40	4	–	–	–	453	35	4
Vejfonds- og besk. arbejder	12	84	1	24	84	1	34	85	1	48	85	4	118	85	1
Andre vejudgifter	65	32	3	179	36	6	506	42	12	218	75	20	968	48	9
Folke-, real- og gymnasiesk. samt fribefordring .	297	61	13	459	69	15	861	65	20	35	20	3	1.652	66	16
Biblioteker, museer, orkestre m. v.	30	43	1	61	44	2	46	44	1	5	40	1	142	44	1
Andre formål	488	4	22	735	5	24	919	9	21	221	2	20	2.363	7	22
I alt	2.235	53	100	3.011	54	100	4.272	55	100	1.094	58	100	10.612	55	100

Tabellen illustrerer bl. a. de netop omtalte årsager til, at refusionsniveauet for amtskommunerne er noget højere end for de øvrige kommuner.

I øvrigt viser tabellen, at der ikke er nævneværdig forskel mellem den del af de samlede udgifter i hver af de andre kommunegrupper, der dækkes af refusioner og tilskud. Der er imidlertid forskelle både med hensyn til udgifternes sammensætning og med hensyn til refusionsniveauet på de forskellige udgiftsområder.

Tallene for hovedstaden er således præget af, at København har udgifter til sindssygeforsorg (Set. Hans hospital), der er genstand for 90 pct. refusion fra staten. Sognekommunerne har ingen udgifter til sygehusvæsen, men dette opvejes af relativt store udgifter på to andre områder, hvor statsrefusionen er høj, nemlig de sociale pensioner og folkeskolen.

Ser man på refusionsniveauerne i forbindelse med de enkelte udgiftsformål, er der ikke nogen nævneværdig forskel mellem kommunegrupperne for så vidt angår de sociale pensioner, vejfondsarbejder og formentlig også biblioteksformål, museer m. v. Derimod er den andel, statsrefusionen udgør af kommunernes øvrige vejudgifter samt sygehusudgifter, tydeligt lavest for hovedstaden og højest for sogne- og amtskommunerne. Denne forskel er i hovedsagen et resultat af refusionsreglerne, jfr. de nærmere redegørelser i betænkningens sidste del (C). Den relativt lave refusionsandel af hovedstadens skoleudgifter står formentlig bl. a. i forbindelse med, at ikke hele områdets lærerlønsudgift er refusionsberettigende. Forskellene i kommunegruppernes udgiftsdækning for »Andre sociale udgifter« afspejler i alt væsentligt kun, at der i forskelligt omfang er medregnet udgifterne ved kommunernes socialadministration. Endelig kan nævnes, at sognekommunernes relativt høje »udgiftsdækningsprocent« for udgifter til »Andre formål« skyldes, at statens tilskud til folkeskolebyggeri i praksis udelukkende ydes til visse sognekommuner.

De i det foregående omtalte variationer med hensyn til statsrefusionernes og -tilskuddenes dækning af kommunernes udgifter har taget sit udgangspunkt i en opdeling af kommunerne efter deres stilling i den administrative opbygning. Inden for hver af de behandlede kommunegrupper gør der sig - i visse tilfælde meget betydelige — forskelle gældende. Der henvises herom til oplysningerne i bilag IV.

G. *Virkningerne på pengeforsyningen.*

10. Statens refusioner og tilskud til kommunerne har sammen med statens øvrige udbetalinger her i landet den virkning, at der umiddelbart sker en forøgelse af pengeforsyningen. Denne forøgelse modvirkes af, at der sker indbetalinger til statskassen af skatter, forskellige drifts- og kapitalindtægter samt eventuelt i forbindelse med optagelse af lån på det indenlandske kapitalmarked.

I 1965-66 oversteg indbetalingerne til staten (bortset fra indbetalinger i forbindelse med låntagning) de samlede udbetalinger med ca. 400 mill. kr. Dette kasseoverskud blev imidlertid ikke opbygget jævnt gennem året, men der var fra måned til måned tale om betydelige svingninger mellem nettoudbetalinger og nettoindbetalinger. Udsvingene er overvejende af sæsonmæssig natur og beror især på de i lovgivningen eller ved andre bestemmelser fastsatte terminer for væsentlige dele af statens udbetalinger og indbetalinger. De månedlige udsving i nettoindbetalingerne vil således i hovedtræk genfindes fra år til år med de større eller mindre modifikationer, der kan følge af eventuelle ændringer i betalingsterminerne.

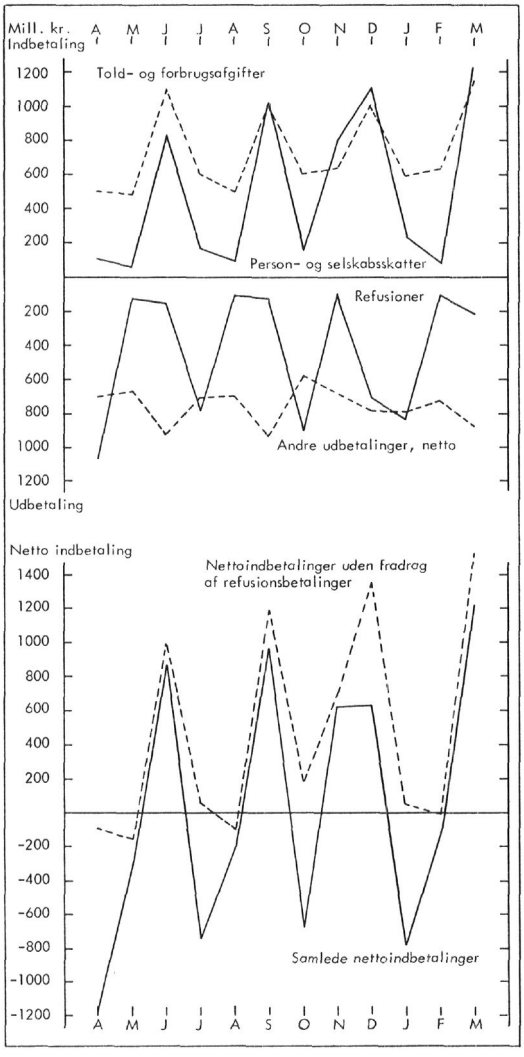
I tabel 6 og figur 1 er vist, hvordan de samlede nettoindbetalinger har varieret fra måned til måned i 1965-66. Der er endvidere angivet udviklingen i nogle hovedgrupper af af indbetalinger (forbrugsafgifter, personskatter og selskabsskatter) og udbetalinger, nemlig sociale refusioner, sygehusrefusion, refusion vedr. skolevæsen, almindelig vejrefusion samt statens øvrige udbetalinger (med fradrag af visse mindre indbetalinger).

Det ses af tabellen og figuren, at mens den sidstnævnte post - statens øvrige udbetalinger, netto — lå nogenlunde stabilt på mellem 600 og 900 mill. kr. månedlig gennem hele 1965—66, var der tale om betydelige bevægelser i udbetalingerne af refusioner og tilskud. Disse var meget store i hvert kvartals første måned samt i december, men lå på

TABEL 6

Statens indbetalinger og udbetalinger i de enkelte måneder i 1965–66.

Mill. kr.	Indbetaling af			Udbetaling af fire større refusioner					Udbetalinger i øvrigt, netto	Samlede nettoindbetalinger (1)+(2)+(3)−(8)−(9)	Nettoindbetalinger uden fradrag af refusioner (1)+(2)+(3)−(9)
	Told og forbrugsafgifter	Personskatter	Selskabsskat	Refusion af kommunernes sociale udgifter	Sygehusrefusion	Refusioner vedr. folkeskolevæsen m. v.	Alm. refusion af kommunernes vejudgifter	I alt			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
April	503	110	−1	507	150	93	323	1.073	709	−1.170	−97
Maj	453	61	1	−2	1	90	45	134	669	−288	−154
Juni	1.082	829	−1	4	27	120	4	155	919	836	991
Juli	600	172	−3	577	122	89	1	789	712	−732	57
August	502	97	0	−1	4	102	3	108	696	−205	−97
September	994	1.023	0	9	17	92	2	120	930	967	1.087
Oktober	602	154	4	611	134	106	−1	850	581	−671	179
November	642	101	647	0	1	88	1	90	684	616	706
December	1.008	1.106	9	518	50	140	2	710	783	630	1.340
Januar	594	148	103	633	100	93	2	828	797	−780	48
Februar	633	88	0	2	1	102	1	106	724	−109	−3
Marts	1.154	1.216	2	9	63	131	0	203	864	1.305	1.508
I alt 1965–66	8.767	5.105	761	2.867	670	1.246	383	5.166	9.068	399	5.565



Figur 1.
Statens indbetalinger og udbetalinger i de enkelte måneder i 1965–66.

omkring 100 mill. kr. i hver af de øvrige måneder. Dette skyldes, at det af de fire store refusioner kun er refusion vedr. skolevæsen, der udbetales månedligt. Som der nærmere er gjort rede for ved omtalen af de enkelte ordninger i betænkningens sidste del (G), udbetales både sygehusrefusionen og de sociale refusioner med fire forskudsrater i hvert kvartals første måned. Forskud på sygehusrefusionen forfalder den 1. og forskud på de sociale refusioner d. 25. i måneden. Restraten for de sociale refusioner udbetales den 15. december og resten af sygehustilskuddet den 15. marts. Hovedparten af den almindelige vejrefusion vil normalt være betalt til kommunerne i løbet af april og resten i løbet af maj måned.

Det er således tydeligt, at udbetalingsreg-lerne for statens refusioner og tilskud er en væsentlig medvirkende årsag til sæsonsvingningerne i nettoindbetalingerne til staten og dermed i pengeforsyningen.

En tilsvarende stærk påvirkning sker der i øvrigt via indbetalingerne til staten. Dette gælder navnlig de af kommunerne opkrævede personskatter til staten, som indbetales af kommunerne den 15. i den sidste måned i hvert kvartal bortset fra Københavns kommune, der afregner løbende. Også erhvervslivets indbetalinger af forbrugsafgifterne svinger noget fra måned til måned. Som det fremgår af tabellen og figuren var der i 1965-66 i den sidste måned af hvert kvartal noget større indbetalinger end i de øvrige, hvilket især stod i forbindelse med den kvartalsvise afregning af omsen.

Indbetalingsbilledet vil for personskatternes vedkommende blive et andet ved overgangen til kildeskat. Samtidig hermed vil refusion af kommunernes udgifter til børnetilskud, der nu som hovedregel modregnes i indbetalingen af personskatter, komme til at ske efter de regler, som gælder for de øvrige sociale refusioner.

Oversigt over, hvilke refusions- og tilskudsordninger, der er omfattet af de i tabel 3 til bilag III anforte udgiftsområder.

Udgiftsområde i tabel 3	Omfatter følgende refusions- og tilskudsordninger, jfr. redegørelsen for de enkelte ordninger i betænkningens sidste del (C)
Sociale pensioner:	
Folkepension	I. A. 2. Folkepension
	3. Hjemmehjælp
	4.a. Alderdoms- og plejehjem, takstrefusion og lommepenge
Invalidepension	I. A. 1. Invalidepension
Enkepension	I. A. 12a. Hjælp til enker, enkepension
Huslejetilskud	I. H. 3. Huslejetilskud til pensionister m. fl.
Andre sociale udgifter:	
Børneforsorg	I. G. 2. Børneværnsudgifter
	II. G. 1. Børne- og ungdomshjem
Børnebidrag	I. A. 14. Børnebidrag
Almindelig offentlig hjælp	I. A. 7. Aim. off. hjælp, hjælp i almindelighed
	11. Aim. off. hjælp, udvidet hjælp
Revalidering	I. A. 6. Underhold ved revalidering
Huslejetilskud	I. H. 2. Huslejetilskud til familier med born
Sociale udgifter i øvrigt	I. A. 8. og II. A. 2. Forsorgshjem
	9. Behandling af alkoholskadede m. v.
	10. Forsørgelse af flygtninge og danske i udlandet.
	12b. Hjælp til enker, underholds- og uddannelseshjælp
	12c. Hjælp til enker, overgangshjælp
	13. Hjælp til enlige mødre
	16. Mælkehjælp
	I.D. 11. Skolebespisning
Sygehusvæsen	I. B. 1. Kommunale sygehuse
	I. B. 2. og II. B. 1. Behandlingsinstitutioner for alkoholskadede
	4. Neurokirurgiske og neuromedicinske afdelinger
	5. Radiumstationer
	6. Århus kommunes lupusafdeling
	7. Karantæneforanstaltninger
Sundhedsvæsen	I. A. 4b. Plejehjem
	15. Hjemmesygepleje
	I. B. 8. Vaccinationer
	9. Tuberkulosestationer
	10. Bekæmpelse af kønssygdomme
	11. Svangerskabshygiejne
	12. Distriktsjordemødre
	13. Sundhedsplejersker
	14. Lægeundersøgelser af børn
Vejfonds- og beskæftigelses-arbejder	I. C. 2. Vejfondsarbejder
	3. Beskæftigelsesarbejder
Andre vejudgifter, excl. motorveje og hovedlandeveje	I. C. 1. Vedligeholdelsesudgifter m. m. af veje
Folke-, real- og gymnasieskoler	I.D. 1. Lærerlønninger, folkeskolen
	2. Pensioner, folkeskolen
	3. Skolefondene
	4. Befordring af fjerntboende elever
	5. Befordring af syge og invaliderede børn
	6. Undervisning af fjerntboende børn
	7. Undervisning af syge og invaliderede børn
	8. Københavns kommunes skolevæsen

Udgiftsområde i tabel 3	Omfatter følgende refusions- og tilskudsordninger, jfr. redegørelsen for de enkelte ordninger i betænkningens sidste del (C)
	I. D. 15 a-d. Driftsudgifter ved kommunale gymnasier
	II. D. 1. Statens gymnasieskoler
Fribefordring af skoleelever	I. D. 13. Fribefordring af skoleelever
Biblioteker og arkiver	I. E. 1. Folkebiblioteker
Museer teatre og orkestre	I. E. 2. Lokalmuseer 3. Kunstmuseer 5. Landsdelsscener og kommunale teatre 6. Orkestre
Sygeforsikring og dagpenge	II. A. 1. Barseldagpenge
Arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning	I. F. 1. Arbejdsanvisning II. F. 1. Arbejdsløshedskasser
Sindssygeforsorg og statshospitaler	I. B. 3. Kommunale institutioner for sindslidende
Ungdoms- og aftenskoler, højskoler m. v.	I. D. 16. Ungdomsskoler 17. Ungdomskostskoler 20. Aftenskoler 21. Aftenhøjskoler 22. Foredragsrækker
Uddannelser under arbejdsministeriet	I. F. 2. Kursus for arbejdsløse II. F. 2. Uddannelse for ikke-faglærte 3. Arbejdstekniske ungdomsskoler
Højere uddannelse	I. D. 27. Undervisningssenge v. Århus kommunehospital
Ungdommens uddannelsesfond	I. D. 14. Stipendier til elever i 8.-10. klasser m. fl.
Øvrige civile driftsudgifter	I. C. 4. Omnibustilskud I. H. 7. Regionplanlægning I. J. 2. Vedligeholdelse af off. vandløb I. L. 1. Vederlag for opkrævning af personskatter m. v. 2. Vederlag for opkrævning af ejendomsskatter II. L. 1. Vurderingsudgifter
Civile anlægsudgifter, excl. veje	I. C. 6. Sognekommunale havne I. D. 9. Folkeskolebyggeri I. F. 4. Beskæftigelsesarbejder
Civilforsvar	I. B. 17. Civilforsvar

Refusionsordningernes udlignende virkninger

A. *Indledende bemærkninger.*

1. En væsentlig del af de bevæggrunde, der ligger bag refusions- og tilskudsordningerne, kan samles under betegnelsen: Ønsket om udligning mellem kommunerne, idet man ved udligning forstår bestræbelser i retning af, at en borger med en bestemt indkomst skal have samme adgang til offentlige ydelser mod betaling af samme skat, uanset hvor i landet han bor.

De forskelle, der i denne henseende kan være mellem kommunerne, beror på uensartethed med hensyn til størrelsen (pr. indbygger) af behovet for offentlige ydelser, forskelle med hensyn til den aktivitet, der udfoldes på lokalt plan for at imødekomme ensartede behov, variationer med hensyn til omkostningerne ved at gennemføre aktiviteter af samme omfang i landets forskellige egne samt forskelle i de samlede indkomstbeløb, hvoraf ensartede udgifter skal afholdes (via beskatningen).

Der er eksempler på, at staten har sat ind på at mindske hvert af de nævnte elementer af forskelle mellem kommunerne. Forskelle i arbejdsløsheden er således blevet søgt reduceret gennem offentlige arbejder og egnsudviklingsstøtte. Forskelle i behovsdækning er søgt imødegået ved lovkrav vedrørende ydelsernes standard og/eller ved gennem tilskud og refusioner at opmuntre til øget aktivitet. Den almindelige vejrefusion er et eksempel på, at man gennem differentierede refusionssatser har søgt at reducere forskelle i omkostningerne ved vejforsyningen i tyndt- og tætbefolkede områder. Endelig indebærer statsrefusioner og -tilskud, at udgifternes finansiering flyttes fra indkomsten i det lokale område til indkomsterne i hele landet.

Bestræbelser på at reducere forskellene på ét felt kan i øvrigt føre til større ulighed på et andet. Fører en statsrefusion på en fast procent af den kommunale udgift således til, at behovsdækningen i en kommune med lave indkomster nærmes til niveauet i en kommune med høje indkomster, vil der samtidigt blive større relativ forskel med hensyn til den kommunale udgift pr. krone indkomst hos skatteyderne.

Det ville være af stor interesse at få belyst, i hvilket omfang refusions- og tilskudsordningerne har bidraget til en udligning mellem kommunerne af niveauet og standarden for de offentlige ydelser, men der foreligger ikke tilstrækkelige oplysninger herom. Det kan konstateres, at der er forskelle mellem de enkelte kommuners udgifter pr. indbygger (før fradrag af refusioner fra staten), men det er ikke muligt at fastslå nogen typisk forskel mellem udgiftsniveauet i henholdsvis by- og landkommuner, små og store kommuner, rige og fattige kommuner osv. Man kan heller ikke sige noget om, i hvilken udstrækning forskellen i udgifter pr. indbygger er udtryk for forskelle med hensyn til behov, kommunal foretagsomhed eller omkostningsniveau. Endelig kan man ikke afgøre, i hvilken udstrækning de kommunale aktiviteter er under påvirkning af refusioner og tilskud (samt eventuelle ledsagende lovkrav med hensyn til aktivitetsniveau), d. v. s. om forskellene mellem de kommunale udgifter (uden fradrag af refusioner) ville være større eller mindre, hvis der ingen refusionsordninger havde været.

2. En analyse af refusionsordningernes udlignende virkninger må derfor tage sit udgangspunkt i kommunernes faktiske udgifter, samt den del heraf, der dækkes af refusioner, således at man søger at give et billede af den betydning, det har for beskatningen af de enkelte kommuners borgere, at der netop ydes refusioner i det aktuelle omfang.

Størrelsen af udgifterne ved løsning af

kommunale opgaver samt statsrefusionernes andel heraf er allerede blevet berørt i bilag **III,** hvor der dog kun gives oplysning om forskellene mellem henholdsvis hovedstad, provinsbyer, sogne- og amtskommuner, dvs. kommunerne grupperet efter deres placering i den administrative opbygning.

Her har man tilstræbt at give et mere differentieret billede, hvorved man søger at tage hensyn til forskelle mellem kommunerne med hensyn til beliggenhed (by, land, hovedstadskommuner, andre forstæder), indkomstniveau m. m., mens på den anden side den mere administrativt betonede forskel mellem sogne- og amtskommuner er ladt ude af betragtning under hensyn til det sammenfaldende skatte- og befolkningsgrundlag.

Ønsket om at give en mere detailleret beskrivelse har imidlertid medført, at man ikke som i bilag **III** har kunnet benytte oplysninger for 1965—66, der, på det tidspunkt materiale blev tilvejebragt og beregningerne foretaget, endnu ikke forelå i tilstrækkeligt omfang. Det samme forhold gjorde sig **til** en vis grad gældende for 1964-65, der tillige var præget af, at den udbetalte vejrefusion var under påvirkning af det loft, der var lagt over den refusionsberettigende vejudgift. De beregninger, der bringes i det følgende, vedrører derfor kommunernes udgifter og indtægter i 1963—64, men alle undersøgelser tyder i øvrigt på, at den viste struktur kun ændres ubetydeligt fra år til år (som følge af befolkningsforskydning m. m.), så længe der ikke sker afgørende ændringer i den til grund liggende lovgivning m. m.[1]).

3. Det talmateriale, man har benyttet i den her foretagne analyse, falder i tre hovedgrupper:

a) Oplysninger om refusioner, skatter, indkomster m. v. *dels* vedrørende bykommunerne i hvert amt (samt vedrørende København og Frederiksberg) *dels* vedrørende landkommunerne i hvert amt, d. v. s. hver amtskommune sammen med de herunder hørende sognekommuner.

b) Tilsvarende oplysninger vedrørende 56 udvalgte kommuner, hvoraf 15 bykommuner og 41 sognekommuner[2]). Ved udvælgelsen af kommunerne har man ikke tilstræbt at skabe et i statistisk forstand repræsentativt udsnit af landets kommuner, men man har i ret høj grad stræbt efter ved siden af mere typiske kommuner at få repræsentanter for ydertilfældene med, f. eks. på den ene side omegns- og forstadskommuner med høj gennemsnitsindkomst og på den anden side rene landkommuner med befolkningsnedgang og lav gennemsnitsindkomst. I tabel **III** er givet en række oplysninger om befolknings-, indkomst- og skatteforhold i de udvalgte kommuner, der kan tjene til belysning af udvalgets karakter.

c) Mere detaillerede oplysninger om beskatningen af forskellige indkomster i enkelte af de under b) omtalte kommuner.

Disse oplysninger er bragt i tabellerne, der følger umiddelbart efter teksten og de til tabellerne knyttede noter, der giver nærmere oplysninger om kildemateriale, fremgangsmåde ved beregningerne m. m. Disse tabeller er nummereret med romertal I–IV, mens teksttabellerne har nr. 1—10.

4. Det blev i bilag **III** anført, at statens refusioner og tilskud i 1965-66 udgjorde ca. 55 pct. af kommunernes samlede udgifter før fradrag af refusioner og tilskud. I den her foretagne undersøgelse har man som udtryk for kommunernes udgifter benyttet summen af person- og ejendomsskatter med tillæg af de beløb, der er udbetalt kommunerne som almindelig vejrefusion, sygehustilskud, refusion af lønninger til lærere i folkeskolen og Københavns kommunes skolevæsen samt refusion af de sociale udgifter, der tillige anmeldes til mellemkommunal refusion. Opgjort på denne måde når man til, at statsrefusionernes andel af kommunernes udgifter i 1963-64 var ca. 53 pct.

Tallet for refusionerne ligger i underkanten, fordi det kun omfatter ca. 85 pct. af

De forskydninger, der er indtruffet siden 1963-64, og som kan have bidraget **til,** at en nyere beregning måske ville have vist lidt afvigende resultater, er især følgende: En række sammenlægninger af primærkommuner, en ændring af grundlaget for amtskommunernes udskrivning på sognekommunerne (jfr. noterne til tabel I) samt statens overtagelse af udgifterne ved anlæg af motorveje og hovedlandeveje og en opklassificering af biveje til landeveje.

[2]) Heraf er 5 sognekommuner nu sammenlagt med andre kommuner.

samtlige refusioner og tilskud fra stat til kommuner, og fordi det vedrører betalinger og ikke den noget større »endelige andel«, som er benyttet i bilag III. På den anden side er også tallet for »kommunernes udgifter« for lille, dels fordi refusionsbeløbet er for lille, dels fordi en del kommunale udgifter er finansieret ved andre indtægter end refusioner og skatter - i første række låntagning.

B. *Kommunernes udgifter og de modtagne refusioner.*

5. I tabel 1 er for hovedgrupper af kommuner givet oplysninger om kommunernes udgifter og den del deraf, der dækkes af statsrefusioner. Det ses, at kommuneudgiften pr. indbygger i gennemsnit for hele landet var godt 1400 kr. i 1963-64. Den var imidlertid en del større i København, Frederiksberg og — især — Gentofte, mens den var lidt mindre i provinsbyerne og landkommunerne (d. v. s. sogne- og amtskommunerne) - endda noget mindre i Københavns amt bortset fra Gentofte. Det er som før nævnt ikke muligt at sige noget præcist om årsagerne til udgiftsforskellene. Det er dog uomtvisteligt, at det relativt lave udgiftsniveau i de københavnske omegnskommuner står i forbindelse med, at udgiften til sociale pensioner kun er ca. halvt så stor som i det øvrige land, hvilket skulle svare til en udgiftsforskel på godt 200 kr. pr. indbygger.

Tabel 1 giver dog kun et summarisk udtryk for forskellen mellem kommunene med hensyn til udgifter pr. indbygger og den andel af udgifterne, der dækkes af statens refusioner. Ser man på kommunernes udgifter pr. indbygger i henholdsvis by- og sognekommunerne i hvert amt (i kolonne 2 i tabellerne I. A og B), ses det, at der forekommer endnu større variationer. Meget store forskelle forekommer mellem de enkelte kommuner. Blandt de udvalgte kommuner (jfr. kolonne 2 i tabel I.C og D) har således Slangerup landsogn kun 1.064 kr. udgift, mens den højeste udgift er 1.887 kr. i Åkirkeby, hvis man ser bort fra det noget misvisende beløb 2.454 kr. pr. (fastboende) indbygger i sommerhuskommunen Vejby-Tibirke.

Der er også store forskelle mellem den del af de enkelte kommuners udgifter, der dækkes af statens refusioner. For landet som helhed var denne andel 53 pct., jfr. tabel 1. Ser man på bykommunerne i hvert amt (tabel I. A, kolonne 4), viser det sig, at den varierede fra godt 60 pct. i gennemsnit i byerne i henholdsvis Bornholms, Skanderborg og Thisted amter til godt 45 pct. i gennemsnit for byerne i henholdsvis Frederiksborg og Roskilde amter. For landkommunernes vedkommende varierede andelen fra ca. 62 pct. i gennemsnit for landkommunerne i henholdsvis Svendborg og Thisted amter til 37 pct. i Københavns amt, og - som de næstlaveste - 46 og 47 pct. i Frederiksborg og Roskilde amter, jfr. tabel I.B, kol. 4.

TABEL 1.

Udgifter og modtagne refusionsbetalinger i hovedgrupper af kommuner, 1963-64.

	»Udgift«[1] pr. indbygger	Samlet »udgift«	Refusion fra staten i pct. af »udgift«	I alt modtaget refusion fra staten
	Kr.	Mill. kr.	Pct.	Mill. kr.
København	1.570	1.111	52	572
Frederiksberg	1.570	177	48	85
Gentofte	1.740	152	37	56
Københavns amt i øvrigt	1.280	553	38	207
I alt hovedstaden og Københavns amt	1.485	1.993	46	920
Landkommuner i øvrigt	1.390	2.871	57	1.641
Bykommuner i øvrigt	1.390	1.773	54	957
Samtlige	1.415	6.637	53	3.518

[1] Kommunale person- og ejendomsskatter med tillæg af modtagne refusionsbetalinger.

Et endnu stærkere indtryk af forskellene mellem kommunerne får man, når man ser på enkelte kommuner. Blandt de 56 udvalgte kommuner (jfr. kolonne 4 i tabel I. C og D) var der en bykommune (Åkirkeby) og en sognekommune (Tunø), for hvem refusionerne fra staten udgjorde mere end 70 pct. af udgifterne, mens der var ikke mindre end 15 sognekommuner og 4 bykommuner, der havde en dækningsprocent på 60 og derover. På den anden side havde en enkelt sognekommune (Rødovre) en dækningsprocent på under 35, mens refusionerne i 8 sognekommuner udgjorde mindre end 45 pct. af udgifterne.

I figur 1 a-d er vist kommunernes fordeling efter på den ene side refusionernes andel af udgifterne, på den anden side den gennemsnitlige indkomst i kommuner eller kommunegrupper (udtrykt ved skattepligtig indkomst pr. indbygger plus person- og ejendomsskatter til stat og kommune pr. indbygger).

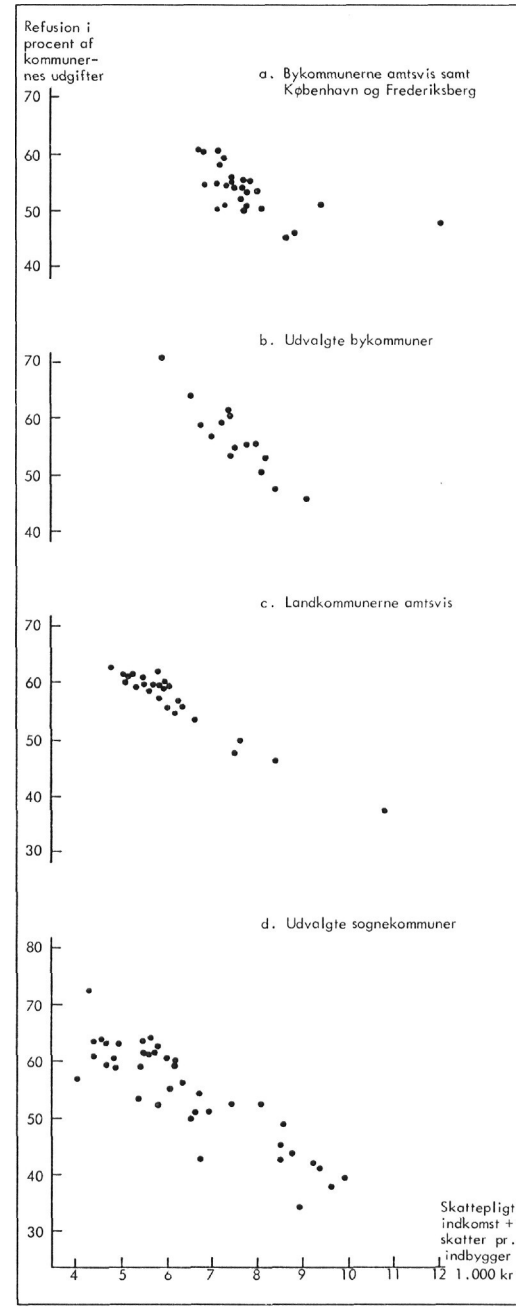
Alle figurer viser, at der er en tydelig tendens til, at jo mindre den gennemsnitlige indkomst er i kommunen, desto større andel af kommunens udgifter dækkes af refusioner fra staten.

Denne tendens har for en del sin årsag i, at kommuner med forholdsvis mange folkepensionister vil være præget af lav gennemsnitsindkomst samtidig med, at de modtager relativt store refusionsbeløb. Hertil kommer, at den almindelige vejrefusion er indrettet på en måde, der giver stor udgiftsdækning for kommuner med små indkomster hos beboerne.

C. *Refusionernes betydning for det gennemsnitlige beskatningsniveau i kommunerne.*

6. Refusionerne fra staten har den virkning, at den kommunale beskatning er lavere, end den ellers ville have været. Endvidere indebærer den i slutningen af pkt. 5 omtalte tendens, at lettelsen af den kommunale skattebyrde normalt er relativt størst i kommuner med lav gennemsnitsindkomst.

Allerede denne tendens medfører, at der sker en vis flytning af byrden ved de offentlige ydelser fra borgerne i kommuner med lav til borgerne i kommuner med høj gen-



Figur 1.

Kommunernes fordeling efter refusionernes andel af kommunernes udgifter samt efter den gennemsnitlige indkomst hos beboerne (1963-64).

nemsnitsindkomst. Som nævnt dækkede refusionerne 53 pct. af samtlige kommuners udgifter i 1963-64. Man kan da tænke sig refusionerne finansieret ved en mellemkommunal ordning på den måde, at hver kommune indbetaler et beløb svarende til 53 pct. af dens udgifter til en »pulje«, hvoraf der skal udbetales refusioner. I denne situation ville kommuner, der får store refusioner i forhold til udgifterne - det vil i de fleste tilfælde sige kommuner med lav gennemsnitsindkomst - komme til at bidrage mindre til puljen, end de modtager i refusion. Den omvendte situation vil være karakteristisk for kommuner med højt indkomstniveau.

Den fulde betydning af refusionerne for byrdefordelingen mellem landets forskellige egne træder imidlertid først frem, når man tager hensyn til refusionernes finansiering over beskatningen til staten.

Den lettelse af kommuneskatten, som borgerne i de enkelte kommuner eller kommunegrupper har opnået, må derfor sammenholdes med den merbeskatning til staten af de samme personer, som er en følge af, at statens refusionsbetalinger skal finansieres.

Det er af indlysende betydning, om staten har tilvejebragt midlerne ved en progressiv indkomstskat, en næsten proportional forbrugsskat eller et fast beløb pr. indbygger (den sidstnævnte finansieringsform finder i praksis anvendelse ved en del af den mellemkommunale refusion, jfr. herom senere). Den store vanskelighed ved en bedømmelse af refusionernes omfordelende virkninger er imidlertid, at det normalt ikke er muligt at fastslå, hvordan finansieringen er sket. Statens samlede indtægter udgør det fælles grundlag for statens udgifter, hvad enten der er tale om statens egne drifts- og anlægsudgifter eller refusionsbetalinger til kommuner og andre tilskud.

I konsekvens af den usikkerhed, der knytter sig til refusionsbetalingernes finansiering, har man valgt at belyse refusionernes omfordelende virkninger under to forudsætninger: 1) At refusionsbetalingerne udelukkende er finansieret med den *progressive statsindkomstskat* af personer; i så fald ville der være gået ca. 92 pct. af den i skatteåret 1963-64 udskrevne statsindkomstskat til dækning af det i tabel 1 viste refusionsbeløb på 3.518 mill, kr., 2) At refusionsbetalingerne er finansieret med forbrugsafgifter, og at disse forbrugsafgifter stort set betales af borgerne i forhold til deres skattepligtige indkomster. Dette ville i sin virkning svare til, at finansieringen skete ved udskrivning af en proportional statsindkomstskat på ca. $12\frac{1}{4}$ pct. af den skattepligtige indkomst for skatteåret 1964-65 (indtjent i kalenderåret 1963). Man har derfor i det følgende betegnet denne finansieringsform som *proportional skat.*

7. I tabel 2, kolonne 2, er vist, hvor meget der i 1963-64 i forskellige kommunegrupper er opkrævet i statsskatter til finansiering af

TABEL 2.

Modtagne refusionsbetalinger og bidrag til finansieringen i hovedgrupper af kommuner, 1963-64.

Mill. kr.	Modtaget refusion fra staten =sparet kommuneskat (1)	Finansiering ved progressiv stats-indkomstskat (2)	Netto skattelettelse og mer-beskatning (−) (3)	Finansiering ved proportional skat (4)	Netto skattelettelse og mer-beskatning (−) (5)
København	572	680	−108	654	−82
Frederiksberg	85	188	−103	128	−43
Gentofte	56	270	−214	119	−63
Københavns amt i øvrigt	207	504	−297	402	−195
I alt hovedstaden og Københavns amt	920	1.642	−722	1.303	−383
Landkommuner i øvrigt	1.641	933	708	1.249	392
Bykommuner i øvrigt	957	943	14	966	−9
Samtlige	3.518	3.518	–	3.518	–

TABEL 3.
Beskatningsniveauet til stat og kommuner i hovedgrupper af kommuner, 1963—64.

	Person- og ejendomsskatter i pct. af skattepligtig indkomst + direkte skatter:			Skattepligtig indkomst + direkte skatter pr. indbygger
	Faktisk beskatningsniveau	Beskatningsniveau med kommunal finansiering af refusionsbeløb:		
		Modsvaret af nedsat progressiv skat	Modsvaret af proportional skattereduktion	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Pct.	Pct.	Pct.	Kr.
København	20,1	18,5	18,9	9.450
Frederiksberg	23,4	15,8	20,2	12.100
Gentofte	32,0	17,0	27,6	16.350
Københavns amt i øvrigt	22,4	15,4	17,8	9.750
I alt hovedstaden og Københavns amt	22,4	17,1	19,6	10.150
Landkommuner i øvrigt	18,6	24,2	21,7	6.050
Bykommuner i øvrigt	19,6	19,8	19,5	7.700
Samtlige	20,4	20,4	20,4	7.700

statens refusionsbetalinger, hvis man går ud fra, at de udelukkende er betalt med den progressive statsindkomstskat, og i kolonne 3 er vist, hvor meget mere der i kommunegruppen er udbetalt i statsrefusioner, end der er opkrævet i statsskatter. Går man ud fra, at kommunernes udgifter (både refusionsberettigende og andre) er stort set upåvirket af refusionsbetalingen, kan man opfatte differencen mellem modtaget refusion og betalt statsskat som en netto skattelettelse for kommunens borgere, når den er positiv (sparet kommuneskat overstiger betalt statsskat), mens en negativ difference betegner en netto merbeskatning af kommunens borgere.

I tabel 2 kolonne 4, er på samme måde vist, hvor meget der i 1963—64 i forskellige kommunegrupper er opkrævet i statsskatter til finansiering af refusionsbetalingerne, hvis man går ud fra, at de udelukkende er finansieret ved en proportional indkomstskat (eller forbrugsskatter) som netop beskrevet. Differencerne i tabellens kolonne 5 kan på samme måde og under samme forudsætning som forskelsbeløbene i kolonne 3 tolkes som netto skattelettelse og netto merbeskatning.

Der fremgår af tabellen klart den hovedtendens, at bykommunerne — bortset fra København og Frederiksberg - taget som en helhed modtager stort set lige så meget i refusioner, som de bidrager til finansieringen, uanset hvilken beskatningsform der benyttes. I øvrigt gælder det, at landkommunerne uden for Københavns amt taget under ét har modtaget væsentligt mere i refusioner, end de har bidraget til. Forudsætter man refusionsbetalingerne finansieret gennem statsindkomstskatten af personer, indebærer dette en netto skattelettelse for sogne- og amtskommunerne uden for Københavns amt på ca. 700 mill. kr. eller ca. en femtedel af de samlede refusionsbetalinger. Denne skattelettelse modsvares af en lige så stor netto merbeskatning i København, Frederiksberg og Københavns amt. Går man ud fra finansiering ved proportional beskatning, går bevægelsen i samme retning, men netto skattelettelsen for landkommunerne uden for Københavns amt var mindre - ca. 400 mill, kr. eller 11—12 pet. af den samlede refusionsbetaling.

I tabel 3 er vist, hvorledes refusionsordningerne og disses finansiering har påvirket beskatningen i procent af indkomstmassen i de respektive kommunegrupper. I kolonne 1 ses, hvor meget de i 1963—64 udskrevne person- og ejendomsskatter til stat og kommuner (excl. folkepensionsbidrag, sømandsskat og særlig indkomstskat) i alt har andraget i procent af den skattepligtige indkomst for skatteåret 1964-65 (indtjent i 1963) med tillæg af de i 1963-64 udskrevne

direkte skattebeløb. For landet som helhed androg denne procent ca. 20[1]). I sogne- og amtskommunerne uden for Københavns amt var den ca. 1½ pct. under gennemsnittet, i Frederiksberg og landkommunerne i Københavns amt var den noget højere og i København og de øvrige bykommuner lå den stort set på linie med gennemsnittet.

I kolonne 2 er angivet, hvor store de tilsvarende beskatningsprocenter ville have været, såfremt kommunerne selv skulle have tilvejebragt de beløb, de modtager fra staten, gennem højere kommuneskatter, mens den progressive indkomstskat var stærkt reduceret. I dette tilfælde ville beskatningsniveauet i landkommunerne have ligget væsentligt over gennemsnittet, i bykommunerne uden for hovedstaden udforandret have været omkring gennemsnittet, mens det ville have været mindre i Københavns kommune og især i Frederiksberg og Københavns amt.

I kolonne 3 ses, hvordan beskatningsniveauerne ville have været, såfremt kommuneskatten skulle finansiere refusionsbeløbene, og dette blev modsvaret af en reduktion i statsindkomstskatten med en fast procent af den samlede skattepligtige indkomst (proportional skat stort set svarende til en lempelse af forbrugsbeskatningen).

Refusionsordningerne har således haft den virkning, at der ikke blot er sket en indsnævring af forskellene mellem de lokale skatteniveauer, men at der tillige er sket en ombytning af rollerne mellem kommuner med højt og lavt beskatningsniveau. Det må ved en bedømmelse heraf holdes for øje, at det viste beskatningsniveau er et summarisk udtryk opgjort som forholdet mellem summen af de enkelte borgeres skattebeløb og summen af borgernes indkomster.

8. Når refusionsordningerne har fået den virkning for de summariske beskatningsprocenter i kommunerne, at procenten er blevet mindre i kommuner med lav gennemsnitsindkomst og højere i kommuner med højt indkomstniveau, hænger det sammen med flere forhold.

[1]) Procenten er ikke et udtryk for det samlede skattetryk, der tillige må tage hensyn dels til de nævnte ikke medtagne personskatter, selskabsskatten og forbrugsafgifterne, dels andre fradrag i indkomsten end betalte skatter.

I en situation, hvor der ingen statsrefusioner var, ville kommuneskatterne udgøre en stor andel af den samlede beskatning i kommuner med lave indkomster. Kommunens udgifter måtte nemlig udelukkende finansieres ved lokal beskatning uanset det dårlige skattegrundlag, mens statsskatterne ville være forholdsvis små. Hvis der nu indføres refusioner, der f. eks. medfører, at kommuneskatterne i hele landet kan halveres, vil dette naturligvis i første omgang betyde, at den samlede beskatning til kommune *og* stat vil gå forholdsvis stærkest ned i kommuner med små indkomster. Dette følger alene af, at kommuneskatten vejer tungt til i beskatningen i disse kommuner.

Denne virkning vil blive forstærket i det omfang, kommuner med lavt indkomstniveau modtager særligt store refusioner, således at kommuneskatten kan nedsættes relativt mere end i andre kommuner.

I næste omgang skal statens refusionsbetalinger finansieres. Også herved er der tendens til, at kommuner med et svagt skattegrundlag vil være i en forholdsvis gunstig stilling. Selv om alle statsskatter forhøjes med samme procent for alle indkomster, vil beboerne i lavindkomstkommunerne ikke mærke så meget til forhøjelsen, fordi statsskatterne ikke spiller så stor rolle for deres samlede skattebetaling.

Denne virkning vil blive forstærket, hvis der samtidig med en forhøjelse af statsskatterne sker en skærpelse af progressionen i beskatningen. Statsskatterne vil da som helhed stige forholdsvis mindre for beboerne i kommuner med lav gennemsnitsindkomst.

Beboerne af kommuner med høj gennemsnitsindkomst er i den omvendte situation. For disse vil kommuneskatterne udgøre en forholdsvis lille og statsskatterne en stor andel af den samlede skattebetaling. Nedsættelsen af kommuneskatten som følge af refusioner vil derfor betyde relativt lidt for den samlede skattebetaling, især hvis refusionerne giver en forholdsvis lille udgiftsdækning. Derimod vil statsskatteforhøjelsen være ret mærkbar, og det i endnu højere grad, hvis beskatningen til staten bliver mere progressiv.

9. De oplysninger, der i det foregående er givet om refusionsordningernes omfordelen-

de virkninger vedrørte alene hovedgrupper af kommuner. Man har foretaget tilsvarende beregninger dels for henholdsvis by- og landkommuner i hvert amt, jfr. tabel I. A og B efter teksten, dels for de foran omtalte 41 sogne- og 15 bykommuner, jfr. tabel I. C og D. Tallene for netto skattelettelse/merbeskatning under forudsætning af refusionernes finansiering med henholdsvis progressiv og proportional beskatning findes i tabellernes kolonne 18 og 20. Tallene for faktisk beskatningsniveau og beskatningsniveau med kommunal finansiering af refusionsbeløbene under de to benyttede forudsætninger med hensyn til virkningerne for statsindkomstskatten findes i kolonnerne 24, 27 og 30.

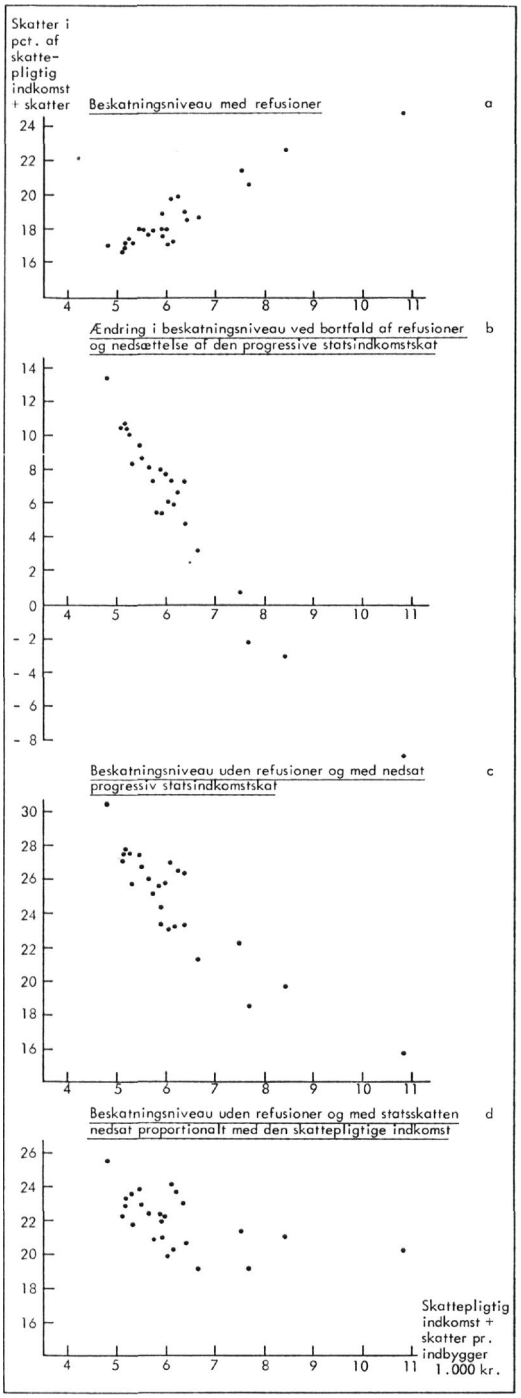
Det fremgår allerede af tabel I. A og B, der viser by- og landkommunerne grupperet amtsvis, at omfordelingen af indkomster som følge af refusionsordningerne har et noget større omfang end vist i tabel 2. Ser man således på bykommunerne i provinsen, der under forudsætning af refusionernes finansiering over statsindkomstskatten skulle have opnået en lille netto skattelettelse på ca. 14 mill. kr. i 1963-64, viser det sig, at dette beløb er fremkommet som resultat af lavere beskatning, på i alt godt 75 mill. kr. i byerne i 13 amter, hvoraf 10 jyske, samt Bornholm, Maribo og Svendborg amter, og højere beskatning på i alt godt 60 mill. kr. i byerne i 7 amter, hvoriblandt i første række Roskilde, Frederiksborg, Odense og Sønderborg amter. Går man ud fra antagelsen om en finansiering med en proportional skat, er forskydningen noget mindre: Netto merbeskatning på ca. 51 mill. kr. i byerne i 11 amter og netto skattelettelse på ca. 42 mill. kr. i byerne i 11 amter. På samme måde ses det, at det ikke alene er landkommunerne i Københavns amt, men også i Frederiksborg og Århus amter, der haft haft netto merbeskatning som resultat af refusionsordningerne. Dette var at vente i amter, der er stærkt præget af forstadsbebyggelse, men det drejer sig i øvrigt om forholdsvis beskedne beløb i forhold til den i tabel 2 viste forskydning: Tilsammen 54 mill. kr. i tilfælde af finansiering med progressiv indkomstskat og 32 mill, kr. ved proportional beskatning.

Først en beregning for samtlige landets enkelte kommuner ville kunne vise, hvor stor den samlede omfordeling af indkomster er i hele landet som følge af refusionsordningerne. Det må antages, at langt de fleste enkelte kommuner vil vise samme tendens som amtsgennemsnittet, men det fremgår allerede af oplysningerne om de 56 udvalgte kommuner, at der kan forekomme afvigelser fra den almindelige tendens, jfr. i tabel I. D at visse forstadskommuner til Vejle adskiller sig fra amtets øvrige sognekommuner derved, at refusionsordningerne har betydet netto merbeskatning. Et lignende forhold vil formentlig gøre sig gældende for en del andre forstadskommuner. Blandt byerne kunne der være grund til at vente, at små bykommuner har opnået netto skattelettelser selv i amter, hvor byerne som helhed har fået højere beskatning som følge af refusionsordningerne. Der findes dog ikke i tabel I. C tilfælde, der bekræfter denne formodning. Tværtimod tyder beregningerne på, at Nørresundby skulle have haft mindre fordel af refusionsordningerne end Ålborg, hvilket dog bl. a. må ses i lyset af det noget lavere indkomstniveau i sidstnævnte kommune.

10. Da refusionsordningernes omfordelende virkninger i så høj grad beror på forskydningen fra kommunal til statslig beskatning samt den i punkt 5 omtalte tendens til, at kommuner med lav gennemsnitsindkomst får dækket en større del af deres udgifter med refusioner end kommuner med højt indkomstniveau, er det nærliggende at se nærmere på, hvordan sammenhængen er mellem indkomstniveau og refusionsordningernes omfordelende virkning.

I figur 2 a er således vist, hvorledes 25 amter er fordelt efter: a) den gennemsnitlige skattepligtige indkomst + skatter i landkommunerne samt b) de samlede person- og ejendomsskatter i landkommunerne i pct. af skattepligtige indkomst + skatter (som udtryk for beskatningsniveauet), jfr. tabel I. B, kolonne 16 og 24.

Figuren viser tydeligt, hvordan beskatningsniveauet stiger med voksende gennemsnitsindkomst. Højst i begge henseender ligger som ventet Københavns amt, derefter følger Frederiksborg amt og så Roskilde og Århus amter. For de øvrige amter er tendensen knap så tydelig, men dog utvivlsom. Odense amts landkommuner kommer som nr. 5 i rækken efter gennmesnitsindkomst,



Figur 2.

Landkommunerne (amtsvis) fordelt efter den gennemsnitlige indkomst hos beboerne samt efter beskatningsniveau med og uden refusioner (1963–64).

men først som nr. B i henseende til beskatningsniveau, idet Holbæk og Præstø amter ligger lidt højere og Ålborg og Maribo amter næsten på linie. Landkommunerne i Thisted amt har den laveste gennemsnitsindkomst, og kun i to amter er beskatningsniveauet lavere, nemlig Bornholm og Tønder, der også er præget af lave gennemsnitsindkomster.

Figur 2 b viser, hvorledes beskatningsniveauet i amternes landkommuner ville blive ændret, såfremt de fra staten modtagne refusionsbeløb skulle tilvejebringes gennem en forhøjelse af den kommunale beskatning samtidig med, at statens besparelse finder udtryk i en reduktion af den progressive statsindkomstskat, jfr. tabel I. B, kolonne 26, og i figur 2 c er angivet, hvorledes beskatningsniveauet ville være, efter at en sådan ændring var gennemført. Figuren viser med andre ord, hvordan beskatningsniveauet i landkommunerne ville variere med den gennemsnitlige indkomst, såfremt refusionsordningernes omfordelende virkninger ikke gjorde sig gældende, jfr. tabel I. B, kolonne 27.

Også i figur 2 b og c er tendensen tydelig: Uden statsrefusionernes udlignende virkninger ville beskatningsniveauet i Københavns, Frederiksborg og Århus amter være så meget lavere end nu, at de ville ligge under gennemsnittet for landets amts- og sognekommuner, hvor de i dag ligger over (for Århus netop på gennemsnittet). For de øvrige landkommuner går forskydningen den modsatte vej. Beskatningsniveauet ville være højst i Thisted amt med den laveste gennemsnitsindkomst, hvorefter ville følge Hjørring, Viborg, Bornholm og Tønder amter, alle med gennemsnitsindkomster under 5.500 kr..

Selv om hovedtendensen som nævnt er klar, ses det også af figurerne, at der kan forekomme variationer i beskatningsniveau mellem amter med stort set samme gennemsnitsindkomst. Sådanne afvigelser skyldes nok for en dels vedkommende unøjagtigheder og fejl i det statistiske materiale, men kan formentlig i et vist omfang også tilskrives reelle variationer i refusionsniveauet mellem amter med samme gennemsnitsindkomst i landkommunerne, f. eks. som følge af svingninger i de refusionsberettigende vejudgifter.

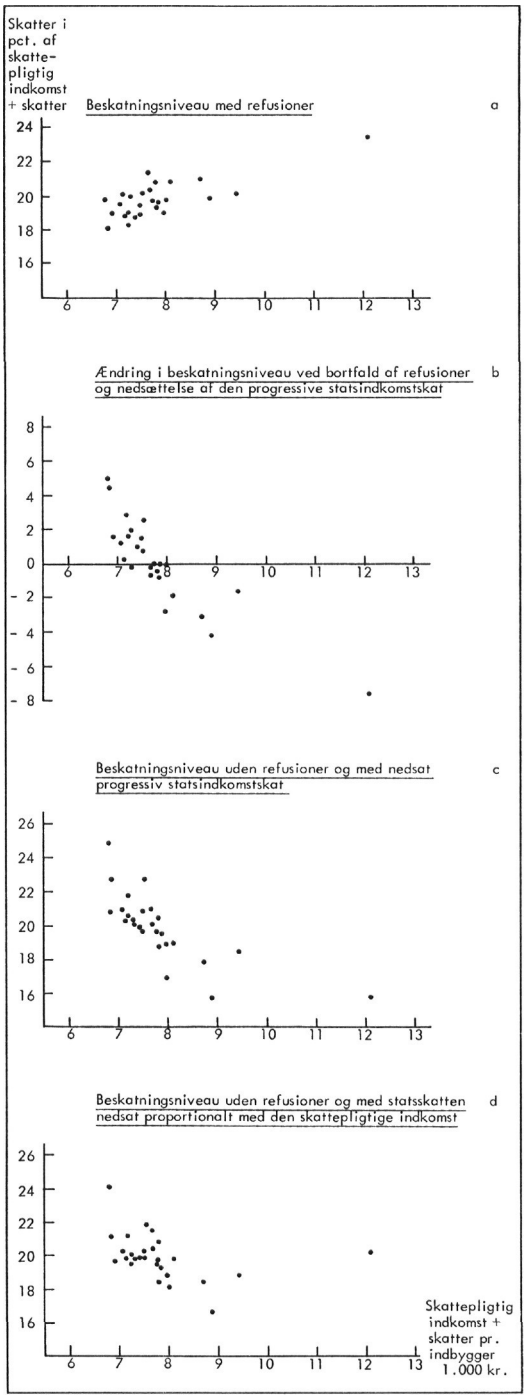
I figur 2 d er vist, hvordan beskatningsniveauet i landkommunerne ville variere med

gennemsnitsindkomsten, såfremt de til statsrefusionerne svarende beløb skulle tilvejebringes gennem større udskrivning af kommuneskatter, samtidig med at statsskatterne er lempet med en fast procent af den skattepligtige indkomst, jfr. tabel I. B, kolonne 30. Sammenholder man figur 2 d med figur 2 a, ses at refusionsordningerne også under denne finansieringsforudsætning har tydeligt udlignende virkninger, men disse er dog svagere, end hvis man regner med finansiering over den progressive statsindkomstskat (figur **2 c).**

Figurerne 3 a-d viser (på samme måde som figurerne 2 a-d gør det for landkommunerne) sammenhængen mellem gennemsnitsindkomst og beskatningsniveau i bykommunerne grupperet amtsvis samt København og Frederiksberg. Figur 3 a (jfr. tabel I. A kolonne 16 og 24) angiver den aktuelle sammenhæng: Højere beskatningsniveau jo højere gennemsnitsindkomst. Figur 3 b og c (jfr. tabel I. A kolonne 26 og 27) viser, at man uden statsrefusionerne ville have en kraftig tendens i den modsatte retning, såfremt man går ud fra finansiering over den progressive personskat til staten. Endelig viser figur 3 d, at man uden statsrefusionerne også ville have en tendens til faldende beskatningsniveau for højere gennemsnitsindkomst, selv om man regner med, at statens refusionsbetalinger er finansieret ved beskatning proportional med den skattepligtige indkomst, men at tendensen ville være mindre udtalt.

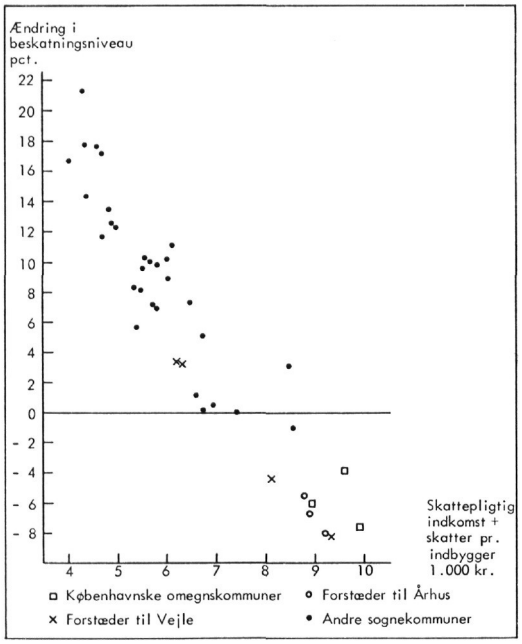
Det ses af figur 3 a-d, at der - ligesom ved landkommunerne - kan forekomme afvigelser fra den typiske sammenhæng mellem beskatningsniveau og gennemsnitsindkomst. Sådanne afvigelser fra hovedtendensen kan som nævnt for en del skyldes mangler ved det benyttede statistiske materiale, men kan også dække over systematiske forskelle. Bl. a. er amtsvise oplysninger om bykommunerne gennemsnit af oplysninger vedrørende et lille antal kommuner, og dette gennemsnit kan i nogen grad være påvirket af størrelsesfordelingen af amtets bykommuner. Således omfatter Århus amt kun en enkelt stor by, Vejle amt tre mellemstore byer og Bornholms amt en enkelt mellemstor og flere små byer.

En væsentlig del af forskellen mellem statsrefusionernes omfordelende virkninger er som



Figur 3.

Provinsbyerne (amtsvis) samt København og Frederiksberg fordelt efter den gennemsnitlige indkomst hos beboerne samt efter beskatningsniveau med og uden refusioner (1963-64).



Figur 4.

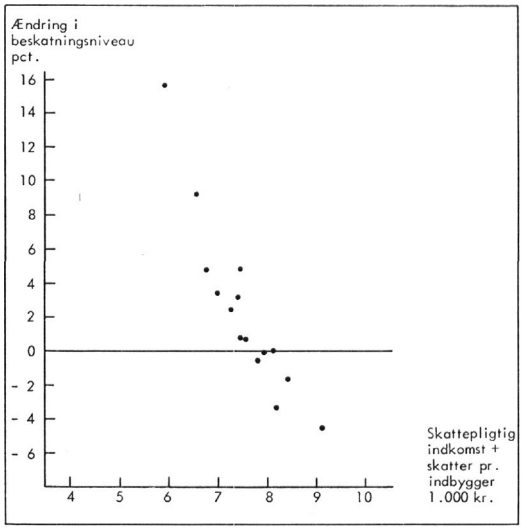
Udvalgte sognekommuner fordelt efter den gennemsnitlige indkomst hos beboerne samt efter ændring i beskatningsniveau ved bortfald af refusioner finansieret med progressiv statsindkomstskat (1963-64).

nævnt allerede i hovedtræk belyst, når man ser på variationerne mellem amterne.

På samme måde, som det er sket for amtsgennemsnittene i figur 2 b har man i figur 4 vist, hvorledes 40 udvalgte sognekommuner er fordelt efter a) den gennemsnitlige skattepligtige indkomst + direkte skatter samt b) ændring i beskatningsniveau ved bortfald af statsrefusionerne (under forudsætning af finansiering over den progressive statsindkomstskat). Figuren viser, at den samme tydelige tendens, som gjorde sig gældende, når man så på amtsgennemsnittene, genfindes hos de enkelte kommuner. Samtidig er dog, som man kunne vente, spredningen omkring det typiske forløb noget større. Der kan således påvises en forskel i påvirkning af beskatningsniveau på 7-8 pct. af indkomst + skatter mellem Tranekjær-Tullebølle i Svendborg amt og Skibet kommune i Vejle amt. Når Vejby-Tibirke kommune synes at afvige temmeligt stærkt fra de øvrige kommuner, hænger det sammen med, at skattepligtig indkomst + skatter giver et misvisende billede af indkomstniveauet i kommunen, idet hovedparten af ejendomsskatterne betales af personer med bopæl i andre kommuner.

I figur 5 er for udvalgte bykommuner vist sammenhængen mellem gennemsnitsindkomst og statsrefusionernes påvirkning af beskatningsniveauet. Spredningen omkring den centrale tendens synes at være noget mindre end for sognekommunerne. Thisted har således omtrent samme indkomst + skattebeløb pr. indbygger som Ålborg og Holstebro, men refusionernes påvirkning af beskatningsniveauet er ca. 5 procentenheder større end for de to andre byer. Tendensen for de udvalgte bykommuner er dog utvivlsom, og den synes endda at træde tydeligere frem, end når man ser på gennemsnit for amterne, hvilket kan hænge sammen med, at disse gennemsnitstal ikke dækker så stort et variationsområde som de udvalgte kommuner og tillige er præget af, at store og små bykommuner indgår i varierende forhold i de enkelte amtsgennemsnit.

Der henvises i øvrigt til de til figur 4 og 5 svarende oplysninger i tabel I. D og I. C, kolonne 16 og 26.



Figur 5.

Udvalgte bykommuner fordelt efter den gennemsnitlige indkomst hos beboerne samt efter ændring i beskatningsniveau ved bortfald af refusioner finansieret med progressiv statsindkomstskat (1963-64).

D. *De udlignende virkninger af den mellemkommunale refusion.*

11. Ved siden af statsrefusionerne sker der over den mellemkommunale refusion en vis omfordeling mellem kommunerne. I tabel 4 er vist, hvor meget de enkelte hovedgrupper af kommuner i 1963-64 netto har modtaget i denne refusionsform. Sammenholder man disse oplysninger med de tilsvarende tal i tabel 2 og 3 for statsrefusionernes virkninger, er det iøjnefaldende, dels at den mellemkommunale refusion effektuerer en langt mindre udgifts- (eller indkomst-) overførsel mellem kommunegrupperne end statsrefusionerne (30 mill. kr. i mellemkommunal refusion mod 400 mill. kr. som følge af statsrefusionerne, hvis man forudsætter disse finansieret af forbrugsskatter eller en proportional indkomstskat, og 700 mill, kr., hvis finansieret ved progressiv personindkomstskat), dels at bykommunerne incl. København (men bortset fra Frederiksberg) er netto-modtagere ved den mellemkommunale refusion. Dette sidste falder for så vidt i tråd med hensigten med refusionsforbundets oprettelse, der bl. a. var at sikre byerne et bidrag fra landkommunerne til de sociale udgifter, der bl. a. voksede som følge af vandringen fra land til by. I dag er situationen imidlertid den, at den mellemkommunale refusion tillige har fået betydelige landsdelsudlignende virkninger, idet sognekommunerne i Københavns amt i tabel 4 fremtræder som den altoverskyggende bidragyder.

Når refusionsforbundets udlignende virkninger er væsentligt mindre end statsrefusionernes, er det for en del umiddelbart en følge af, at det samlede beløb, der er genstand for mellemkommunal refusion, er langt mindre end statsrefusionerne (424 mill. kr. i 1963-64 mod 3.518 mill. kr.). En anden årsag er, at udligningseffektiviteten af den mellemkommunale refusion er mindre: De beløb, der ifølge tabel 4 netto overflyttes mellem hovedgrupper af kommuner gennem refusionsforbundet, andrager 7 pct. af de samlede refusionsanmeldelser, mens overflytningen via statsrefusionerne alt efter finansieringsformen udgør 11 eller 20 pct. af de samlede refusionsbeløb.

Denne forskel i udligningseffektiviteten har igen sin rod i forskelle i finansieringsformen, idet refusionsforbundets udgifter fordeles på kommunerne efter en skala, der er degressiv i forhold til den skattepligtige indkomst. Dette hænger sammen med, at en trediedel af udgifterne til mellemkommunal refusion fordeles på kommunerne i forhold til folketal, således at denne udgift udgør en større andel af indkomsten hos borgerne i kommuner med lav gennemsnitsindkomst end i kommuner med højt indkomstniveau. Virkningen heraf ses af tabel 5, hvoraf det bl. a. fremgår, at landkommunerne uden for Københavns amt bærer en større andel af den del af den mellemkommunale refusion, der fordeles efter folketal, end af den del, der fordeles efter skattepligtig indkomst. Det ses endvidere, at fordelingen af en del af re-

TABEL 4.

Den mellemkommunale refusion i 1963-64[1]).

Mill. kr.	Modtaget fra refusionsforbundet	Betalt til refusionsforbundet	Netto modtaget i refusion
København	79	76	3
Frederiksberg	11	12	— 1
Gentofte	5	11	— 6
Københavns amt i øvrigt	18	41	— 23
I alt hovedstaden og Københavns amt	113	140	—27
Landkommuner i øvrigt	188	177	11
Bykommuner i øvrigt	123	107	16
Samtlige	424	424	

1) Refusionsberegningen foretaget på grundlag af udgifter m. v. i 1962-63. Betalingen fandt først sted i vinteren 1963-64.

TABEL 5.

Procentvis fordeling af kommunernes bidrag til mellemkommunal refusion, 1963–64.

Pct. af samlet beløb anmeldt til refusion	Fordelt efter indbyggertal	Fordelt efter grundværdi med tillæg af 3/4 forskelsværdi	Fordelt efter skattepligtig indkomst	I alt
København	5,2	5,9	7,0	18,1
Frederiksberg	0,8	0,9	1,2	2,9
Gentofte	0,6	1,1	1,0	2,7
Københavns amt i øvrigt	2,9	2,9	3,7	9,5
I alt hovedstaden og Københavns amt	9,5	10,8	12,9	33,2
Landkommuner i øvrigt	14,7	15,7	11,3	41,7
Bykommuner i øvrigt	9,1	6,8	9,2	25,1
Samtlige	33,3	33,3	33,4	100,0

fusionsforbundets udgifter efter ejendomsværdier (opgjort på særlig måde) i en vis udstrækning har samme virkning som fordeling efter folketal, idet der er en tendens i retning af en i forhold til den skattepligtige indkomst stor bidragsbyrde i landkommunerne, herunder også de mindre velstillede landkommuner.

Der henvises i øvrigt til den særlige redegørelse for den mellemkommunale refusion i indledningen til socialministeriets afsnit af redegørelsen for de enkelte refusions- og tilskudsordninger i betænkningens sidste del (C).

I tabel II. A-D er givet oplysninger om den mellemkommunale refusion dels for alle landets by- og sognekommuner fordelt på amter, dels for udvalgte kommuner. Det ses af tabel II. A-B bl. a., at sognekommunerne i dag er nettomodtagere af mellemkommunal refusion, når der ses bort fra amter med udbredt forstads- eller »omegns«-bebyggelse.

Mens den mellemkommunale refusions omfordelende virkninger er ret beskedne, når man ser på grupper af kommuner, findes der dog nogle enkelte kommuner, for hvem refusionsforbundets virksomhed ikke er uden betydning. Det ses således af tabel II. C og D, at det beløb, Åkirkeby og Tunø i 1963-64 netto har modtaget i mellemkommunal refusion, udgjorde op mod 2 pct. af den samlede indkomst (incl. betalte skatter), og at den samme procent var noget over 1 for Løgstør købstad og henimod 1 for Jetsmark og Hals kommuner.

E. *Refusionsordningernes betydning for beskatningen af forskellige indkomster.*

12. I det foregående har man søgt at belyse refusionsordningernes omfordelende virkninger ved at se på virkningen for samtlige borgere under ét i en kommune eller grupper af kommuner under to alternative forudsætninger med hensyn til finansieringen af statens refusionsbetalinger. Det vil være naturligt at supplere disse summariske udtryk for refusionsordningernes virkninger med en undersøgelse af, hvilken betydning ordningerne har for beskatningen af forskellige indkomster inden for samme kommune og for samme indkomst i forskellige kommuner, jfr. det i indledningen til punkt 1 anførte om begrebet udligning.

Hovedtrækkene af disse virkninger kan allerede skitseres på. forhånd. Med de nuværende refusionsordninger vil der for hver kommune kunne opstilles en »skatteskala«, der viser, hvor stor procent af forskellige indkomster, der betales i samlet skat til kommunen *og* staten (til finansiering af refusioner og andre statsudgifter). Denne samlede »skatteskala« består dels af en kommunal »skala«, der viser ret svag stigning med voksende indkomst, dels af en »statsskatteskala«, der stiger noget kraftigere, d. v. s. har stærkere progression. Dette kan også udtrykkes på den måde, at statsskatten i alle kommuner udgør en forholdsvis lille andel af den samlede beskatning af små indkomster og en

forholdsvis stor andel af den samlede beskatning af store indkomster.

Hvis nu refusionsordningerne faldt bort, måtte den kommunale »skatteskala« hæves for at skaffe midler til finansiering af de udgifter, der før blev dækket af refusioner. Forhøjelsen ville være forholdsvis den samme for alle indkomster i samme kommune, hvis det alene sker ved en forhøjelse af beskatningsprocenten (d. v. s. uden ændring af den svage progression i kommuneskatten).

På den anden side kan »statsskatteskalaen« sænkes. Hvordan nettovirkningen bliver for den samlede »skatteskala« for stat og kommune under ét, vil især bero på, *hvordan* statsskatterne nedsættes.

Der vil for hver kommune være en bestemt indkomst, for hvilken forhøjelsen af kommuneskatten går lige op med nedsættelsen af statsskatten. De øvrige indkomster vil derimod få enten højere eller lavere skatter til stat og kommune tilsammen. Tænker man sig, at statsskattenedsættelsen sker på den måde, at alle statsskattebeløb reduceres med en ensartet procent uanset indkomst, så vil det blive indkomsterne *over* »balancepunktet«, der netto får skattelettelse, mens lavere indkomster får skatteforhøjelse. Det omvendte vil være tilfældet, hvis statsskatten nedsættes med samme procent *af indkomsten* (»proportional skattelettelse«).

Ved hvilken indkomst, »balancepunktet« findes, vil skifte fra kommune til kommune, og vil også bero på den form, statsskattenedsættelsen får, jfr. punkt 15 nedenfor.

13. Det kunne for så vidt være af interesse at gennemføre en sådan undersøgelse for samtlige 56 udvalgte kommuner samt København og Frederiksberg. Under hensyn til det ret omfattende beregningsarbejde har man dog indskrænket sig til at se på 11 kommuner, nemlig København og Gentofte samt 3 bykommuner, 3 sognekommuner med bymæssig bebyggelse og 3 udprægede landkommuner udtaget på den måde, at hver af de tre grupper repræsenterer kommuner af nogenlunde samme størrelse, og således at én kommune har opnået en netto skattelettelse for sine borgere i kraft af refusionsordningerne, én har fået netto merbeskatning, og én har været nogenlunde upåvirket; for de tre udprægede landkommuner har der dog i alle tilfældde været tale om netto skattelettelse.

I tabel 6 er vist, hvor meget der i 1963-64 i de undersøgte kommuner blev betalt i opholdskommuneskat og personindkomst-

TABEL 6.
Beskatningen af en skattepligtig indkomst på 20.000 kr. i forskellige kommuner i 1963-64.

	»Samlet indkomst«, d. v. s. skattepligtig indkomst + faktisk udskrevne skatter	Skat til stat og kommune i pct. af skattepligtig indkomst + skatter		
		Faktisk beskatning i 1963–64	Beskatning ved kommunal finansiering af refusionsbeløb modsvaret af nedsættelse af:	
			Progressiv statsskat	Proportional statsskat
	Kr.	Pct.	Pct.	Pct.
Gentofte	24.152	17,2	11,2	10,8
Vinding	24.822	19,4	16,5	16,0
Sønderborg	24.668	18,9	19,2	18,8
København	24.595	18,7	19,0	18,6
Nykøbing F.	25.505	21,6	24,9	24,5
Hirtshals	25.078	20,2	22,7	22,3
Skive	25.551	21,7	29,5	29,0
Holsted	25.440	21,4	35,2	34,8
Torsted	27.177	26,4	44,5	44,1
Kvong	26.109	23,4	45,8	45,4
Stavning	26.867	25,5	46,6	46,2

skat til staten af en forsørger med skattepligtig indkomst på 20.000 kr. Som følge af forskellene i de kommunale skatteniveauer er samme skattepligtige indkomst i to forskellige kommuner dog ikke udtryk for ganske samme totalindkomst. Det er derfor oplyst for hver kommune, hvor stor den »samlede indkomst« er, der svarer til den pågældende skattepligtige indkomst, idet man ved »samlet indkomst« forstår summen af skattepligtig indkomst og hertil svarende opholdskommuneskat og statsindkomstskat. De beregnede skattebeløb er oplyst i procent af denne »samlede indkomst«.

Dernæst har man vist, hvor meget den pågældende skatteyder ville have betalt i indkomstskat til stat og kommune, såfremt statsrefusionerne havde været ophævet med virkning fra 1963-64, og kommunerne kompenserede tabet i refusionsindtægter ved at udskrive et tilsvarende beløb i opholdskommuneskat gennem procentvis samme forhøjelse af alle kommuneskattebeløb, mens til gengæld staten lod besparelsen i forbindelse med refusionsbetalingerne komme til udtryk enten gennem en nedsættelse af alle indkomstskattebeløb til staten med samme procent, eller ved en statsskattereduktion med en fast procent af den skattepligtige indkomst (d. v. s. en procent ens for alle indkomster i alle landets kommuner).

Forinden de fundne resultater kommenteres, må følgende forudsætninger præciseres:

i) For at få den fulde virkning af refusionerne til amtskommunerne med, er det her forudsat, at samtlige amtskommuners merudgifter ved refusionsordningernes bortfald finansieres ved udskrivning på sognekommunerne.

ii) Når der her tales om skattepligtig indkomst + skatter, er der kun tale om personindkomstskatter i 1963-64, og den skattepligtige indkomst er den, der lå til grund for beregningen af disse skatter og således var indtjent i 1962. Når der i de foregående afsnit taltes om indkomst + skatter, drejede det sig om indkomst-, formue- og ejendomsskatter i 1963-64, og indkomsten var den skattepligtige indkomst, der var indtjent i 1963 og således tildels dannede grundlag for skatternes betaling (men først for beregningen af det påfølgende skatteårs skatter). De anførte oplysninger om beskatningen af en bestemt indkomst lader sig derfor ikke sammenligne med de i tidligere tabeller oplyste gennemsnitstal for beskatningsniveauet,

iii) Endelig må det bemærkes, at de beregnede ændringer af beskatningen er ændringerne i det første år, og det er derfor nødvendigt at gøre sig klart, i hvilket omfang de viste forskydninger i de følgende år måtte blive modificeret af ændringerne i skattefradraget. Det beregningstilfælde, hvor man har forudsat, at forhøjelsen af opholdskommuneskatten modsvares af en nedsættelse af statsindkomstskatten, indebærer praktisk taget et bortfald af det mest progressive element i indkomstbeskatningen, hvilket igen betyder en væsentlig reduktion af skattefradragets betydning for de større indkomster. Derimod ændrer selv en ret stor forøgelse af kommuneskatten ikke ret meget ved skattefradragets betydning for små indkomster, der under alle omstændigheder kun for en mindre dels vedkommende beslaglægges af de direkte skatter. De viste beregningsresultater skulle derfor give et dækkende udtryk for forskydningernes retning og i nogen grad også deres styrke. Det beregningstilfælde, hvor man har forudsat, at forhøjelsen af opholdskommuneskatten modsvares af en nedsættelse af statsindkomstskatten med en fast procent af den skattepligtige indkomst, tilstræber i virkeligheden at vise virkningerne af en lempelse af forbrugsbeskatningen. I dette tilfælde ændres skattefradraget derfor kun med den forhøjede kommuneskat, men den høje marginale statsindkomstskat bevares, hvilket skulle indebære en vis tendens til, at førsteårsskatten giver et for stærkt indtryk af virkningerne for de store indkomster og tillige en vis misvisning for så vidt angår forskydningens retning. Den sidstnævnte fejlmulighed bortfalder dog, for så vidt man antager, at der virkelig var tale om en tilpasning af skalaen for statsindkomstskatten.

14. Det ses af tabel 6, at der selv med det eksisterende refusions- og beskatningssystem er store lokale forskelle med hensyn til, hvor stor en del indkomstskatten udgør af den samlede indkomst. Denne andel varierer fra ca. 17 pct. i Gentofte til ca. 26 pct. i Torsted, en forskel, der kun i begrænset omfang kan

TABEL 7.
Beskatningen til stat og kommune i 1963-64 i Gentofte og Stavning. Skattepligtig indkomst 20.000 kr.

Pct. af indkomst + skatter (»samlet indkomst«)	Gentofte	Stavning
Faktisk beskatning:		
til kommunen	5,9	15,4
til staten	11,3	10,1
I alt	17,2	25,5
Beskatning med refusioner finansieret af kommunen[1]):		
til kommunen	10,4	45,8
til staten	0,8	0,8
I alt	11,2	46,6

[1]) Og med nedsat progressiv statsindkomstskat.

sættes i forbindelse med, at en skattepligtig indkomst på 20.000 kr. svarer til en mindre »samlet indkomst« i Gentofte end i Torsted.

På den anden side er det tydeligt, at disse forskelle ville have været langt større, hvis kommunerne selv skulle have finansieret de beløb, de nu modtager i refusioner, med en forhøjelse af kommuneskatten. Hvad enten man forestiller sig statens besparelse herved komme til udtryk i en nedsættelse af alle statsindkomstskattebeløb med samme procent eller med beløb proportionale med den skattepligtige indkomst, ville beskatningen i procent af den samlede indkomst have varieret mellem ca. 11 pct. i Gentofte og 46-47 pct. i Stavning.

I tabel 7 har man søgt at belyse forskydningen i beskatningen i de to ydertilfælde, Gentofte og Stavning.

Det ses, at den i kraft af refusionsordningerne opnåede indsnævring af skatteforskellene er fremkommet som nettoresultatet af nedsat kommuneskat og forhøjet statsindkomstskat. Det forskellige nettoresultat er en følge dels af, at kommuneskatten udgør en større andel af den samlede skat i Stavning end i Gentofte, dels af, at kommuneskatten er reduceret til en trediedel i Stavning, men med mindre end halvdelen i Gentofte, hvilket står i forbindelse med de i punkt 5 omtalte forskelle med hensyn til, hvor stor en del af kommunernes udgifter, der dækkes af refusioner. Statsskatten er derimod for begge kommuner ca. 10 gange så stor, som den ville have været uden refusionerne. Når den i 1963-64 faktisk var lidt større i Gentofte end i Stavning, hænger dette sammen med virkningen af fradraget af den forskellige kommunale skat. Denne virkning er der som allerede nævnt ikke taget hensyn til ved beregningen over virkningerne af en refusionsomlægning.

15. I tabel 8 og 9 er - ligesom i tabel 6 — vist beskatningen i l l kommuner i 1963-64 sammenholdt med beskatningen uden refusioner og med lavere statsskatter, men beregningerne er i tabel 8 og 9 gennemført for en skattepligtig indkomst på henholdsvis 12.000 og 50.000 kr. Også for disse indkomster har refusionsordningerne altså betydet en væsentlig indsnævring af beskatningsforskellene.

Det er imidlertid påfaldende, at denne udjævning af skatteforskellene ved en skattepligtig indkomst på 50.000 kr. og med refusionerne finansieret af den progressive statsindkomstskat er fremkommet ved, at beskatningen i de fleste kommuner er hævet op mod niveauet for de mindst velstillede kommuner. Omvendt er indsnævringen af skatteforskellene for en indkomst på 12.000 kr. med den samme forudsætning med hensyn til refusionernes finansiering kommet i stand ved, at beskatningen er sænket i de mindst velstillede kommuner.

Dette er ensbetydende med, at refusionsordningerne skulle have ført til en skærpelse af progressionen i indkomstbeskatningen.

TABEL 8.

Beskatningen af en skattepligtig indkomst på 12.000 kr. i forskellige kommuner i 1963–64.

	»Samlet indkomst«, d. v. s. skattepligtig indkomst + faktisk udskrevne skatter	Skat til stat og kommune i pct. af skattepligtig indkomst + skatter		
		Faktisk beskatning i 1963–64	Beskatning ved kommunal finansiering af refusionsbeløb modsvaret af nedsættelse af:	
			Progressiv statsskat	Proportional statsskat
	Kr.	Pct.	Pct.	Pct.
Gentofte	13.738	12,7	9,4	5,0
Vinding	14.062	14,7	14,0	9,6
Sønderborg	13.988	14,2	16,3	11,9
København	13.952	14,0	16,1	11,8
Nykøbing F.	14.393	16,6	21,2	17,0
Hirtshals	14.186	15,4	19,3	15,0
Skive	14.415	16,8	25,2	20,9
Holsted	14.485	17,1	32,5	28,3
Torsted	15.404	22,1	41,4	37,4
Kvong	14.839	19,1	42,5	38,3
Stavning	15.240	21,3	43,3	39,3

TABEL 9.

Beskatningen af en skattepligtig indkomst på 50.000 kr. forskellige kommuner i 1963-64.

	»Samlet indkomst«, d. v. s. skattepligtig indkomst + faktisk udskrevne skatter	Skat til stat og kommune i pct. af skattepligtig indkomst + skatter		
		Faktisk beskatning i 1963–64	Beskatning ved kommunal finansiering af refusionsbeløb modsvaret af nedsættelse af:	
			Progressiv statsskat	Proportional statsskat
	Kr.	Pct.	Pct.	Pct.
Gentofte	78.433	36,3	13,2	32,5
Vinding	79.790	37,3	16,6	35,6
Sønderborg	79.338	37,0	19,2	38,3
København	79.923	37,4	21,2	40,2
Nykøbing F.	81.795	38,9	24,4	42,9
Hirtshals	80.543	37,9	22,3	41,2
Skive	81.931	39,0	28,6	47,1
Holsted	81.143	38,3	32,0	50,8
Torsted	85.945	41,8	40,4	58,1
Kvong	82.991	39,8	41,5	59,8
Stavning	85.088	41,2	42,2	60,0

TABEL 10.

Ændring af beskatningen i Gentofte, Hirtshals og Stavning af forskellige indkomster som følge af refusionsordningerne, 1963-64.

Pct. af skattepligtig indkomst + skatter	Netto skattelettelse (−) eller merbeskatning (+) som følge af statens refusionsbetalinger, såfremt disse er finansieret ved:					
	Progressiv statsindkomstskat			Proportional statsskat		
	Gentofte	Hirtshals	Stavning	Gentofte	Hirtshals	Stavning
Skattepligtig indkomst kr.						
6.000	−1,7	−4,9	−21,4	11,1	7,7	−9,7
12.000	3,3	−3,9	−22,0	7,7	0,4	−18,0
15.000	4,7	−3,2	−21,5	7,1	−0,9	−19,3
20.000	6,0	−2,5	−21,1	6,4	−2,1	−20,7
30.000	14,8	6,2	−11,5	5,4	−2,9	−20,1
50.000	23,1	15,6	−1,0	3,8	−3,3	−18,8
100.000	28,4	22,2	6,9	2,4	−3,5	−17,8

Dette er for så vidt ikke overraskende i betragtning af den benyttede forudsætning om finansiering med den progressive statsindkomstskat.

Forholdet træder tydeligt frem i tabel 10, hvor man for en række skattepligtige indkomster i tre kommuner har vist, hvor meget det betyder for beskatningen, at der ydes statsrefusioner under forudsætning af finansiering med dels statsindkomstskat dels proportional skat. Betydningen vises som en netto skattelettelse eller merbeskatning opgjort som forskellen mellem den aktuelle skat og den beregnede skat ved kommunal finansiering af refusionerne.

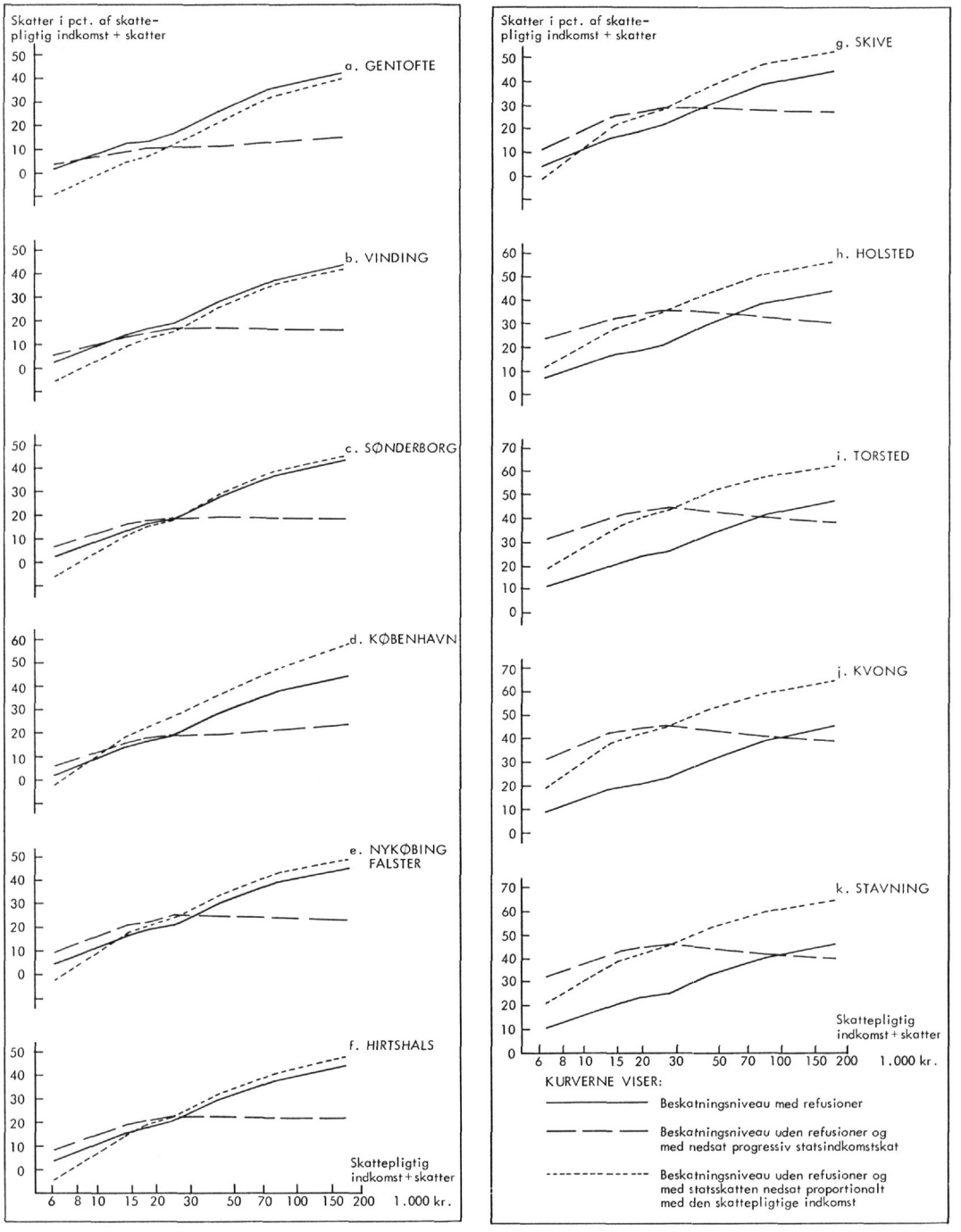
Ser man først på det tilfælde, at statsrefusionerne tænkes udelukkende finansieret ved den progressive statsindkomstskat, viser det sig, at dette har ført til skattelettelser (eller i en velstillet kommune som Gentofte begrænsede skatteforhøjelser) for personer med lave skattepligtige indkomster, mens virkningen for personer med høje skattepligtige indkomster har været skatteforhøjelser '(eller begrænsede skattenedsættelser i en kommune med lav gennemsnitsindkomst som f. eks. Stavning). Når refusionsordningerne under den angivne forudsætning kun har betydet skattenedsættelser for meget små indkomster i Gentofte og meget høje indkomster i Stavning, må det ses som et resultat af, at det kommuneskatteniveau, der ville have været uden refusionsordningerne, ville have været langt højere i Stavning end i Gentofte.

Vender man sig derpå til det tilfælde at refusionsbetalingerne er finansieret ved en skat, der er proportional med den skattepligtige indkomst (forbrugsskat), viser det sig, at refusionsordningerne skulle have ført til højere beskatning af små indtægter bortset fra i Stavning, hvor skattelettelsen dog har været forholdsvis lille for de små indtægter, men lavere beskatning af store indtægter undtagen i Gentofte, hvor selv store indtægter har fået skatteforhøjelse omend i moderat omfang.

I tilfælde af finansiering med proportionalskat skulle refusionerne fra staten altså have ført til som helhed mindre progression i beskatningen. Som anført foran må der dog især i dette tilfælde tages hensyn til, at de viste forskydninger vedrører førsteårsskatten, således at der må tages hensyn til virkningen på længere sigt af fradraget af den større kommunale skat ved en høj marginalbeskatning.

Betydningen for skatteprogressionen af refusionsbetalingernes finansiering træder tydeligst frem i en kommune som Hirtshals, hvor der i 1963—64 var nogenlunde overensstemmelse mellem de beløb, kommunen modtog i refusionsbetalinger, og den del af de statsskatter, der blev betalt af kommunens borgere, som er gået til finansiering af refusionerne.

Det er af interesse at iagttage, at der i et »balancetilfælde« som Hirtshals, der formentlig netto ikke har modtaget noget videre



Figur 6.
Beskatning af forskellige indkomster i udvalgte kommuner med og uden refusioner (1963-64).

i kraft af refusionsordningerne, er sket det i det »progressive« finansieringstilfælde, at den ret betydelige merbeskatning af de største indkomster har kunnet række til skattelettelser højt op i indkomstgrupperne. Omvendt har i proportionaltilfældet merbeskatningen af de talstærke små indkomstgrupper bevirket, at der har været tale om moderate skattelettelser ikke alene for store indtægter, men også langt ned i mellemindtægterne.

Det vil sige, at der i en kommune, der har modtaget lige så meget i refusionsbetaling fra staten, som kommunens borgere har betalt i statsskatter til refusionernes finansiering, findes en gruppe mellemindtægter, for hvem refusionsbetalingerne har betydet en skattelettelse uanset finansieringsformen.

Et mere varieret billede af refusionsordningernes betydning for beskatningen i forskellige indkomster i forskellige kommuner fås af tabel IV, der indeholder oplysninger om samtlige 11 undersøgte kommuner, samt af de på grundlag heraf udarbejdede figurer 6a-k.

Det ses af tabellen og figurerne, at jo mere velstillet kommunen er, d. v. s. jo større det statsskattebeløb, kommunens borgere har bidraget med til finansiering af refusionerne, er i forhold til de modtagne refusionsbeløb, desto mindre bliver den gruppe indkomster, for hvem refusionsordningerne har betydet skattelettelser uanset finansieringsform. I Sønderborg har således alle borgere, der har fået skattelettelse ved progressiv finansiering, fået skatteforhøjelse ved finansiering med proportionalskat og omvendt. I Vinding og især i Gentofte har hovedparten af skatteyderne fået skatteforhøjelse uanset finansieringsform. Modsat har i de vestjyske kommuner praktisk taget alle indkomster fået skattelettelse, hvadenten refusionerne er finansieret ved proportional eller progressiv beskatning.

Tabeller til bilag IV »Refusionsordningernes udlignende virkninger«,

I. *Udgifter, refusioner, skatter og indkomster m. v.*

A. Bykommunerne i hvert amt samt København og Frederiksberg.
B. Landkommunerne (amts- og sognekommunerne) i hvert amt.
C. Udvalgte bykommuner.
D. Udvalgte sognekommuner.

II. *Den mellemkommunale refusion.*

A.-B. Bykommuner og landkommuner amtsvis.
C. Udvalgte bykommuner.
D. Udvalgte sognekommuner.

III. *Befolknings-, indkomst- og skatteforhold i de udvalgte kommuner.*

C. Udvalgte bykommuner.
D. Udvalgte sognekommuner.

IV. *Refusionernes betydning for beskatningen af forskellige indkomster i nogle udvalgte kommuner.*

TABEL I A. *Bykommunerne i hvert amt samt København og Frederiksberg.*

	Register-folketal	Refusioner + komm. skatter pr. indbygger	Refusioner + komm. skatter i alt (9+11)	Refusioner i pct. af refusioner + komm. skatter	Refusioner					Refusionsbeløb pr. indbygger	Person- og ejendomsskatter			Skattepligtig indkomst	Indkomst + skatter (13 + 14)
					Af vejudgifter (alm. vejrefusion)	Af sygehusudgifter	Af sociale udgifter	Af lærerløn	Samtlige refusioner		Til kommunen	Til Staten	I alt		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
		Kr.	Mill. kr.	Pct.	Mill. kr.					Kr.	Mill. kr.				
København	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Roskilde	48.176	1256	60,5	46,4	1,0	3,9	17,8	5,4	28,1	583	32,4	53,0	85,4	344,5	429,9
Frederiksborg ..	50.820	1393	70,8	45,3	2,3	5,3	19,0	5,5	32,1	632	38,7	54,3	93,0	349,9	442,9
Holbæk	30.803	1458	44,9	51,2	1,3	3,4	14,2	4,1	23,0	747	21,9	28,5	50,4	190,4	240,8
Sorø	54.989	1399	76,9	54,5	2,0	5,9	26,0	8,0	41,9	762	35,0	49,4	84,4	344,3	428,7
Præstø	38.848	1400	54,4	53,7	1,3	3,8	17,4	6,7	29,2	752	25,2	34,4	59,6	244,6	304,2
Bornholm	22.955	1468	33,7	60,8	0,6	2,4	15,3	2,2	20,5	893	13,2	15,3	28,5	129,0	157,5
Maribo	49.069	1592	78,1	54,4	1,7	5,0	27,2	8,6	42,5	866	35,6	39,0	74,6	295,8	370,4
Svendborg	50.054	1371	68,6	59,3	1,4	4,9	27,1	7,3	40,7	813	27,9	39,5	67,4	298,8	366,2
Odense	118.071	1390	164,1	50,5	2,6	10,9	52,7	16,6	82,8	701	81,3	119,9	201,2	762,1	963,3
Assens	13.924	1465	20,4	54,9	0,5	1,2	7,3	2,2	11,2	804	9,2	11,1	20,3	84,6	104,9
Vejle	99.013	1357	134,4	55,3	4,5	9,5	44,4	15,9	74,3	750	60,1	80,7	140,8	605,2	746,0
Skanderborg ...	71.994	1456	104,8	60,7	2,1	7,1	41,3	13,0	63,5	882	41,3	57,1	98,4	422,8	521,2
Aarhus	120.069	1389	166,8	55,6	3,4	13,8	60,8	14,8	92,8	773	74,0	109,0	183,0	775,2	958,2
Randers	65.324	1370	89,5	58,1	1,7	6,3	36,1	7,9	52,0	796	37,5	52,2	89,7	384,5	474,2
Aalborg	102.550	1372	140,7	54,7	3,3	8,9	50,0	14,8	77,0	751	63,7	80,0	143,7	615,9	759,6
Hjørring	63.705	1356	86,4	50,3	2,3	6,1	28,1	7,0	43,5	683	42,9	49,7	92,6	366,3	458,9
Thisted	17.989	1590	28,6	60,8	0,5	1,7	12,1	3,1	17,4	967	11,2	13,2	24,4	98,6	123,0
Viborg	39.941	1382	55,2	54,9	2,2	4,2	19,0	4,9	30,3	759	24,9	31,1	56,0	230,7	286,7
Ringkøbing	71.760	1317	94,5	52,4	4,2	5,8	29,9	9,6	49,5	690	45,0	63,0	108,0	446,6	554,6
Ribe	74.925	1367	102,4	51,5	2,0	6,9	29,8	14,0	52,7	703	49,7	61,0	110,7	441,8	552,5
Haderslev	20.885	1379	28,8	55,2	0,4	1,9	11,7	1,9	15,9	761	12,9	19,6	32,5	127,8	160,3
Aabenraa	14.519	1474	21,4	50,9	0,9	1,1	6,8	2,1	10,9	751	10,5	13,6	24,1	88,4	112,5
Sønderborg	26.759	1211	32,4	53,7	1,3	1,9	9,5	4,7	17,4	650	15,0	27,8	42,8	173,2	216,0
Tønder	10.666	1331	14,2	54,9	0,3	0,9	5,9	0,7	7,8	731	6,4	7,6	14,0	59,6	73,6
I alt amter .... (bykommuner)	1.277.808	1387	1.772,5	54,0	43,8	122,8	609,4	181,0	957,0	749	815,5	1.110,0	1.925,5	7.880,6	9.806,1
København	706.432	1573	1.111,2	51,5	8,6	90,0	393,3	80,0	571,9	810	539,3	801,4	1.340,7	5.330,6	6.671,3
Frederiksberg ..	113.127	1562	176,7	48,0	1,6	14,6	54,3	14,3	84,8	750	91,9	228,5	320,4	1.046,6	1.367,0
I alt bykomm. ..	2.097.367	1459	3.060,4	52,7	54,0	227,4	1.057,0	275,3	1.613,7	769	1.446,7	2.139,9	3.586,6	14.257,8	17.844,4

	Indkomst + skatter pr. indbygger (15 : 1)	91,9 pct. af statsindkomstskat	Samtlige refusioner − 91,9 pct. af statsindkomstskat (9−17)	12,26 pct. af skattepligtig indkomst	Samtlige refusioner − 12,26 pct. af skattepligtig indkomst (9−19)	Procent af indkomst + skatter									
						Samtlige refusioner	Person- og ejendomsskatter			91,9 pct. af statsindkomstskat	Samtlige refusioner − 91,9 pct. af statsindkomstskat (21−25)	Skatter + refusioner −91,9 pct. af statsindkomstskat (24+26)	12,26 pct. af skattepligtig indkomst	Samtlige refusioner −12,26 pct. af skattepligtig indkomst (21−28)	Skatter + refusioner −12,26 pct. af skattepligtig indkomst (24+29)
							Til kommunen	Til staten	I alt						
	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
	Kr.	Mill. kr.				Pct.									
København	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Roskilde	8.924	45,8	−17,7	42,2	−14,1	6,5	7,5	12,4	19,9	10,7	−4,2	15,7	9,8	−3,3	16,6
Frederiksborg ..	8.715	45,8	−13,7	42,9	−10,8	7,2	8,7	12,3	21,0	10,3	−3,1	17,9	9,7	−2,5	18,5
Holbæk	7.817	24,1	−1,1	23,3	−0,3	9,6	9,1	11,8	20,9	10,0	−0,4	20,5	9,7	−0,1	20,8
Sorø	7.796	42,0	−0,1	42,2	−0,3	9,8	8,2	11,5	19,7	9,8	0,0	19,7	9,8	0,0	19,7
Præstø	7.831	29,2	0,0	30,0	−0,8	9,6	8,3	11,3	19,6	9,6	0,0	19,6	9,9	−0,3	19,3
Bornholm	6.861	13,2	7,3	15,8	4,7	13,0	8,4	9,7	18,1	8,4	4,6	22,7	10,0	3,0	21,1
Maribo	7.549	33,0	9,5	36,3	6,2	11,5	9,6	10,5	20,1	8,9	2,6	22,7	9,8	1,7	21,8
Svendborg	7.316	33,4	7,3	36,6	4,1	11,1	7,6	10,8	18,4	9,1	2,0	20,4	10,0	1,1	19,5
Odense	8.159	101,3	−18,5	93,4	−10,6	8,6	8,4	12,5	20,9	10,5	−1,9	19,0	9,7	−1,1	19,8
Assens	7.534	9,6	1,6	10,4	0,8	10,7	8,8	10,6	19,4	9,2	1,5	20,9	9,9	0,8	20,2
Vejle	7.534	68,7	5,6	74,2	0,1	10,0	8,1	10,8	18,9	9,2	0,8	19,7	9,9	0,1	19,9
Skanderborg ...	7.240	48,3	15,2	51,8	11,7	12,2	7,9	11,0	18,9	9,3	2,9	21,8	9,9	2,3	21,2
Århus	7.980	92,7	0,1	95,0	−2,2	9,7	7,7	11,4	19,1	9,7	0,0	19,1	9,9	−0,2	18,9
Randers	7.259	44,1	7,9	47,1	4,9	11,0	7,9	11,0	18,9	9,3	1,7	20,6	9,9	1,1	20,0
Ålborg	7.407	68,7	8,3	75,5	1,5	10,1	8,4	10,5	18,9	9,0	1,1	20,0	9,9	0,2	19,1
Hjørring	7.204	42,4	1,1	44,9	−1,4	9,5	9,3	10,8	20,1	9,2	0,3	20,4	9,8	−0,3	19,8
Thisted	6.838	11,1	6,3	12,1	5,3	14,1	9,1	10,7	19,8	9,0	5,1	24,9	9,8	4,3	24,1
Viborg	7.178	26,6	3,7	28,3	2,0	10,6	8,7	10,8	19,5	9,3	1,3	20,8	9,9	0,7	20,2
Ringkøbing	7.729	53,0	−3,5	54,8	−5,3	8,9	8,1	11,4	19,5	9,6	−0,7	18,8	9,9	−1,0	18,5
Ribe	7.374	51,9	0,8	54,2	−1,5	9,5	9,0	11,0	20,0	9,4	0,1	20,1	9,8	−0,3	19,7
Haderslev	7.675	16,2	−0,3	15,7	0,2	9,9	8,0	12,3	20,3	10,1	−0,2	20,1	9,8	0,1	20,4
Åbenrå	7.749	11,4	−0,5	10,8	0,1	9,7	9,3	12,1	21,4	10,1	−0,4	21,0	9,6	0,1	21,5
Sønderborg	8.072	23,8	−6,4	21,2	−3,8	8,1	6,9	12,9	19,8	11,0	−2,9	16,9	9,8	−1,7	18,1
Tønder	6.900	6,6	1,2	7,3	0,5	10,6	8,7	10,3	19,0	9,0	1,6	20,6	9,9	0,7	19,7
I alt amter .... (bykommuner)	7.674	942,9	14,1	966,0	−9,0	9,8	8,3	11,3	19,6	9,6	0,2	19,8	9,9	−0,1	19,5
København	9.444	680,0	−108,1	653,5	−81,6	8,6	8,1	12,0	20,1	10,2	−1,6	18,5	9,8	−1,2	18,9
Frederiksberg ..	12.084	188,1	−103,3	128,3	−43,5	6,2	6,7	16,7	23,4	13,8	−7,6	15,8	9,4	−3,2	20,2
I alt bykomm. ..	8.508	1.811,0	−197,3	1.747,8	−134,1	9,0	8,1	12,0	20,1	10,1	−1,1	19,0	9,8	−0,8	19,3

TABEL 1 B. *Landkommunerne (amts- og sognekommunerne) i hvert amt.*

	Register-folketal	Refusioner +komm. skatter pr. indbygger	Refusioner +komm. skatter i alt (9+11)	Refusioner i pct. af refusioner +komm. skatter	Refusioner						Refusionsbeløb pr. indbygger	Person- og ejendomsskatter			Skattepligtig indkomst	Indkomst + skatter (13+14)
					Af vejudgifter (alm. vejrefusion)		Af sygehusudgifter	Af sociale udgifter	Af lærerløn	Samtlige refusioner		Til kommunen	Til staten	I alt		
					Til amterne	Til sognekomm.										
	1	2	3	4	5 a	5 b	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
		Kr.	Mill. kr.	Pct.	Mill. kr.						Kr.	Mill. kr.				
København	522.313	1350	705,0	37,3	11,6	16,1	45,7	113,8	75,9	263,1	504	441,9	961,0	1.402,9	4.251,5	5.654,4
Roskilde	50.365	1511	76,1	47,6	3,4	2,5	4,0	18,1	8,2	36,2	719	39,9	41,6	81,5	297,6	379,1
Frederiksborg ..	145.460	1429	207,8	46,4	6,4	7,8	11,8	48,3	22,2	96,5	663	111,3	167,4	278,7	948,9	1.227,6
Holbæk	98.287	1544	151,8	55,6	4,1	4,9	9,4	51,0	15,0	84,4	859	67,4	51,3	118,7	480,6	599,3
Sorø	77.961	1374	107,1	56,1	3,3	3,5	7,6	35,9	9,8	60,1	771	47,0	45,8	92,8	404,8	497,6
Præstø	84.157	1539	129,5	54,8	4,5	5,3	7,6	44,1	9,5	71,0	844	58,5	45,8	104,3	419,4	523,7
Bornholm	25.665	1360	34,9	61,3	2,0	1,4	2,2	11,8	4,0	21,4	834	13,5	8,9	22,4	109,8	132,2
Maribo	80.743	1554	125,5	56,7	6,0	4,1	7,7	42,3	11,0	71,1	881	54,4	44,2	98,6	417,5	516,1
Svendborg	98.242	1408	138,3	62,0	7,6	4,0	9,5	52,5	12,2	85,8	873	52,5	49,2	101,7	475,1	576,8
Odense	96.561	1312	126,7	53,7	3,7	5,2	8,0	37,8	12,8	67,5	699	59,2	60,9	120,1	522,5	642,6
Assens	43.337	1426	61,8	59,2	3,3	2,2	3,7	21,8	5,6	36,6	845	25,2	21,1	46,3	210,4	256,7
Vejle	120.890	1290	155,9	59,4	4,6	8,2	10,5	53,7	15,6	92,6	766	63,3	65,1	128,4	585,1	713,5
Skanderborg ...	68.030	1436	97,7	60,9	4,6	7,0	6,0	35,6	6,3	59,5	875	38,2	29,1	67,3	308,0	375,3
Århus	108.614	1275	138,5	50,0	3,3	4,7	8,8	37,6	14,9	69,3	638	69,2	102,2	171,4	659,6	831,0
Randers	108.321	1408	152,5	59,7	3,8	7,2	8,8	53,3	18,0	91,1	841	61,4	46,8	108,2	493,4	601,6
Ålborg	141.225	1342	189,5	57,2	5,5	10,2	12,2	61,3	19,1	108,3	767	81,2	76,1	157,3	675,2	832,5
Hjørring	116.929	1384	161,8	60,5	4,2	9,2	10,1	56,5	17,9	97,9	837	63,9	40,3	104,2	501,3	605,5
Thisted	65.936	1424	93,9	62,7	2,8	6,0	5,3	34,7	10,1	58,9	893	35,0	19,5	54,5	263,8	318,3
Viborg	123.597	1396	172,5	61,3	5,3	10,3	11,6	58,3	20,2	105,7	855	66,8	47,4	114,2	539,8	654,0
Ringkøbing	140.175	1311	183,7	59,3	3,3	15,0	11,2	57,2	22,2	108,9	777	74,8	54,8	129,6	616,7	746,3
Ribe	114.531	1408	161,2	58,9	6,7	10,1	9,4	51,4	17,4	95,0	830	66,2	49,2	115,4	532,1	647,5
Haderslev	52.192	1357	70,8	59,6	3,3	5,0	4,2	22,1	7,6	42,2	809	28,6	24,8	53,4	245,1	298,5
Åbenrå	36.359	1342	48,8	59,6	2,9	2,7	2,3	15,9	5,3	29,1	800	19,7	18,6	38,3	183,0	221,3
Sønderborg	32.199	1298	41,8	59,8	2,0	2,9	2,6	13,8	3,7	25,0	776	16,8	16,2	33,0	160,7	193,7
Tønder	32.013	1346	43,1	61,5	1,8	2,0	2,4	15,2	5,1	26,5	828	16,6	10,9	27,5	136,7	164,2
I alt amter .... (sogne- og amtskommuner)	2.584.102	1384	3.576,2	53,2	110,0	157,5	222,6	1.044,0	369,6	1.903,7	737	1.672,5	2.098,2	3.770,7	14.438,6	18.209,3
Hele landet	4.681.469	1418	6.636,6	53,0	321,5		450,0	2.101,0	644,9	3.517,4	751	3.119,2	4.238,1	7.357,3	28.696,4	36.053,7

	Indkomst + skatter pr. indbygger (15 : 1)	91,9 pct. af statsindkomstskat	Samtlige refusioner −91,9 pct. af statsindkomstskat (9−17)	12,26 pct. af skattepligtig indkomst	Samtlige refusioner −12,26 pct. af skattepligtig indkomst (9−19)	Procent af indkomst + skatter									
						Samtlige refusioner	Person- og ejendomsskatter			91,9 pct. af statsindkomstskat	Samtlige refusioner −91,9 pct. af statsindkomstskat (21−25)	Skatter +refusioner −91,9 pct. af statsindkomstskat (24+26)	12,26 pct. af skattepligtig indkomst	Samtlige refusioner −12,26 pct. af skattepligtig indkomst (21−28)	Skatter +refusioner −12,26 pct. af skattepligtig indkomst (24+29)
							Til kommunen	Til staten	I alt						
	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
	Kr.	Mill. kr.				Pct.									
København	10.824	774,2	−511,1	521,2	−258,1	4,7	7,8	17,0	24,8	13,7	−9,0	15,8	9,2	−4,5	20,3
Roskilde	7.509	33,0	3,2	36,5	−0,3	9,5	10,5	11,0	21,5	8,7	0,8	22,3	9,6	−0,1	21,4
Frederiksborg ..	8.433	133,3	−36,8	116,3	−19,8	7,9	9,1	13,6	22,7	10,9	−3,0	19,7	9,5	−1,6	21,1
Holbæk	6.068	40,7	43,7	58,9	25,5	14,1	11,2	8,6	19,8	6,8	7,3	27,1	9,8	4,3	24,1
Sorø	6.352	37,0	23,1	49,6	10,5	12,1	9,4	9,2	18,6	7,4	4,7	23,3	10,0	2,1	20,7
Præstø	6.185	36,9	34,1	51,4	19,6	13,6	11,2	8,7	19,9	7,0	6,6	26,5	9,8	3,8	23,7
Bornholm	5.128	7,3	14,1	13,5	7,9	16,2	10,2	6,7	16,9	5,5	10,7	27,6	10,2	6,0	22,9
Maribo	6.345	33,9	37,2	51,2	19,9	13,8	10,5	8,6	19,1	6,6	7,2	26,3	9,9	3,9	23,0
Svendborg	5.846	39,8	46,0	58,3	27,5	14,9	9,1	8,5	17,6	6,9	8,0	25,6	10,1	4,8	22,4
Odense	6.633	50,6	16,9	64,1	3,4	10,5	9,2	9,5	18,7	7,9	2,6	21,3	10,0	0,5	19,2
Assens	5.903	17,0	19,6	25,8	10,8	14,3	9,8	8,2	18,0	6,6	7,7	25,7	10,1	4,2	22,2
Vejle	5.886	53,9	38,7	71,7	20,9	13,0	8,9	9,1	18,0	7,6	5,4	23,4	10,0	3,0	21,0
Skanderborg ...	5.492	24,1	35,4	37,8	21,7	15,9	10,2	7,8	18,0	6,4	9,5	27,5	10,1	5,8	23,8
Århus	7.641	86,5	−17,2	80,9	−11,6	8,3	8,3	12,3	20,6	10,4	−2,1	18,5	9,7	−1,4	19,2
Randers	5.529	38,6	52,5	60,5	30,6	15,1	10,2	7,8	18,0	6,4	8,7	26,7	10,1	5,0	23,0
Ålborg	5.874	63,2	45,1	82,8	25,5	13,0	9,8	9,1	18,9	7,6	5,4	24,3	9,9	3,1	22,0
Hjørring	5.158	34,4	63,5	61,5	36,4	16,2	10,6	6,7	17,3	5,7	10,5	27,8	10,2	6,0	23,3
Thisted	4.806	16,1	42,8	32,3	26,6	18,5	11,0	6,1	17,1	5,1	13,4	30,5	10,1	8,4	25,5
Viborg	5.267	39,3	66,4	66,2	39,5	16,2	10,2	7,2	17,4	6,0	10,2	27,6	10,1	6,1	23,5
Ringkøbing	5.303	46,3	62,6	75,6	33,3	14,6	10,0	7,3	17,3	6,2	8,4	25,7	10,1	4,5	21,8
Ribe	5.632	42,0	53,0	65,2	29,8	14,7	10,2	7,6	17,8	6,5	8,2	26,0	10,1	4,6	22,4
Haderslev	5.696	20,3	21,9	30,0	12,2	14,1	9,6	8,3	17,9	6,8	7,3	25,2	10,1	4,0	21,9
Åbenrå	6.073	15,9	13,2	22,4	6,7	13,1	8,9	8,4	17,3	7,2	5,9	23,2	10,1	3,0	20,3
Sønderborg	6.000	13,4	11,6	19,7	5,3	12,9	8,7	8,4	17,1	6,9	6,0	23,1	10,2	2,7	19,8
Tønder	5.104	9,2	17,3	16,8	9,7	16,1	10,1	6,6	16,7	5,6	10,5	27,2	10,2	5,9	22,6
I alt amter .... (sogne- og amtskommuner)	7.029	1.706,9	196,8	1.770,2	133,5	10,5	9,2	11,5	20,7	9,4	1,1	21,8	9,7	0,8	21,5
Hele landet	7.701	3.517,9	−0,5	3.518,0	−0,6	9,8	8,7	11,8	20,4	9,8	0	20,4	9,8	0	20,4

TABEL I C. *Udvalgte bykommuner.*

	Register-folketal	Refusioner + kommunale skatter pr. indbygger	Refusioner + kommunale skatter i alt (9+11)	Refusioner i pct. af refusioner + kommunale skatter	Refusioner					Refusionsbeløb pr. indbygger	Person- og ejendomsskatter			Skattepligtig indkomst	Indkomst + skatter (13+14)
					Af vejudgifter (alm. vejrefusion)	Af sygehusudgifter	Af sociale udgifter	Af lærerløn	Samtlige refusioner		Til kommunen	Til staten	I alt		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
		Kr.	1000 kr.	Pct.	1000 kr.					Kr.	1000 kr.				
Frederiksborg amt:															
1. Helsingør	27.975	1.416	39.612	47,6	749	3.032	10.380	4.688	18.849	674	20.763	26.465	47.228	187.734	234.962
Roskilde amt:															
2. Roskilde	35.225	1.259	44.332	45,6	760	2.704	12.113	4.619	20.196	573	24.136	40.515	64.651	255.994	320.645
Bornholms amt:															
3. Åkirkeby	1.499	1.887	2.829	70,7	58	178	1.384	380	2.000	1.334	829	683	1.512	7.446	8.958
Maribo amt:															
4. Nykøbing F. .	17.903	1.561	27.942	50,6	647	1.918	9.110	2.472	14.147	790	13.795	16.714	30.509	114.891	145.400
Svendborg amt:															
5. Fåborg	5.114	1.442	7.372	61,4	141	481	3.007	898	4.527	885	2.845	3.917	6.762	31.041	37.803
Vejle amt:															
6. Vejle	31.802	1.415	44.987	59,1	1.376	3.372	16.303	5.531	26.582	836	18.405	24.050	42.455	188.010	230.465
Århus amt:															
7. Århus	120.069	1.384	166.123	55,5	2.897	13.793	60.141	15.298	92.129	767	73.994	109.059	183.053	775.189	958.242
Ålborg amt:															
8. Ålborg	85.973	1.357	116.655	53,7	2.882	7.501	40.800	11.453	62.636	729	54.019	66.827	120.846	516.868	637.714
9. Nørresundby .	10.531	1.324	13.940	55,0	385	820	4.937	1.520	7.662	728	6.278	9.463	15.741	66.093	81.834
10. Løgstør	3.464	1.691	5.856	63,9	144	375	2.540	683	3.742	1.080	2.114	1.934	4.048	18.653	22.701
Thisted amt:															
11. Thisted	8.759	1.741	15.248	60,4	381	792	5.840	2.190	9.203	1.051	6.045	7.188	13.233	51.773	65.006
Viborg amt:															
12. Skive	15.801	1.488	23.504	58,9	830	1.652	9.018	2.336	13.836	876	9.668	10.233	19.901	86.619	106.520
Ringkøbing amt:															
13. Holstebro ...	19.890	1.350	26.848	54,9	1.223	1.455	8.996	3.064	14.738	741	12.110	15.954	28.064	121.030	149.094
14. Skjern	5.656	1.483	8.386	56,9	391	446	2.667	1.268	4.772	844	3.614	4.091	7.705	31.877	39.582
Sønderborg amt:															
15. Sønderborg ..	21.669	1.195	25.901	53,2	887	1.728	8.136	3.037	13.788	636	12.113	23.117	35.230	142.368	177.598

	Indkomst + skatter pr. indbygger (15 : 1)	91,9 pct. af statsindkomstskat	Samtlige refusioner −91,9 pct. af statsindkomstskat (9−17)	12,26 pct. af skattepligtig indkomst	Samtlige refusioner −12,26 pct. af skattepligtig indkomst (9−19)	Procent af indkomst + skatter									
						Samtlige refusioner	Person- og ejendomsskatter			91,9 pct. af statsindkomstskat	Samtlige refusioner −91,9 pct. af statsindkomstskat (21−25)	Skatter + refusioner −91,9 pct. af statsindkomstskat (24+26)	12,26 pct. af skattepligtigt indkomst	Samtlige refusioner −12,26 pct. af skattepligtig indkomst (21−28)	Skatter + refusioner −12,26 pct. af skattepligtig indkomst (24+29)
							Til kommunen	Til staten	I alt						
	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
	Kr.	1000 kr.				Pct.									
Frederiksborg amt:															
1. Helsingør ...	8.399	22.518	−3.669	23.016	−4.167	8,0	8,8	11,3	20,1	9,6	−1,6	18,5	9,8	−1,8	18,3
Roskilde amt:															
2. Roskilde	9.103	34.784	−14.588	31.385	−11.189	6,3	7,5	12,6	20,1	10,8	−4,5	15,6	9,8	−3,5	16,6
Bornholms amt:															
3. Åkirkeby	5.976	592	1.408	913	1.087	22,3	9,3	7,6	16,9	6,6	15,7	32,6	10,2	12,1	29,0
Maribo amt:															
4. Nykøbing F. .	8.122	14.116	31	14.086	61	9,7	9,5	11,5	21,0	9,7	0,0	21,0	9,7	0,0	21,0
Svendborg amt:															
5. Fåborg	7.392	3.335	1.192	3.806	721	12,0	7,5	10,4	17,9	8,8	3,2	21,1	10,1	1,9	19,8
Vejle amt:															
6. Vejle	7.247	20.741	5.841	23.050	3.532	11,5	8,0	10,4	18,4	9,0	2,5	20,9	10,0	1,5	19,9
Århus amt:															
7. Århus	7.981	92.676	−547	95.038	−2.909	9,6	7,7	11,4	19,1	9,7	−0,1	19,0	9,9	−0,3	18,8
Ålborg amt:															
8. Ålborg	7.418	57.361	5.275	63.368	−732	9,8	8,5	10,5	19,0	9,0	0,8	19,8	9,9	−0,1	18,9
9. Nørresundby .	7.771	8.173	−511	8.107	−445	9,4	7,7	11,6	19,3	10,0	−0,6	18,7	9,9	−0,5	18,8
10. Løgstør	6.553	1.662	2.080	2.287	1.455	16,5	9,3	8,5	17,8	7,3	9,2	27,0	10,1	6,4	24,2
Thisted amt:															
11. Thisted	7.422	6.078	3.125	6.347	2.856	14,2	9,3	11,1	20,4	9,3	4,9	25,3	9,8	4,4	24,8
Viborg amt:															
12. Skive	6.741	8.747	5.089	10.619	3.217	13,0	9,1	9,6	18,7	8,2	4,8	23,5	10,0	3,0	21,7
Ringkøbing amt:															
13. Holstebro ...	7.496	13.587	1.151	14.832	−94	9,9	8,1	10,7	18,8	9,1	0,8	19,6	9,9	0,0	18,8
14. Skjern	6.998	3.424	1.248	3.908	864	12,1	9,1	10,3	19,4	8,7	3,4	22,8	9,9	2,2	21,6
Sønderborg amt:															
15. Sønderborg ..	8.196	19.635	−5.847	17.454	−3.666	7,8	6,8	13,0	19,8	11,1	−3,3	16,5	9,8	−2,0	17,8

TABEL I D. *Udvalgte sognekommuner.*

	Register-folketal	Refusioner + komm. skatter pr. indbygger	Refusioner + komm. skatter i alt (9+11)	Refusioner i pct. af refusioner + komm. skatter	Refusioner m. v.						Refusionsbeløb pr. indbygger	Person- og ejendomsskatter			Skattepligtig indkomst	Indkomst + skatter (13+14)
					Refusion af vejudgifter (alm. vejrefusion)	Undgået forøgelse		Refusion af sociale udgifter	Refusion af lærerløn	Samtlige refusioner m. v.		Til kommunen	Til staten	I alt		
						Af amtskommunal grundskyld	Af bidrag til amtskommunen									
	1	2	3	4	5	6 a	6 b	7	8	9	10	11	12	13	14	15
		Kr.	1000 kr.	Pct.	1000 kr.						Kr.	1000 kr.				
Københavns amt:																
1. Gentofte	87.415	1.740	152.131	36,8	3.919	6.970	7.206	25.064	12.805	55.964	640	96.167	360.984	457.151	971.529	1.428.680
2. Rødovre	44.328	1.157	51.293	34,6	906	1.722	1.885	7.765	5.445	17.723	400	33.570	48.200	81.770	314.821	396.591
3. Ballerup	24.707	1.333	32.929	38,0	1.346	1.497	1.124	4.382	4.159	12.508	506	20.421	26.915	47.336	190.278	237.614
4. Dragør	4.403	1.410	6.207	39,7	129	138	178	1.292	729	2.466	560	3.741	6.647	10.388	33.335	43.723
Frederiksborg amt:																
5. Tikøb	15.417	1.563	24.099	49,0	1.132	1.151	1.060	6.067	2.400	11.810	766	12.289	17.075	29.364	102.530	131.894
6. Vejby-Tibirke	2.299	2.454	5.641	42,7	229	532	339	1.056	251	2.407	1.047	3.234	2.937	6.171	13.363	19.534
7. Slangerup by .	1.741	1.199	2.088	52,6	19	55	71	768	185	1.098	631	990	1.325	2.315	10.618	12.933
8. Slangerup land	561	1.064	597	58,8	15	32	32	258	14	351	626	246	231	477	2.515	3.022
Præstø amt:																
9. Karise	1.546	1.556	2.406	54,4	53	109	118	886	144	1.310	847	1.096	952	2.048	8.350	10.398
Bornholms amt:																
10. Klemensker ..	2.609	1.411	3.681	62,9	178	235	222	1.340	340	2.315	887	1.366	859	2.225	10.732	12.957
Maribo amt:																
11. Tirsted-Skørringe-Vejleby	1.715	1.577	2.705	60,1	178	166	152	917	214	1.627	949	1.078	765	1.843	8.377	10.220
12. Vestenskov ...	925	1.757	1.625	50,0	72	93	84	319	245	813	879	812	475	1.287	4.732	6.019
13. Halsted-Avnede	1.958	1.648	3.226	55,2	200	171	168	886	356	1.781	910	1.445	948	2.393	9.404	11.797
Svendborg amt:																
14. Gudbjerg	1.630	1.464	2.387	61,0	175	202	169	720	189	1.455	893	932	730	1.662	7.403	9.065
15. Tranekær-Tullebølle	1.730	1.731	2.995	59,4	113	229	193	1.052	192	1.779	1.028	1.216	756	1.972	8.677	10.649
Odense amt:																
16. Munkebo	4.069	1.226	4.990	42,5	374	139	156	917	535	2.121	521	2.869	2.524	5.393	21.987	27.380
17. Nr. Lyndelse .	1.688	1.425	2.405	52,3	77	104	98	729	251	1.259	746	1.146	678	1.824	7.937	9.761
Vejle amt:																
18. Hornstrup ...	2.935	1.249	3.666	52,5	205	162	196	1.139	221	1.923	655	1.743	3.546	5.289	18.410	23.699
19. Hover	3.643	1.133	4.129	56,3	216	113	171	1.445	381	2.326	638	1.803	1.777	3.580	19.458	23.038
20. Højen	971	1.260	1.224	61,5	94	87	75	402	95	753	775	471	459	930	4.601	5.531
21. Skibet	1.902	1.074	2.042	60,0	129	81	99	742	166	1.217	640	825	950	1.775	9.982	11.757
22. Vinding	4.142	1.274	5.276	41,4	124	152	280	1.083	544	2.183	527	3.093	6.361	9.454	29.219	38.673

	Indkomst + skatter pr. indbygger (15 : 1)	91,9 pct. af statsindkomstskat	Samtlige refusioner −91,9 pct. af statsindkomstskat (9−17)	12,26 pct. af skattepligtig indkomst	Samtlige refusioner −12,26 pct. af skattepligtig indkomst (9−19)	Procent af indkomst + skatter									
						Samtlige refusioner	Person- og ejendomsskatter			91,9 pct. af statsindkomstskat	Samtlige refusioner −91,9 pct. af statsindkomstskat (21−25)	Skatter + refusioner −91,9 pct. af statsindkomstskat (24+26)	12,26 pct. af skattepligtig indkomst	Samtlige refusioner −12,26 pct. af skattepligtig indkomst (21−28)	Skatter + refusioner −12,26 pct. af skattepligtig indkomst (24+29)
							Til kommunen	Til staten	I alt						
	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
	Kr.	1000 kr.				Pct.									
Københavns amt:															
1. Gentofte	16.344	269.970	−214.006	119.109	−63.145	3,9	6,7	25,3	32,0	18,9	−15,0	17,0	8,3	−4,4	27,6
2. Rødovre	8.947	41.470	−23.747	38.597	−20.874	4,5	8,5	12,2	20,7	10,5	−6,0	14,7	9,7	−5,2	15,5
3. Ballerup	9.617	21.565	−9.057	23.328	−10.820	5,3	8,6	11,3	19,9	9,1	−3,8	16,1	9,8	−4,5	15,4
4. Dragør	9.930	5.708	−3.242	4.087	−1.621	5,6	8,6	15,2	23,8	13,1	−7,5	16,3	9,3	−3,7	20,1
Frederiksborg amt:															
5. Tikøb	8.555	13.225	−1.415	12.570	−760	9,0	9,3	12,9	22,2	10,0	−1,0	21,2	9,5	−0,5	21,7
6. Vejby-Tibirke	8.497	1.795	612	1.639	768	12,3	16,6	15,0	31,6	9,2	3,1	34,7	8,4	3,9	35,5
7. Slangerup by .	7.428	1.098	0	1.302	−204	8,5	7,7	10,2	17,9	8,5	0,0	17,9	10,1	−1,6	16,3
8. Slangerup land	5.387	177	174	312	39	11,6	8,2	7,6	15,8	5,9	5,7	21,5	10,3	1,3	17,1
Præstø amt:															
9. Karise	6.726	781	529	1.024	999	12,6	10,5	9,2	19,7	7,5	5,1	24,8	9,8	2,8	22,5
Bornholms amt:															
10. Klemensker ..	4.966	726	1.589	1.316	286	17,9	10,5	6,6	17,1	5,6	12,3	29,4	10,2	7,7	24,8
Maribo amt:															
11. Tirsted-Skørringe-Vejleby	5.959	589	1.038	1.027	600	15,9	10,5	7,5	18,0	5,8	10,1	28,1	10,0	5,9	23,9
12. Vestenskov ...	6.507	368	445	580	233	13,5	13,5	7,9	21,4	6,1	7,4	28,8	9,6	3,9	25,3
13. Halsted-Avnede	6.025	736	1.045	1.153	628	15,1	12,2	8,0	20,2	6,2	8,9	29,1	9,8	5,3	25,5
Svendborg amt:															
14. Gudbjerg	5.561	532	923	908	547	16,1	10,3	8,1	18,4	5,9	10,2	28,6	10,0	6,1	24,5
15. Tranekær-Tullebølle	6.155	608	1.171	1.064	715	16,7	11,4	7,1	18,5	5,7	11,0	29,5	10,0	6,7	25,2
Odense amt:															
16. Munkebo	6.729	2.069	52	2.696	−575	7,7	10,5	9,2	19,7	7,6	0,1	19,8	9,8	−2,1	17,6
17. Nr. Lyndelse .	5.783	573	686	973	286	12,9	11,7	6,9	18,6	5,9	7,0	25,6	10,0	2,9	21,5
Vejle amt:															
18. Hornstrup ...	8.075	2.959	−1.036	2.257	−334	8,1	7,4	15,0	22,4	12,5	−4,4	18,0	9,5	−1,4	21,0
19. Hover	6.324	1.567	759	2.386	−60	10,1	7,8	7,7	15,5	6,8	3,3	18,8	10,4	−0,3	15,2
20. Højen	5.696	354	399	564	189	13,6	8,5	8,3	16,8	6,4	7,2	24,0	10,2	3,4	20,2
21. Skibet	6.181	820	397	1.224	−7	10,4	7,0	8,1	15,1	7,0	3.4	18,5	10,4	0,0	15,1
22. Vinding	9.337	5.282	−3.099	3.582	−1.399	5,6	8,0	16,4	24,4	13,7	−8,1	16,3	9,3	−3,7	20,7

TABEL I D. *Udvalgte sognekommuner* (fortsat).

	Register-folketal	Refusioner + komm. skatter pr. indbygger	Refusioner + komm. skatter i alt (9+11)	Refusioner i pct. af refusioner + komm. skatter	Refusioner m. v.						Refusionsbeløb pr. indbygger	Person- og ejendomsskatter			Skattepligtig indkomst	Indkomst + skatter (13+14)
					Refusion af vejudgifter (alm. vejrefusion)	Undgået forøgelse		Refusion af sociale udgifter	Refusion af lærerløn	Samtlige refusioner m. v.		Til kommunen	Til staten	I alt		
						Af amtskommunal grundskyld	Af bidrag til amtskommunen									
	1	2	3	4	5	6 a	6 b	7	8	9	10	11	12	13	14	15
		Kr.	1000 kr.	Pct.	1000 kr.						Kr.	1000 kr.				
Skanderborg amt:																
23. Dover	3.386	1.515	5.128	62,5	299	221	250	1.829	608	3.207	947	1.921	1.515	3.436	16.139	19.575
Århus amt:																
24. Holme-Tranbjerg	13.156	1.162	15.287	45,2	536	662	703	2.981	2.033	6.915	526	8.372	17.424	25.796	91.428	117.224
25. Vejlby-Risskov	13.521	1.234	16.686	41,9	342	639	733	3.317	1.959	6.990	517	9.696	20.178	29.874	94.277	124.151
26. Viby	16.259	1.225	19.910	43,8	380	614	818	4.457	2.446	8.715	536	11.195	19.015	30.210	112.494	142.704
27. Tunø	155	1.419	220	72,3	3	8	7	118	23	159	1.026	61	18	79	588	667
Ålborg amt:																
28. Hals	3.014	1.481	4.464	61,0	166	135	151	1.746	526	2.724	904	1.740	1.300	3.040	13.626	16.666
Hjørring amt:																
29. Dronninglund.	9.259	1.256	11.633	63,7	347	557	581	4.705	1.220	7.410	800	4.223	3.935	8.158	42.497	50.655
30. Hirtshals	7.112	1.233	8.768	50,9	469	333	433	2.305	919	4.459	627	4.309	4.874	9.183	40.299	49.482
31. Jetsmark	4.777	1.291	6.166	59,5	188	165	213	2.584	517	3.667	768	2.499	1.234	3.733	18.695	22.428
Ringkøbing amt:																
32. Assing	2.102	1.344	2.824	53,5	128	129	117	829	309	1.512	719	1.312	671	1.983	9.260	11.243
33. Hanning	1.083	1.601	1.734	63,1	301	93	74	480	147	1.095	1.011	639	270	909	4.164	5.073
34. Tim	1.170	1.547	1.810	58,7	61	61	62	629	249	1.062	908	748	403	1.151	4.559	5.710
35. Torsted	612	1.436	879	56,9	114	40	33	192	121	500	817	379	104	483	1.981	2.464
36. Nr. Omme ...	2.003	1.307	2.618	63,5	206	104	98	1.021	234	1.663	830	955	460	1.415	7.399	8.814
37. Stavning	870	1.560	1.357	60,6	166	65	52	423	116	822	945	535	163	698	3.118	3.816
Ribe amt:																
38. Grindsted ...	8.073	1.220	9.851	51,0	669	325	312	2.169	1.552	5.027	623	4.824	5.083	9.907	43.764	53.671
39. Holsted	2.650	1.511	4.005	64,1	130	117	147	1.576	596	2.566	968	1.439	1.256	2.695	12.294	14.989
40. Ansager	3.914	1.476	5.778	60,1	450	238	243	1.934	608	3.473	887	2.305	1.059	3.364	15.619	18.983
41. Kvong	695	1.471	1.022	63,9	153	71	74	240	115	653	940	369	112	481	2.697	3.178

	Indkomst + skatter pr. indbygger (15 : 1)	91,9 pct. af statsindkomstskat	Samtlige refusioner −91,9 pct. af statsindkomstskat (9−17)	12,26 pct. af skattepligtig indkomst	Samtlige refusioner −12,26 pct. af skattepligtig indkomst (9−19)	Procent af indkomst + skatter									
						Samtlige refusioner	Person- og ejendomsskatter			91,9 pct. af statsindkomstskat	Samtlige refusioner −91,9 pct. af statsindkomstskat (21−25)	Skatter + refusioner −91,9 pct. af statsindkomstskat (24+26)	12,26 pct. af skattepligtig indkomst	Samtlige refusioner −12,26 pct. af skattepligtig indkomst (21−28)	Skatter + refusioner −12,26 pct. af skattepligtig indkomst (24+29)
							Til kommunen	Til staten	I alt						
	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
	Kr.	1000 kr.				Pct.									
Skanderborg amt:															
23. Dover	5.780	1.264	1.943	1.979	1.228	16,4	9,8	7,7	17,5	6,5	9,9	27,4	10,1	6,3	23,8
Århus amt:															
24. Holme-Tranbjerg	8.910	14.695	−7.780	11.209	−4.294	5,9	7,1	14,9	22,0	12,5	−6,6	15,4	9,6	−3,7	18,3
25. Vejlby-Risskov	9.180	16.871	−9.881	11.584	−4.594	5,6	7,8	16,3	24,1	13,6	−8,0	16,1	9,3	−3,7	20,4
26. Viby	8.780	16.388	−7.673	13.974	−5.259	6,1	7,8	13,3	21,1	11,5	−5,4	15,7	9,8	−3,7	17,4
27. Tunø	4.300	17	142	72	87	23,8	9,1	2,7	11,8	2,5	21,3	33,1	10,8	13,0	24,8
Ålborg amt:															
28. Hals	5.530	1.115	1.609	1.671	1.053	16,3	10,4	7,8	18,2	6,7	9,6	27,8	10,0	6,3	24,5
Hjørring amt:															
29. Dronninglund	5.470	3.282	4.128	5.210	2.200	14,6	8,3	7,7	16,0	6,5	8,1	24,1	10,3	4,3	20,3
30. Hirtshals	6.960	4.230	229	4.941	−482	9,0	8,7	9,9	18,6	8,5	0,5	19,1	10,0	−1,0	17,6
31. Jetsmark	4.690	1.071	2.596	2.292	1.375	16,4	11,1	5,5	16,6	4,8	11,6	28,2	10,2	6,2	22,8
Ringkøbing amt:															
32. Assing	5.350	571	941	1.135	377	13,4	11,7	6,0	17,6	5,1	8,3	25,9	10,1	3,3	20,9
33. Hanning	4.680	222	873	511	584	21,6	12,6	5,3	17,9	4,4	17,2	35,1	10,1	11,5	29,4
34. Tim	4.880	352	710	559	503	18,6	13,1	7,1	20,2	6,2	12,4	32,6	12,4	6,2	26,4
35. Torsted	4.030	89	411	243	257	20,3	15,4	4,2	19,6	3,6	16,7	36,3	9,9	10,4	30,0
36. Nr. Omme ...	4.400	394	1.269	907	756	18,9	10,8	5,2	16,0	4,5	14,4	30,4	10,3	8,6	24,6
37. Stavning	4.390	141	681	382	440	21,5	14,0	4,3	18,3	3,7	17,8	36,1	10,0	11,5	29,8
Ribe amt:															
38. Grindsted ...	6.650	4.407	620	5.365	−338	9,4	9,0	9,5	18,5	8,2	1,2	19,7	10,0	−0,6	17,9
39. Holsted	5.660	1.071	1.495	1.507	1.059	17,1	9,6	8,4	18,0	7,1	10,0	28,0	10,1	7,0	25,0
40. Ansager	4.850	908	2.565	1.915	1.558	18,3	12,1	5,6	17,7	4,8	13,5	31,2	10,1	8,2	25,9
41. Kvong	4.570	93	560	331	322	20,5	11,6	3,5	15,1	2,9	17,6	32,7	10,4	10,1	25,2

TABEL II A–B.

Den mellemkommunale refusion.

Mill. kr. / Amt	Modtaget i mellemkommunal refusion			Betalt til mellemkommunal refusion			Netto modtaget i refusion			Netto modtaget i refusion i pct. af skattepligtig indkomst + skatter		
	Sogne-kommuner	By-kommuner	Samtlige kommuner	Sogne-kommuner	By-kommuner	Samtlige kommuner	Sogne-kommuner	By-kommuner	Samtlige kommuner	Sogne-kommuner	By-kommuner	Samtlige kommuner
København	23,0	–	23,0	51,7	–	51,7	−28,7	–	−28,7	−0,51	–	−0,51
Roskilde	3,6	3,6	7,2	5,2	4,2	9,4	−1,6	−0,6	−2,2	−0,42	−0,16	−0,58
Frederiksborg	9,8	3,8	13,6	14,4	4,6	19,0	−4,6	−0,8	−5,4	−0,37	−0,07	−0,44
Holbæk	10,3	2,9	13,2	9,2	2,6	11,8	1,1	0,3	1,4	0,18	0,05	0,23
Sorø	7,2	5,3	12,5	7,3	4,4	11,7	−0,1	0,9	0,8	−0,02	0,18	0,16
Præstø	8,9	3,5	12,4	7,9	3,4	11,3	1,0	0,1	1,1	0,19	0,02	0,21
Bornholm	2,4	3,1	5,5	2,1	2,0	4,1	0,3	1,1	1,4	0,23	0,83	1,06
Maribo	8,5	5,5	14,0	8,2	4,3	12,5	0,3	1,2	1,5	0,06	0,23	0,29
Svendborg	10,6	5,5	16,1	8,9	4,3	13,2	1,7	1.2	2,9	0,29	0,21	0,50
Odense	7,6	10,6	18,2	8,3	10,4	18,7	−0,7	0,2	−0,5	−0,11	0,03	−0,08
Assens	4,4	1,5	5,9	3,9	1,2	5,1	0,5	0,3	0,8	0,19	0,12	0,31
Vejle	10,8	9,0	19,8	10,2	8,2	18,4	0,6	0,8	1,4	0,08	0,11	0,19
Skanderborg	7,2	8,3	15,5	5,6	5,7	11,3	1,6	2,6	4,2	0,43	0,69	1,12
Århus	7,6	12,2	19,8	9,2	10,6	19,8	−1,6	1,6	0,0	−0,19	0,19	–
Randers	10,7	7,3	18,0	8,9	5,3	14,2	1,8	2,0	3,8	0,30	0,33	0,63
Ålborg	12,4	10,0	22,4	10,9	8,4	19,3	1,5	1,6	3,1	0,18	0,19	0,37
Hjørring	11,4	5,7	17,1	8,8	4,9	13,7	2,6	0,8	3,4	0,43	0,13	0,56
Thisted	7,0	2,5	9,5	5,4	1,4	6,8	1,6	1,1	2,7	0,50	0,35	0,85
Viborg	11,8	3,8	15,6	9,8	3,1	12,9	2,0	0,7	2,7	0,31	0,11	0,42
Ringkøbing	11,6	6,0	17,6	10,8	5,8	16,6	0,8	0,2	1,0	0,11	0,03	0,14
Ribe	10,4	6,0	16,4	9,0	6,0	15,0	1,4	0,0	1,4	0,22	–	0,22
Haderslev	4,5	2,4	6,9	4,6	1,7	6,3	−0,1	0,7	0,6	−0,03	0,23	0,20
Åbenrå	3,2	1,4	4,6	3,0	1,2	4,2	0,2	0,2	0,4	0,09	0,09	0,18
Sønderborg	2,8	1,9	4,7	2,8	2,1	4,9	0,0	−0,2	−0,2	–	−0,10	−0,10
Tønder	3,1	1,2	4,3	2,6	0,8	3,4	0,5	0,4	0,9	0,30	0,24	0,54
I alt amter	210,8	123,0	333,8	228,7	106,6	335,3	−17,9	16,4	−1,5	−0,10	0,09	−0,01
København	–	79,4	79,4	–	76,7	76,7	–	2,7	2,7	–	0,00	0,00
Frederiksberg	–	11,0	11,0	–	12,2	12,2	–	−1,2	−1,2	–	−0,00	−0,00
Total	210,8	213,4	424,2	228,7	195,5	424,2	−17,9	17,9	0,0	−0,10	0,00	–

TABEL II C.

Den mellemkomrnunale refusion: Udvalgte købstadkommuner.

1000 kr.	Modtaget i mellem-kommunal refusion	Betalt til mellem-kommunal refusion	Netto modtaget i refusion	Netto modtaget i refusion i pct. af skatte-pligtig ind-komst + skatter
Frederiksborg amt:				
1. Helsingør	2.123	2.365	−242	−0,10
Roskilde amt:				
2. Roskilde	2.487	3.059	−572	−0,18
Bornholms amt:				
3. Åkirkeby	284	119	165	1,84
Maribo amt:				
4. Nykøbing F.	1.874	1.637	237	0,16
Svendborg amt:				
5. Fåborg	607	428	179	0,47
Vejle amt:				
6. Vejle	3.358	2.563	795	0,34
Århus amt:				
7. Århus	12.281	10.674	1.607	0,17
Ålborg amt:				
8. Ålborg	8.293	7.038	1.255	0,20
9. Nørresundby	988	877	111	0,14
10. Løgstør	528	259	269	1,18
Thisted amt:				
11. Thisted	1.190	730	460	0,71
Viborg amt:				
12. Skive	1.815	1.171	644	0,60
Ringkøbing amt:				
13. Holstebro	1.830	1.484	346	0,23
14. Skjern	549	436	113	0,29
Sønderborg amt:				
15. Sønderborg	1.663	1.761	−98	−0,06

TABEL II D.

Den mellemkommunale refusion: Udvalgte sognekommuner.

1.000 kr.	Modtaget i mellem-kommunal refusion	Betalt til mellem-kommunal refusion	Netto modtaget i refusion	Netto modtaget i refusion i pct. af skatte-pligtig ind-komst + skatter
Københavns amt:				
1. Gentofte	5.130	11.414	−6.284	−0,04
2. Rødovre	1.572	3.883	−2.311	−0,58
3. Ballerup	813	2.330	−1.517	−0,64
4. Dragør	280	373	−93	−0,21
Frederiksborg amt:				
5. Tikøb	1.235	1.681	−446	−0,34
6. Vejby-Tibirke	222	451	−229	−1,15
7. Slangerup by	150	149	1	0,01
8. Slangerup land	49	51	−2	−0,07
Præsto amt:				
9. Karise	178	152	26	0,24
Bornholms amt:				
10. Klemensker	265	213	52	0,39
Maribo amt:				
11. Tirsted-Skørringe-Vejleby	187	175	12	0,11
12. Vestenskov	70	94	−24	−0,39
13. Halsted-Avnede	173	195	−22	−0,18
Svendborg amt:				
14. Gudbjerg	141	164	−23	−0,25
15. Tranekær-Tullebølle	210	178	32	0,30
Odense amt:				
16. Munkebo	168	295	−127	−0,46
17. Nr. Lyndelse	149	136	13	0,13
Vejle amt:				
18. Hornstrup	245	254	−9	−0,04
19. Hover	290	261	29	0,13
20. Højen	85	90	−5	−0,09
21. Skibet	153	149	4	0,03
22. Vinding	215	343	−128	−0,33
Skanderborg amt:				
23. Dover	370	275	95	0,48
Århus amt:				
24. Holme-Tranbjerg	619	1.031	−412	−0,35
25. Vejlby-Risskov	692	1.162	−470	−0,38
26. Viby	873	1.353	−480	−0,33
27. Tunø	24	11	13	1,93
Ålborg amt:				
28. Hals	354	218	136	0,81
Hjørring amt:				
29. Dronninglund	933	714	219	0,43
30. Hirtshals	447	496	−49	−0,10
31. Jetsmark	520	324	196	0,86
Ringkøbing amt:				
32. Assing	163	164	−1	−0,01
33. Hanning	90	90	0	0,00
34. Tim	128	87	41	0,71
35. Torsted	38	45	−7	−0,28
36. Nr. Omme	207	149	58	0,65
37. Stavning	90	68	22	0,57
Ribe amt:				
38. Grindsted	430	599	−169	−0,31
39. Holsted	299	198	101	0,66
40. Ansager	393	310	83	0,43
41. Kvong	45	59	−14	−0,43

TABEL III C. *Befolknings-, indkomst- og skatteforhold: Udvalgte købstadkommuner.*

	Folketal		Befolkningstilvækst i pct.		Areal i 1960 i ha	Indbyggere pr. km² i 1965	Pct. af befolkningen			Indkomst + skatter pr. indbygger kr.[1])	Person- og ejendomsskatter i pct. af indkomst + skatter[1])	Ejendomsskat i pct. af direkte beskatning[1])	Grundskyldspromille 1963–64		Beskatnings procent til kommunen i 1963–64
	26. 9. 1960	27. 9. 1965	1955–60	1960–65			7–14 år i 1960	Over 65 år i 1960	Ved landbrug i 1960				Amtet	By-kommunen	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Frederiksborg amt:															
1. Helsingør ...	26.658	29.327	12	10	1.159	2.530	13,1	9,1		8.399	20,1	16,7		26,0	14,9
Roskilde amt:															
2. Roskilde	31.928	37.102	11	16	3.258	1.139	12,7	10,5		9.103	20,2	17,4		26,0	12,4
Bornholms amt:															
3. Åkirkeby ...	1.461	1.502	−5	3	554	271	11,6	20,9		5.976	16,9	13,3		23,0	20,7
Maribo amt:															
4. Nykøbing F. .	17.850	17.880	0	0	921	1.941	12,8	12,4		8.122	21,0	16,2		26,0	16,8
Svendborg amt:															
5. Fåborg	5.135	5.196	0	1	236	2.202	13,7	13,9		7.392	17,9	14,7		24,8	13,9
Vejle amt:															
6. Vejle	31.362	32.021	2	2	1.554	2.061	13,2	11,2		7.247	18,4	15,5		26,0	14,3
Århus amt:															
7. Århus	119.568	116.661	1	−2	2.056	5.674	11,9	10,8		7.981	19,1	20,3		26,0	12,8
Ålborg amt:															
8. Ålborg	85.800	85.632	3	0	4.352	1.968	13,6	9,2		7.418	18,9	17,2		26,0	14,8
9. Nørresundby	10.456	10.118	10	−3	209	4.841	12,5	10,0		7.771	19,2	15,7		24,0	13,0
10. Løgstør	3.435	3.527	5	3	283	1.246	12,7	15,4		6.553	17,8	12,0		23,6	19,4
Thisted amt:															
11. Thisted ...	8.768	8.764	−2	0	748	1.172	13,6	14,3		7.422	20,4	13,3		22,6	17,9
Viborg amt:															
12. Skive	15.558	16.131	1	4	1.976	816	14,9	11,2		6.741	18,7	11,4		26,0	17,3
Ringkøbing amt:															
13. Holstebro ...	18.563	21.001	11	13	1.211	1.734	14,3	9,8		7.496	18,8	13,6		26,0	14,2
14. Skjern	5.349	5.868	8	10	4.635	127	14,8	11,6		6.998	19,5	13,9		26,0	18,0
Sønderborg amt:															
15. Sønderborg .	20.653	22.439	12	9	842	2.665	13,1	9,0		8.195	19,8	16,2		26,0	11,4

1) 1963–64.

	Folketal		Befolkningstilvækst i pct.		Areal i 1960 i ha	Indbyggere pr. km² 1965	7-14 å i 1960
	26. 9. 1960	27. 9. 1965	1955-60	1960-65			
	1	2	3	4	5	6	7
Københavns amt:							
1. Gentofte	88.308	85.498	−1	−3	2.522	3.390	10,6
2. Rødovre	39.345	45.680	46	16	1.147	3.983	13,2
3. Ballerup	19.582	35.665	42	82	3.266	1.092	13,6
4. Dragør	4.243	4.382	22	3	158	2.773	13,5
Frederiksborg amt:							
5. Tikøb	14.497	17.182	11	19	11.031	156	15,0
6. Vejby-Tibirke	2.283	2.373	1	4	4.813	49	8,4
7. Slangerup by	1.562	1.902	9	22	893	213	13,6
8. Slangerup land	515	543	1	5	1.064	51	18,5
Præstø amt:							
9. Karise	1.558	1.602	−1	3	2.307	69	13,9
Bornholms amt:							
10. Klemensker	2.591	2.551	−3	−2	5.713	45	16,9
Maribo amt:							
11. Tirsted-Skørringe-V.	1.758	1.710	−6	−3	4.841	35	17,6
12. Vestenskov	879	873	−7	−1	2.300	38	15,1
13. Halsted-Avnede	1.987	1.934	−3	−3	4.390	44	15,6
Svendborg amt:							
14. Gudbjerg	1.631	1.690	−4	4	4.385	39	14,5
15. Tranekær-Tullebølle	1.875	1.720	−9	−8	4.645	37	14,0
Odense amt:							
16. Munkebo	2.031	4.593	65	126	1.893	243	12,8
17. Nr. Lyndelse	1.607	1.777	6	11	2.325	76	15,4
Vejle amt:							
18. Hornstrup	2.678	3.073	11	15	2.162	142	16,5
19. Hover	3.310	4.116	5	24	1.869	220	15,5
20. Højen	938	1.035	−2	10	2.405	43	14,6
21. Skibet	1.780	2.176	6	22	2.281	95	15,7
22. Vinding	3.875	4.235	10	9	1.256	237	13,6
Skanderborg amt:							
23. Dover	3.239	3.485	8	8	4.797	73	15,3
Århus amt:							
24. Holme-Tranbjerg	11.220	14.772	27	32	2.062	716	16,8
25. Vejlby-Risskov	12.347	14.677	33	19	1.349	1.088	14,0
26. Viby	15.036	17.392	18	16	1.082	1.607	15,2
27. Tunø	166	153	−20	−8	348	44	15,1
Ålborg amt:							
28. Hals	3.013	3.038	−5	1	6.099	50	16,5
Hjørring amt:							
29. Dronninglund	9.323	9.277	−3	−1	19.482	48	14,8
30. Hirtshals	6.295	7.835	30	24	3.938	199	15,5
31. Jetsmark	4.774	4.907	−1	3	6.122	80	17,1
Ringkøbing amt:							
32. Assing	2.079	2.266	−1	9	6.952	33	14,7
33. Hanning	1.101	1.043	−1	−5	3.894	27	18,3
34. Tim	1.155	1.169	0	1	4.064	29	15,8
35. Torsted	627	600	−7	−4	6.190	10	20,3
36. Nr. Omme	2.040	1.995	−1	−2	7.527	27	17,1
37. Stavning	896	880	−1	−2	4.347	20	16,0
Ribe amt:							
38. Grindsted	7.385	8.629	14	17	13.315	65	16,8
39. Holsted	2.604	2.670	−2	3	3.858	69	15,5
40. Ansager	3,911	3.951	−1	1	9.909	40	17,1
41. Kvong	707	676	−9	−4	2.779	24	18,0

f befolkningen		Indkomst + skatter pr. indbygger, kr.[3])	Person- og ejendomsskatter i pct. af indkomst + skatter[3])	Ejendomsskat i pct. af direkte beskatning[3])	Grundskyldspromille 1963–64		Beskatningsprocent til kommunen i 1963–64	
Over 65 år i 1960	Ved landbrug i 1960				Amtet	Sognekommunen		
8	9	10	11	12	13	14	15	
13,0	0	16.344	32,0	6,3	10,10	10,00	63,00[1])	1.
4,3	1	8.947	20,7	20,2	»	16,00	87,00[1])	2.
4,5	3	9.617	19,9	35,7	»	25,00	82,00[1])	3.
8,1	2	9.930	23,8	17,1	»	20,00	92,00[1])	4.
9,6	14	8.555	22,2	33,7	11,50	20,00	12,60	5.
12,0	26	8.497	31,6	63,3	»	22,90	10,10	6.
10,8	12	7.428	17,9	29,8	»	20,00	10,00	7.
12,7	53	5.387	15,8	34,1	»	13,50	8,80	8.
15,1	33	6.726	19,7	36,7	14,00	31,00	12,10	9.
9,3	51	4.966	17,1	28,7	14,00	20,00	14,40	10.
13,3	54	5.959	18,0	66.4	14,00	32,60	6,70	11.
12,0	47	6.507	21,4	50,9	»	35,00	12,50	12.
10,7	51	6.025	20,2	52,6	»	35,00	11,60	13.
11,8	58	5.561	18,4	32,5	11,50	13,40	15,20	14.
13,7	52	6.155	18,5	44,3	»	29,00	6,50[2])	15.
7,3	19	6.729	19,7	30,5	14,00	28,50	15,40	16.
10,8	42	5.783	18,6	30,9	»	30,00	16,00	17.
10,8	16	8.075	22,4	19,7	13,65	15,40	11,30	18.
9,3	12	6.324	15,5	20,9	»	31,20	13,30	19.
9,2	58	5.696	16,8	27,4	»	10,00	12,20	20.
9,1	31	6.181	15,1	24,1	»	21,20	10,50	21.
9,2	7	9.337	24,4	10,2	»	12,40	13,40	22.
12,5	23	5.780	17,5	31,9	14,00	30,30	13,40	23.
6,3	5	8.910	22,0	17,7	12,50	12,00	11,60	24.
8,5	3	9.180	24,1	15,6	»	15,00	12,50	25.
7,6	2	8.780	21,1	16,9	»	15,00	12,70	26.
15,1	57	4.300	11,8	32,8	»	35,00	15,00	27.
11,2	45	5.530	18,2	26,1	14,00	35,00	15,50	28.
11,1	45	5.470	16,0	29,9	14,00	25,00	13,60	29.
6,4	38	6.960	18,6	17,7	»	22,00	15,00	30.
9,3	33	4.690	16,6	22,3	»	34,00	19,00	31.
9,5	52	5.350	17,6	14,6	14,00	10,00	20,80	32.
7,8	71	4.680	17,9	24,1	»	14,00	19,30	33.
11,5	53	4.880	20,2	13,2	»	12,50	23,60	34.
6,1	75	4.030	19,6	20,1	»	25,10	25,90	35.
9,4	54	4.400	16,0	14,7	»	10,00	20,00	36.
9,8	68	4.390	18,3	20,7	»	18,00	24,00	37.
7,0	21	6.650	18,5	15,5	14,00	16,00	16,10	38.
14,3	28	5.660	18,0	17,0	»	23,60	15,80	39.
10,8	48	4.850	17,7	16,7	»	16,00	21,30	40.
8,2	75	4.570	15,1	24,7	»	14,00	19,60	41.

[1]) Udskrivningsprocent. [2]) Ligningsprocent. [3]) 1963–64.

TABEL IV.

Refusionsordningernes betydning for beskatningen af forskellige indkomster i nogle udvalgte kommuner.

Skattepligtig indkomst kr.	Skattepligtig indkomst +skatter kr.	I pct. af indkomst + skat					Skattepligtig indkomst +skatter kr.	I pct. af indkomst + skat				
		Oprindelig indkomstskat	Nedsættelse af progressiv statsskat		Skattenedsættelse proportional med indkomst			Oprindelig indkomstskat	Nedsættelse af progressiv statsskat		Skattenedsættelse proportional med indkomst	
			Nettoændring	Efter ændring	Nettoændring	Efter ændring			Nettoændring	Efter ændring	Nettoændring	Efter ændring
	Gentofte:						*Vinding:*					
6.000	6.138	2,2	1,7	3,9	−11,1	−8,9	6.202	3,3	2,7	6,0	−9,9	−6,6
12.000	13.738	12,7	−3,3	9,4	−7,7	5,0	14.062	14,7	−0,7	14,0	−5.1	9,6
15.000	17.643	15,0	−4,7	10,3	−7,1	7,9	18.097	17,1	−1,9	15,2	−4,2	12,9
20.000	24.152	17,2	−6,0	11,2	−6,4	10,8	24.822	19,4	−2,9	16,5	−3,4	16,0
30.000	40.789	26,5	−14,8	11,7	−5,4	21,1	41.891	28,3	−11,5	16,8	−2,3	26,0
50.000	78.433	36,3	−23,1	13,2	−3,8	32,5	79.790	37,3	−20,7	16,6	−1,7	35,6
100.000	176.081	43,2	−28,4	14,8	−2,4	40,8	177.034	43,5	−27,1	16,4	−1,2	42,3
	Sønderborg:						*København:*					
6.000	6.188	3,0	4,0	7,0	−8,6	−5,6	6.180	2,9	4,1	7,0	−8,6	−5,7
12.000	13.988	14,2	2,1	16,3	−2,3	11,9	13.952	14,0	2,1	16,1	−2,2	11,8
15.000	17.993	16,6	1,2	17,8	−1,2	15,4	17.943	16,4	1,2	17,6	−1,1	15,3
20.000	24.668	18,9	0,3	19,2	−0,1	18,8	24.595	18,7	0,3	19,0	−0,1	18,6
30.000	41.638	28,0	−8,5	19,5	0,8	28,8	41.518	27,7	−8,3	19,4	0,8	28,5
50.000	79.338	37,0	−17,8	19,2	1,3	38,3	79.923	37,4	−16,2	21,2	2,8	40,2
100.000	176.088	43,2	−24,4	18,8	1,6	44,8	179.799	44,4	−20,6	23,8	4,9	49,3
	Nykøbing F.:						*Hirtshals:*					
6.000	6.269	4,3	5,2	9,5	−7.3	−3,0	6.227	3,6	4,9	8,5	−7,7	−4,1
12.000	14.393	16,6	4,6	21,2	0,4	17,0	14.186	15,4	3,9	19,3	−0,4	15,0
15.000	18.560	19,2	3,9	23,1	1,6	20,8	18.271	17,9	3,2	21,1	0,9	18,8
20.000	25.505	21,6	3,3	24,9	2,9	24,5	25.078	20,2	2,5	22,7	2,1	22,3
30.000	43.015	30,3	−5,2	25,1	3,7	34,0	42.313	29,1	−6,2	22,9	2,9	32,0
50.000	81.795	38,9	−14,5	24,4	4,0	42,9	80.543	37,9	−15,6	22,3	3,3	41,2
100.000	181.245	44,8	−21,1	23,7	4,2	49,0	178.618	44,0	−22,2	21,8	3,5	47,5

Skattepligtig indkomst kr.	Skattepligtig indkomst +skatter kr.	I pct. af indkomst + skat					Skattepligtig indkomst +skatter kr.	I pct. af indkomst + skat				
		Oprindelig indkomstskat	Nedsættelse af progressiv statsskat		Skattenedsættelse proportional med indkomst			Oprindelig indkomstskat	Nedsættelse af progressiv statsskat		Skattenedsættelse proportional med indkomst	
			Nettoændring	Efter ændring	Nettoændring	Efter ændring			Nettoændring	Efter ændring	Nettoændring	Efter ændring
	Skive:						*Holsted:*					
6.000	6.273	4,3	6,9	11,2	−5,5	−1,2	6.478	7,4	16,4	23,8	4.3	11,7
12.000	14.415	16,8	8,4	25,2	4,1	20,9	14.485	17,1	15,4	32,5	11,2	28,3
15.000	18.591	19,3	8,1	27,4	5,8	25,1	18.593	19,3	14,6	33,9	12,3	31,6
20.000	25.551	21,7	7,8	29,5	7,3	29,0	25.440	21,4	13,8	35,2	13.4	34,8
30.000	43.091	30,4	−0,9	29,5	8,0	38,4	42.754	29,8	4,2	34,0	13,2	43,0
50.000	81.931	39,0	−10,4	28,6	8,1	47,1	81.143	38,3	−6,3	32,0	12,5	50,8
100.000	181.531	44,9	−17,2	27,7	8,0	52,9	179.614	44,3	−13,7	30,6	11,8	56,1
	Torsted:						*Kvong:*					
6.000	6.785	11,6	19,3	30,9	7,7	19,3	6.596	9,0	22,4	31,4	10,4	19,4
12.000	15.404	22,1	19,3	41,4	15,3	37,4	14.839	19,1	23,4	42,5	19,2	38,3
15.000	19.819	24,3	18,7	43,0	16,5	40,8	19.065	21,3	22,9	44,2	20,7	42,0
20.000	27.177	26,4	18,1	44,5	17,7	44,1	26.109	23,4	22,4	45,8	22,0	45,4
30.000	45.513	34,1	8,9	43,0	17,3	51,4	43.816	31,5	12,6	44,1	21,4	52,9
50.000	85.945	41,8	−1,4	40,4	16,3	58,1	82.991	39,8	1,7	41,5	20,0	59,8
100.000	189.529	47,2	−8,7	38,5	15,5	62,7	183.428	45,5	−6,1	39,4	18,9	64,4
	Stavning:											
6.000	6.730	10,8	21,4	32,2	9,7	20,5						
12.000	15.240	21,3	22,0	43,3	18,0	39,3						
15.000	19.600	23,5	21,5	45,0	19,3	42,8						
20.000	26.867	25,5	21,1	46,6	20,7	46,2						
30.000	45.021	33,4	11,5	44,9	20,1	53,5						
50.000	85.088	41,2	1,0	42,2	18,8	60,0						
100.000	187.756	46,7	−6,6	40,1	17,8	64,5						

Noter til tabellerne til bilag IV »Refusionsordningernes udlignende virkninger«

Tabel I. A-D.

Samlet udgift (kol. 3): Beløbene er opgjort som summen af refusioner (kol. 9) og kommunale skatter (kol. 11).

Almindelig vejrefusion (kol. 5):
A og B: Kilden er vejdirektoratets foreløbige opgørelse 1963-64 af refusionsbeløb beregnet på grundlag af kommunernes indberettede vejudgifter i 1962-63. Tallene er de beløb, der ifølge den foreløbige refusionsopgørelse er udbetalt på grundlag af kommunernes indberettede vejudgifter i 1962-63 med tillæg af restsaldo vedrørende 1961-62. Denne restsaldo er forskellen mellem den endelige refusion beregnet på grundlag af reviderede regnskaber over kommunernes vejudgifter i 1961-62 med fradrag af den i 1962-63 udbetalte foreløbige refusion. Af det samlede anførte beløb for vejrefusioner på ialt 321,5 mill. kr. andrager saldoen vedrørende 1961-62 kun 6,7 mill. kr.

C og D: Samme kilde. Under hensyn til, at vejrefusionen til den enkelte kommune kan svinge stærkt fra et år til et andet, har man dog ikke benyttet det faktisk udbetalte beløb, men et beregnet tal, der er fremkommet på følgende måde: For hver af de i tabellen anførte kommuner har man beregnet det gennemsnitlige årlige refusionsbeløb udbetalt i perioden 1960-61 til 1965-66, hvorved man har tilstræbt at udjævne de nævnte udsving. Da refusionsbeløbet for samtlige sognekommuner i gennemsnit for den pågældende periode var godt 126 mill, kr., men i 1963 faktisk androg ca. 160 mill. kr. - godt 26 pet. mere - er de beregnede gennemsnitstal for hver af de anførte sognekommuner derfor forhøjet med denne procent. På samme måde er de beregnede gennemsnitstal for de enkelte købstadkommuner forhøjet med ca. 37 pct. Ved beregningen for de enkelte kommuner er man i modsætning til afsnit A og B ikke gået ud fra de foreløbige refusionsbeløb, men har henført eventuelle restsaldi, der udlignes senere, til de år,

Eksempler på beregning af gennemsnitlig vejrefusion i by- og sognekommuner.

1.000 kr.	Faktisk udbetalt refusion						Gennemsnit for 1960–61 til 1965–66	Beregnet refusion for 1963–64[1])
	1960–61	1961–62	1962–63	1963–64	1964–65	1965–66		
Århus	1.201	1.225	1.840	3.579	1.686	3.138	2.112	2.897
Thisted	265	269	282	209	247	398	278	381
Ballerup (Københavns amt)	570	771	875	1.796	767	1.605	1.064	1.346
Vestenskov (Maribo amt)	109	62	89	27	27	26	57	72
Munkebo (Odense amt)	230	340	235	554	217	199	296	374
Hover (Vejle amt)	27	82	125	240	93	458	171	216
Viby (Århus amt)	132	244	213	609	187	415	300	380
Torsted (Ringkøbing amt)	22	7	417	48	10	36	90	114
Nørre Omme (Ringkøbing amt)	55	56	109	694	38	24	163	206
Holsted (Ribe amt)	78	44	166	80	129	123	103	130

1) D.v.s. gennemsnittet i kolonnen foran, forhøjet med 37 pct. for Århus og Thisted og med 26 pct. for de øvrige kommuner.

de vedrører. Denne korrektion er iøvrigt uden praktisk betydning for beregningsresultatet. Jfr. iøvrigt foranstående oversigt.

Om indregningen af den almindelige vejrefusion til amtskommunerne henvises til bemærkningerne til »Forøgelse af den amtskommunale grundskyld« og »Forøgelse af sognekommunernes bidrag til amtet« (henholdsvis 6 a og b).

Sygehusrefusion (kol. 6):
A, B og C: Kilden er materiale stillet til rådighed af indenrigsministeriet. Forskellen på 2 1/2 mill. kr. mellem det i tabellen anførte beløb for sygehusrefusionen til samtlige kommuner og det i statsregnskabet for 1963-64 opførte beløb er et ekstraordinært tilskud til nedbringelse af underskuddet ved Set. Hans hospital.

D: Der ydes ikke sygehusrefusion til sognekommunerne, der ikke har sygehusudgifter.

Om indregningen af sygehusrefusionen til amtskommunerne henvises til det følgende afsnit.

Forøgelse af amtskommunal grundskyld og Forøgelse af bidrag til amtet. (kol. 6 a og b i tabelafsnit D):

Disse kolonner forekommer kun i den del af tabel I, der vedrører sognekommunerne. Man har taget hensyn til statens refusionsbetalinger til amterne på den måde, at det for hver sognekommune er beregnet, hvor meget mere sognekommunens beboere skulle betale enten i grundskyld til amtskommunen og/eller i indkomst- og ejendomsskat til sognekommunen til finansiering af et højere bidrag til amtskommunen, såfremt denne ikke havde modtaget refusionsbetaling fra staten.

Første led i denne beregning har været at opgøre, hvor meget hver amtskommune i 1963-64 har modtaget i sygehusrefusion og i almindelig vejrefusion. Med hensyn til sygehusrefusionen har man benyttet de i tabel I. B oplyste beløb, mens man for så vidt angår vejrefusionen har benyttet principielt samme fremgangsmåde som ved opgørelsen af vejrefusionen til de enkelte sogne- og købstadkommuner, jfr. bemærkningerne herom foran. Man har således fordelt den samlede vejrefusion til amterne i 1963-64, ialt 110 mill, kr., på landets enkelte amter i forhold til refusionsbeløbene for hele perioden 1960-61 til 1965-66. Summen af den faktiske sygehusrefusion og den beregnede vejrefusion er et udtryk for, hvor meget større en amtskommunes finansieringsbehov ville have været i 1963-64, dersom de nævnte statsrefusioner ikke havde været ydet. Dette yderligere finansieringsbehov havde amterne måttet dække ved en forhøjelse af den amtskommunale grundskyld og/eller påligning af et større bidrag fra sognekommunerne.

Ifølge den for skatteåret 1963-64 gældende lovgivning skulle en forøgelse af en amtskommunes udskrivningsbehov imødegås for halvdelens vedkommende ved en forhøjelse af ligningen på sognekommunerne og for halvdelens vedkommende gennem yderligere udskrivning af amtskommunal grundskyld i det omfang, den amtskommunale grundskyldspromille ikke kom til at overstige 14. I sidstnævnte tilfælde (der i 1963-64 var aktuelt for 16 ud af 25 amtskommuner) skulle det overskydende udskrivningsbehov alene dækkes ved ligning på kommunerne.

De nugældende regler om dækningen af forøget amtskommunalt udskrivningsbehov er tilsvarende. Overgrænsen for grundskyldspromillen er dog nu sat til 20 og modsvarer ikke alene i kraft heraf, men også som følge af den ved den ny vurdering i 1965 skete forøgelse af beskatningsgrundlaget et betydeligt større udskrivningsbeløb, end tilfældet var i 1963—64. Da amtskommunernes udskrivning samtidig er steget stærkt, har i 1967-68 stadig 16 ud af 25 amtskommuner en grundskyldspromille på lovens maksimum.

Uanset at det for mange amtskommuner ville være realistisk at regne med, at et forøget udskrivningsbehov ville blive mødt alene gennem en forøget udskrivning på sognekommunerne, er man ved beregning af det forøgede sognekommunale bidrag og den forøgede amtskommunale grundskyld gået ud fra, at alle amtskommunerne har forøget udskrivningen med lige store beløb på de to indtægtskilder.

Man har f. eks. for Ringkøbing amt beregnet, at sygehusrefusionen og den (beregnede) vejrefusion i 1963-64 har betydet en lettelse af den amtskommunale udskrivning med 15.096.000 kr. Halvdelen heraf - 7.548.000 kr. — har man forudsat ved eventuelt bortfald ville blive dækket gennem forhøjelse af

den amtskommunale grundskyld, der incl. statstilskud til nedbringelse af den amtskommunale grundskyld i 1963-64 faktisk indbragte 5.101.000 kr. Man har derfor regnet med, at statens sygehusrefusion og almindelige vejrefusion til amterne for den enkelte sognekommune i Ringkøbing amt har betydet en lettelse af den amtskommunale grundskyld med et beløb, der var 148 pct. af den faktisk udskrevne grundskyld med tillæg af kommunens »andel« af statstilskuddet til nedbringelse af den amtskommunale grundskyld. Denne »andel« er fundet ved at fordele tilskuddet på amtets sognekommuner i forhold til den udskrevne grundskyld på landbrugsejendomme.

Om den anden halvdel af den lettelse af det amtskommunale udskrivningsbehov, som sygehusrefusionen og vejrefusionen har betydet, er det som nævnt forudsat, at den ville have været lignet på sognekommunerne. Betydningen for den enkelte sognekommune er herefter beregnet som det i 1963-64 faktisk betalte bidrag til amtet gange forholdet mellem på den ene side halvdelen af den af amtet modtagne statsrefusion til sygehusvæsen og den almindelige vejrefusion, på den anden side det beløb, der faktisk blev udskrevet hos sognekommunerne. Som allerede omtalt var f. eks. i Ringkøbing amt halvdelen af de to nævnte refusioner i 1963-64 7.548.000 kr. Da amtskommunen i samme år udskrev 6.955.000 kr. på sognekommunerne, har man beregnet refusionernes betydning for den enkelte sognekommune i amtet som ca. 108 pct. af sognekommunens faktiske bidrag til amtet.

Opgørelsen af virkningen af statsrefusionerne til amtskommunen tilfører beregningerne et usikkerhedsmoment, idet virkningerne i den enkelte sognekommune som nævnt er afhængige af, i hvilken udstrækning et øget indtægtsbehov hos amtskommunen søges imødegået gennem højere grundskyld eller større bidrag fra kommunerne.

Det er dog næppe af større betydning, hvilke forudsætninger man har gjort med hensyn til amtskommunernes finansiering. Til belysning heraf tjener f. eks., at forskellen mellem det beløb, der ifølge tabel I. D skal udskrives i yderligere amtskommunal grundskyld, og det beløb, der af sognekommunerne skal betales i merbidrag til amtskommunen, normalt andrager mindre end en halv procent af den samlede indkomst i kommunen. Størst betydning har denne usikkerhed for sommerhuskommunen Vejby-Tibirke, der er præget af høj grundværdi i forhold til indkomsten; her kommer den anførte procent op på ca. 1 1/2.

Også i en anden henseende er resultaterne for sognekommunerne måske ikke helt typiske for de nugældende forhold, idet beregningen af sognekommunernes mertilsvar til amtskommunen er foretaget som en procentvis forhøjelse af de i 1963-64 ydede bidrag, der blev fastsat for halvdelens vedkommende i forhold til den afgiftspligtige grundværdi i sognekommunerne i amtet, og for den anden halvdel i forhold til den statsskattepligtige indkomst. Med virkning fra 1966-67 er fordelingsreglen ændret til kun for en femtedel af bidraget at være grundværdierne, men for fire femtedele skalaindkomsterne i kommunerne med anvendelse af maksimale personfradrag. Ifølge Betænkning vedrørende ændringer af ejendomsbeskatningen afgivet af det af finansministeren den 3. august 1963 nedsatte udvalg ville denne ændring i 1965—66 i Vejle amt have ført til forhøjelser i bidraget fra kommuner med omfattende bymæssig bebyggelse på op til godt 50 pct. og nedsættelser for mere udprægede landkommuner, der kunne gå op til ca. 30 pct. Hensyntagen til den ændrede beregning af amtstilsvaret vil båide kunne forøge og reducere den føromtalte usikkerhed med hensyn til virkningerne i sognekommunerne af, at staten yder refusion til amtskommunerne. Selv denne i visse tilfælde forøgede usikkerhed vil dog ikke i nævneværdig grad kunne berøre resultaterne af de videre beregninger.

Sociale udgifter (kol. 7):
A-D: Det samlede refusionsbeløb - 2.101 mill. kr. - er statens refusion i 1963-64 af de kommunale udgifter, der tillige er genstand for mellemkommunal refusion. Det drejer sig om de i nedenstående oversigt udviste refusionsbeløb for staten.

Fordelingen af dette beløb på kommunerne er sket i forhold til de beløb, der af kommunerne er anmeldt til mellemkommunal refusion. Selv om de nævnte udgifter ikke indgår med helt samme vægt i statsrefusionerne og de beløb, der af kommunerne er

	Mill. kr.
Folkepension	1.502
Invalidepension	517
Enkepension	54
Uddannelses- og underholdshjælp for enker og enlige mødre	3
Almindelig offentlig hjælp	16
Kommunale børneværnsudgifter	5
Hjemmesygepleje	4
I alt	2.101

anmeldt til mellemkommunal refusion, tyder foretagne undersøgelser på, at den benyttede metode giver en temmelig nøjagtig opdeling af statsrefusionen på kommunerne.

Det er af socialministeriet oplyst, hvor meget hver enkelt kommune brutto har modtaget fra refusionsforbundet vedrørende 1963-64 før fradrag af kommunens tilsvar til forbundet. Det samlede beløb, der var genstand for mellemkommunal refusion, androg ialt 480 mill. kr. (Det i tabel II udviste beløb på 424 mill, kr., der blev berigtiget i 1963-64, vedrørte de sociale udgifter i 1962-63). Som omtalt androg statens refusionsbetalinger i 1963-64 vedrørende sociale udgifter, der tillige er genstand for mellemkommunal refusion, 2.101 mill. kr. eller 4,37 gange refusionsforbundets andel. De beløb, som den enkelte kommune i 1963-64 har fået udbetalt i statsrefusion, er herefter beregnet som 4,37 gange det beløb, som kommunen brutto har modtaget fra refusionsforbundet vedrørende 1963-64. Som omtalt foran kan forskelle mellem de sociale udgifters sammensætning i forskellige kommuner medføre, at de således beregnede beløb ikke bliver ganske nøjagtige, men det må dog antages, at denne unøjagtighed er ret ubetydelig i betragtning af, at udgifterne til folke-, invalide- og enkepension udgør den overvejende del af de her omhandlede sociale udgifter.

Refusion af lærerlønninger (kol. 8):
A og B: Den decentraliserede anvisning af statstilskuddet til lærerlønninger og den noget forskellige praksis med hensyn til forskudsbetalinger, der følges af de enkelte skolefonde (og af undervisningsministeriet med hensyn til tilskuddet til Københavns kommune) gør det vanskeligt at indsamle præcise oplysninger om refusionernes fordeling på kommunerne og især at afstemme disse oplysninger med statsregnskabet og de i Statistisk Årbog meddelte sammendrag af skolefondenes regnskaber. Man har benyttet den fremgangsmåde, at der som lærerlønsrefusion til Københavns kommune er opført det beløb, der i 1963-64 er indtægtsført på Staden Københavns regnskab som tilskud til lærerlønninger bortset fra tilskud vedrørende gymnasieskoler. For det øvrige land har man for hver amtsrådskreds' by- og sognekommuner taget under ét benyttet de i Statistisk Årbog 1966, tabel 283, meddelte oplysninger om skolefondenes udgifter til lærerlønninger og refusion heraf i kommuneskolerne (for hele landet 617,4 mill. kr. i 1963-64) med fradrag af indbetaling af kommunernes 15 pct. bidrag for så vidt angår de sognekommuner, der ikke har købstadordnet skolevæsen (for hele landet 23,9 mill. kr.). Disse tal er yderligere reduceret med 28,6 mill, kr., som er refusion af lærerlønningerne i gymnasierne uden for Københavns kommune ifølge oplysninger indhentet fra skolefondene gennem undervisningsministeriet. Ved fordelingen af udgifterne i de enkelte amtsrådskredse på udgifterne i henholdsvis by- og sognekommuner har man benyttet oplysninger indhentet fra skolefondene gennem undervisningsministeriet om refusion af lærerlønninger i bykommunerne, således at udgiften vedrørende sognekommunerne er fremkommet som en reststørrelse. Der har også foreligget oplysninger fra samme kilde om størrelsen af refusionerne til sognekommunerne i de enkelte amtsrådskredse, men disse beløb har sammen med oplysningerne for bykommunerne ikke kunnet afstemmes med de af Danmarks Statistik offentliggjorte skolefondsregnskaber. Stikprøver af oplysninger vedrørende enkelte kommuner tyder imidlertid på, at skolefondenes oplysninger om størrelsen af refusionen til bykommunerne er væsentligt mere præcise end de tilsvarende tal for sognekommunerne, hvorfor man har valgt at benytte den føromtalte metode at beregne refusionen til sognekommunerne residualt. De i tabellen anførte oplysninger om lærerlønsrefusion må dog betegnes som væsentligt mere usikre end oplysningerne om de øvrige refusioner.

C-D: De meddelte tal for lærerlønsrefusion til de enkelte kommuner (både by- og sogne-

kommuner) er oplyst af skolefondene. Som omtalt foran følger skolefondene en noget varierende praksis med hensyn til forskudsbetalinger og afregning. Det er derfor muligt, at tallene er behæftet med nogen usikkerhed. Det har ikke været muligt at gennemføre en tilfredsstillende afstemning med oplysningerne i de til Danmarks Statistik indsendte kommuneregnskaber.

Person- og ejendomsskatter (kol. 11-13):
A -B: De anførte beløb for person- og ejendomsskatter er pålignede beløb for skatteåret 1963-64 ifølge Det statistiske Departements publikation »Ejendoms- og personbeskatningen i skatteåret 1963-64«, København 1964. Der er medtaget følgende skatter:

Mill. kr.	By-kommuner[1])	Sogne- og amts-kommuner[2])
Til kommunerne:		
Opholdskommuneskat[3])	1.169,3	1.140,2
Erhvervsskat	5,8	2,6
Grundskyld til primærkommunen	144,0	220,5
Grundskyld til amtskommunen	–	81,7
Ejendomsskyld til primærkommunen	114,7	97,3
Ejendomsskyld til amtskommunen	–	50,8
Kommunernes andel af grundstigningsskyld	13,5	32,6
Tilskud fra staten til nedsættelse af den amtskommunale grundskyld	–	46,8
I alt til kommunerne	1.447,3	1.672,5

[1]) Excl. Gentofte kommune.
[2]) Incl. Gentofte kommune.
[3]) Omfatter ikke sømandsskat og særlig indkomstskat.

Mill. kr.	By-kommuner[1])	Sogne-kommuner[2])
Til staten:		
Indkomstskat af personer[3])	1.970,2	1.857,4
Formueskat	101,3	170,2
Grundskyld	33,5	27,8
Ejendomsskyld	21,8	9,8
Andel af grundstigningsskyld	13,5	32,6
I alt til staten	2.140,3	2.097,8

[1]) Excl. Gentofte kommune.
[2]) Incl. Gentofte kommune.
[3]) Omfatter ikke sømandsskat og særlig indkomstskat og folkepensionsbidrag.

C.-D.: De anførte beløb for person- og ejendomsskatter er opgjort på samme måde som for kommunerne grupperet amtsvis, jfr. nedenstående tabel, der viser opgørelsen for henholdsvis en købstad- og en sognekommune. Sognekommunens andel af statstilskuddet til nedbringelse af den amtskommunale grundskyld af landbrugsejendomme er på samme måde som ved beregningerne til kol. 6 a beregnet ved fordeling af amtets tilskud på sognekommunerne i forhold til den udskrevne amtskommunale grundskyld af landbrugsejendomme. Statsgrundskylden er reduceret med et beregnet beløb for ikke-opkrævet grundskyld af landbrugsejendomme. Beløbet er beregnet som en til sognekommunens andel af den samlede amtskommunale grundskyld af landbrugsejendomme i amtet svarende del af den ikke-opkrævede statsgrundskyld i amtet.

1000 kr.	Fåborg købstad	Gudbjerg kommune
Skat til kommunerne:		
Opholdskommuneskat	2.460	582
Erhvervsskat	15	–
Grundskyld til primærkommunen	197	131
Grundskyld til amtskommunen	..	54
Ejendomsskyld til primærkommunen	167	90
Ejendomsskyld til amtskommunen	..	13
Kommunens andel af grundstigningsskyld	6	2
Tilskud fra staten til nedbringelse af den amtskommunale grundskyld	..	60
I alt skat til kommunerne	2.845	932
Statsskatter:		
Indkomstskat af personer	3.629	578
Formueskat	201	135
Grundskyld	48	6
Ejendomsskyld	33	8
Andel af grundstigningsskyld	6	3
I alt statsskatter	3.917	730
Skatter til stat og kommunerne	6.762	1.662

Skattepligtig indkomst (kol. 14):

A-B: De anførte beløb for skattepligtig indkomst er indkomster i 1963 ifølge Det statistiske Departements publikation »Ejendoms- og personbeskatningen i skatteåret 1964–65«, København 1965. Der er medtaget følgende indkomstbeløb:

Mill. kr.	By-kommuner[1])	Sogne-kommuner[2])
Ansat indkomst for skatteydere til opholdskommunen	13.299,7	13.557,4
Ansat indkomst for personer, hvis skalaindkomst udgør 0 kr.	374,4	304,7
Det samlede beløb for nedslag for folkepensionister m. v. samt for renteindtægter m. v.	583,6	576,6
Samlet ansat indkomst	14.257,7	14.438,7

1) Excl. Gentofte kommune.
2) Incl. Gentofte kommune.

C-D: For de enkelte kommuner er den skattepligtige indkomst opgjort på samme måde, jfr. nedenstående eksempel:

1000 kr.	Fåborg købstad	Gudbjerg kommune
Ansat indkomst for skatteydere til opholdskommunen	27.996	6.827
Ansat indkomst for personer, hvis skalaindkomst udgør 0 kr.	1.195	171
Det samlede beløb for nedslag for folkepensionister m. v. samt for renteindtægter m. v.	1.850	405
Samlet ansat indkomst i skatteåret 1964–65	31.041	7.403

Indkomst + skatter (kol. 15):
A-D: De anførte summer af skattepligtig indkomst og person- og ejendomsskatter til staten er kun en grov tilnærmelse til de samlede indkomster i de anførte kommunegrupper. Der er således bl. a. ikke taget hensyn til fradrag for folkepensionsbidrag, kontingenter, forsikringer m. v., lønmodtagerfradrag og en række andre fradrag. Der er heller ikke fuldstændigt tidsmæssigt sammenfald af de beløb, der er lagt sammen. Den skattepligtige indkomst (samlet ansat indkomst) vedrører kalenderåret 1963, mens de anførte skattebeløb vedrører skatteåret 1963—64, og de i kol. 5-9 anførte refusions- og tilskudsbeløb vedrører finansåret 1963-64.

91,9 pct. af indkomstskat til staten (kol. 17):
Den anførte procent fremkommer således:

Almindelig vejrefusion	321 mill. kr.
Sygehustilskud	450 mill. kr.
Sociale refusioner	2.101 mill. kr.
Lærerlønstilskud	645 mill. kr.
I alt	3.517 mill. kr.

Den samlede udskrevne personindkomstskat til staten androg i skatteåret 1963-64 - jfr. noterne til kol. 11-13 - 3.828 mill. kr.
De anførte refusionsbeløb udgør i procent af det nævnte indkomstskattebeløb:

$$\frac{100 \cdot 3.517}{3.828} \text{ pct.} = 91{,}9 \text{ pct.}$$

De i tabellen anførte beløb for de enkelte kommunegrupper er fremkommet som 91,9 pct. af de i Det statistiske Departements publikation »Ejendoms- og personbeskatningen i skatteåret 1963-64«, København 1964, tabel II, meddelte oplysninger om personindkomstskattebeløb i de enkelte kommuner eller kommunerne grupperet amtsvis.

12,26 pct. af samlet skattepligtig indkomst (kol. 19):
Den anførte procent er fremkommet ved at sætte det ovenfor nævnte refusions- og tilskudsbeløb - 3.517 mill. kr. - i forhold til det i noterne til kol. 14 oplyste beløb for samlet ansat indkomst - 28.696 mill, kr.:

$$\frac{100 \cdot 3.517}{28.696} \text{ pct.} = 12{,}26 \text{ pct.}$$

De i tabellen anførte beløb er derefter beregnet som 12,26 pct. af det indkomstbeløb, der er opført i kolonne 14 for den pågældende kommune eller kommunegruppe.

Tabel IV.

For hver af de anførte kommuner er beregnet, hvor meget en forsørger uden hustrufradrag med de i tabellens forspalte angivne skattepligtige indkomster ialt betalte i personlig statsindkomstskat og opholdskommuneskat i skatteåret 1963-64 efter de gældende regler.

I kolonnen *skattepligtig indkomst + skatter* er anført summen af den således beregnede skat og den hertil svarende skattepligtige indkomst. Tabellens øvrige tal er beregnet i procent af denne størrelse.

I kolonne 2 er således for hver kommune vist »beskatningsprocenten« til stat og kommune med de for 1963-64 gældende udskrivningsregler. I kolonne 3 og 4 er vist, dels hvor meget denne procent ville ændres, dels hvad den ville ændres til, såfremt de i tabel I omhandlede statsrefusioner, der tilfalder hver kommune, skulle have været finansieret gennem en forhøjelse af beskatningsprocenten til kommunen, mens der på den anden side skete en nedsættelse af alle statsindkomstskattebeløb med ca. 92 pct. I kolonne 5 og 6 er vist nettovirkningen af, at den anførte kommuneskatteforhøjelse modvirkes af en nedsættelse af statsindkomstskatten med en for hele landet ensartet procent af den skattepligtige indkomst.

Til belysning af tabellens tal refereres beregningen for en skattepligtig indkomst på 30.000 kr. i Hirtshals (Horne-Asdal) kommune. For en forsørger med denne indkomst uden hustrufradrag og uden fradrag for merindtægt var statsindkomstskatten i 1963-64 8.450 kr. og opholdskommuneskatten (med personfradrag på 4.500 kr. og beskatningsprocent på 15,0) 3.863 kr., ialt 12.313 kr. Den samlede skattepligtige indkomst med tillæg af udskrevne personskatter var således 42.313 kr. og skatterne i procent af dette beløb 29,1 som anført i henholdsvis kolon-

ne 1 og 2. Hirtshals kommune modtog i 1963-64 i refusion af lærerlønninger, almindelig vejrefusion og refusion af sociale udgifter samt andel af tilskud til amtet 4.559.000 kr. I tabel I. D er dette beløb opgjort til 4.459.000 kr., men det er ved den her omhandlede beregning forudsat, at statsrefusioner til amtet udelukkende giver sig udslag i et mindre sognekommunalt bidrag til amtet. Beløbet fremkommer derfor - jfr. tabel I. D - hvor halvdelen af refusionerne til amtet er forudsat at have fundet udtryk i en lavere grundskyldspromille – som 4.459.000 kr. ÷ 333.000 kr. + 433.000 kr. = 4.559.000 kr. Dette beløb er herefter forudsat dækket ved en proportional forhøjelse af alle opholdskommuneskattebeløb. Da den samlede opholdskommuneskat i 1963-64 androg 3.416.000 kr., må den beregnede opholdskommuneskat forhøjes med 133,5 pct., d. v. s. for en skattepligtig indkomst på 30.000 kr. med 5.157 kr. Forudsættes refusionsbeløbene fra staten finansieret med ca 92 pct. af statsindkomstskatten af personer, ville denne for den pågældende skattepligtige indkomst til gengæld kunne nedsættes med 7.766 kr., hvilket giver en netto skattenedsættelse ved refusionernes overgang til kommunal finansiering på 2.609 kr. eller som anført i tabellens kolonne 3 på 6,2 pct. af den skattepligtige indkomst med tillæg af udskrevne skatter. Det samlede beskatningsniveau til stat og kommune for den pågældende indkomst i Hirtshals kommune skulle herefter blive 22,9 pct. (kolonne 4) mod før 29,1 pct. (kolonne 2).

I kolonne 5 er vist nettovirkningen af en alternativ beregning, hvorefter forhøjelsen af opholdskommuneskatten er uforandret, men statsindkomstskatten er forudsat nedsat med 13,1 pct. af den skattepligtige indkomst. Denne procent er lidt højere end de ca. 12,3 pct., der blev benyttet ved beregningerne i tabel I (kol. 19), hvilket står i forbindelse med, at statsskattelettelsen dér er beregnet med udgangspunkt i den samlede ansatte indkomst i skatteåret 1964-65 (indtjent i 1963), mens beregningerne her er foretaget på grundlag af den noget lavere skattepligtige indkomst i skatteåret 1963-64.

Forhøjelsen af opholdskommuneskatten udgjorde som nævnt i Hirtshals 5.157 kr. for en skattepligtig indkomst på 30.000 kr. i 1963-64 eller 12,1 pct. af den skattepligtige indkomst + skatter. Heroverfor står som omtalt en reduktion af statsindkomstskatten med 13,1 pct. af den skattepligtige indkomst svarende til 9,2 pct. af den skattepligtige indkomst + skatter. Netto bliver der altså for den pågældende indkomst tale om en skatteforhøjelse på 2,9 pct. af indkomsten, jfr. kolonne 5.

Tabeller over fordelingen af nogle størrelser af betydning for kommunernes udgifter og indtægter

I de følgende fire tabeller er angivet den procentvise fordeling på kommunerne grupperet amtsvis og på udvalgte kommuner, jfr. bilag IV, af en række størrelser af betydning for kommunernes udgifter og indtægter. Tabel I omfatter bykommunerne i de enkelte amter samt København og Frederiksberg. Tabel II omfatter landkommunerne, ligeledes grupperet amtsvis. Tabel III omfatter udvalgte bykommuner og tabel IV udvalgte sognekommuner.

For hver kommune eller kommunegruppe er oplyst, hvor stor en procentdel af det samlede tal for hele landet, der vedrører den ud-

TABEL I. *Bykommuner,*

Pct. af landstotal	Folketal 27.9. 65	Skattepligtig indkomst	Person- og ejendomsskatter			Skattepligtig indkomst +skatter	Bidrag til refusionsforbundet	Antal over 65 år 1960	Refusion af sociale udgifter	Sygehusrefusion
			Til staten	Til kommunen	I alt					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Amt:										
København	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Roskilde	1,07	1,20	1,25	1,04	1,16	1,19	0,99	0,95	0,85	0,87
Frederiksborg	1,12	1,22	1,28	1,24	1,26	1,23	1,08	0,46	0,90	1,18
Holbæk	0,67	0,66	0,67	0,70	0,69	0,67	0,61	0,76	0,68	0,76
Sorø	1,18	1,20	1,17	1,12	1,15	1,19	1,04	1,31	1,24	1,31
Præstø	0,85	0,85	0,81	0,81	0,81	0,84	0,80	0,89	0,83	0,84
Bornholm	0,48	0,45	0,36	0,42	0,39	0,44	0,47	0,68	0,73	0,53
Maribo	1,04	1,03	0,92	1,14	1,01	1,03	1,01	1,32	1,29	1,11
Svendborg	1,05	1,04	0,93	0,89	0,92	1,02	1,01	1,26	1,29	1,09
Odense	2,42	2,66	2,83	2,61	2,73	2,67	2,45	2,49	2,51	2,42
Assens	0,30	0,29	0,26	0,29	0,28	0,29	0,28	0,39	0,35	0,27
Vejle	2,12	2,11	1,90	1,93	1,91	2,07	1,93	2,10	2,11	2,11
Skanderborg	1,53	1,47	1,35	1,32	1,34	1,45	1,34	1,61	1,97	1,58
Århus	2,47	2,70	2,57	2,37	2,49	2,66	2,50	2,65	2,89	3,07
Randers	1,41	1,34	1,23	1,20	1,22	1,32	1,25	1,49	1,72	1,40
Ålborg	2,14	2,15	1,89	2,04	1,95	2,11	1,98	2,02	2,38	1,98
Hjørring	1,37	1,28	1,17	1,38	1,26	1,27	1,16	1,23	1,34	1,36
Thisted	0,38	0,34	0,31	0,36	0,33	0,34	0,33	0,51	0,58	0,38
Viborg	0,86	0,80	0,73	0,80	0,76	0,80	0,73	0,90	0,90	0,93
Ringkøbing	1,60	1,56	1,49	1,44	1,47	1,54	1,37	1,32	1,42	1,29
Ribe	1,57	1,54	1,44	1,59	1,50	1,53	1,41	1,18	1,42	1,53
Haderslev	0,44	0,45	0,46	0,41	0,44	0,44	0,40	0,54	0,56	0,42
Åbenrå	0,31	0,31	0,32	0,34	0,33	0,31	0,28	0,29	0,32	0,24
Sønderborg	0,58	0,60	0,66	0,48	0,58	0,60	0,50	0,46	0,45	0,42
Tønder	0,23	0,21	0,18	0,21	0,19	0,20	0,19	0,26	0,28	0,20
I alt	27,19	27,46	26,19	26,14	26,17	27,20	25,13	27,07	29,01	27,29
København	14,22	18,58	18,91	17,29	18,22	18,50	18,08	18,67	18,72	20,00
Frederiksberg	2,33	3,65	5,39	2,95	4,35	3,79	2,88	3,71	2,58	3,24

viste kommune (gruppe). F. eks. angiver i tabel I, kolonne 2, tallet 1,20 ud for Roskilde, at 1,20 pet. af den skattepligtige indkomst i hele landet vedrører beboere af bykommuner i Roskilde amt. For så vidt angår tallene i kolonnerne 19 og 20 er både vejrefusion til amtet og til primærkommunen opgjort i procent af den samlede vejrefusion til amter og primærkommuner i hele landet under ét.

Det bemærkes, at de anførte procenter i tabel I og II tilsammen som følge af afrunding ikke nødvendigvis lægger sammen til 100.

Af hensyn til sammenligneligheden har man i hver tabel anført procenterne med samme antal decimaler. Da beregningsgrundlaget ikke i alle tilfælde tillader en procentberegning med så stor nøjagtighed, indebærer det en vis usikkerhed med hensyn til sidste decimal. Dette gælder især kolonnerne 7, 10, 14, 19 og 20 i tabel I og II.

Beregningsgrundlaget for tabellerne er følgende:

a. Kolonne 2-6, 9, 10, 14 og 19-22:
   Bilag IV, tabel I. Tallene vedrører således 1963-64.
b. Kolonne 7:
   Bilag IV, tabel II.
c. Kolonne 1:
   Statistisk årbog.

amtsvis. TABEL I.

Antal 7–14 årige 1960	Børn i 1.–7. klasse	Børn i 8. kl.–3. real	Lærerlønsrefusion	Areal	Hovedlandeveje	Landeveje	Biveje	Vejrefusion		I alt refusioner	Ialt refusioner excl. sociale
								Til amtet	Til primærkomm.		
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
0,88	0,98	1,10	0,84	0,09	0,00	–	0,28	–	0,31	0,80	0,73
0,73	1,07	1,29	0,85	0,07	0,23	–	0,37	–	0,72	0,91	0,92
0,65	0,66	1,09	0,64	0,11	0,12	–	0,25	–	0,40	0,65	0,62
1,16	1,19	1,99	1,24	0,11	0,32	–	0,64	–	0,62	1,19	1,12
0,80	0,97	1,34	1,04	0,17	0,10	–	0,46	–	0,40	0,83	0,83
0,50	0,54	0,72	0,34	0,08	–	–	0,27	–	0,19	0,58	0,37
1,02	1,06	1,50	1,33	0,17	0,37	–	0,58	–	0,53	1,21	1,08
1,04	1,07	1,58	1,13	0,10	0,07	–	0,63	–	0,44	1,16	0,96
2,42	2,23	2,88	2,57	0,12	0,70	–	1,02	–	0,81	2,35	2,13
0,28	0,28	0,42	0,34	0,03	0,13	–	0.47	–	0,16	0,32	0,28
2,11	1,98	2,68	2,47	0,12	1,11	–	0,55	–	1,40	2,11	2,11
1,43	1,25	1,70	2,02	0,11	0,61	–	0,46	–	0,65	1,81	1,57
2,24	1,95	2,33	2,29	0,05	0,94	–	0,26	–	1,06	2,64	2,26
1,43	1,48	1,84	1,22	0,15	0,50	–	0,66	–	0,53	1,48	1,12
2,17	2,07	2,48	2,29	0,12	0,45	–	0,37	–	1,03	2,19	1,91
1,40	1,56	2,15	1,09	0,25	0,97	–	0,45	–	0,72	1,24	1,09
0,41	0,39	1,01	0,48	0,04	0,22	–	0,13	–	0,16	0,49	0,37
0,85	0,85	1,00	0,76	0,18	0,54	–	0,30	–	0,68	0,86	0,80
1,56	1,62	2,73	1,49	0,22	1,03	–	0,67	–	1,31	1,41	1,38
1,69	1,82	5,89	2,17	0,23	0,78	–	0,56	–	0,62	1,50	1,62
0,41	0,36	0,35	0,29	0,03	0,21	–	0,16	–	0,12	0,45	0,30
0,31	0,29	0,41	0,33	0,04	0,28	–	0,11	–	0,28	0,31	0,29
0,52	0,65	0,83	0,73	0,04	0,04	–	0,22	–	0,40	0,49	0,56
0,24	0,18	0,33	0,11	0,10	0,18	–	0,14	–	0,09	0,22	0,13
26,25	26,50	39,64	28,07	2,73	9,90	–	10,79	–	13,62	27,21	24,54
12,09	9,58	11,31	12,41	0,19	–	–	0,65	–	2,67	16,26	12,61
1,71	1,33	1,83	2,22	0,02	–	–	0,14	–	0,50	2,41	2,15

TABEL II. *Landkommuner,*

Pct. af landstotal	Folketal 27.9. 65	Skattepligtig indkomst	Person- og ejendomsskatter			Skattepligtig indkomst +skatter	Bidrag til refusionsforbundet	Antal over 65 år 1960	Refusion af sociale udgifter	Sygehusrefusion
			Til staten	Til kommunen	I alt					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Amt:										
København	11,64	14,82	22,68	14,17	19,07	15,68	12,19	6,66	5,42	10,16
Roskilde	1,18	1,04	0,98	1,28	1,11	1,05	1,23	0,93	0,86	0,89
Frederiksborg	3,31	3,31	3,95	3,57	3,79	3,40	3,39	3,03	2,30	2,62
Holbæk	2,09	1,67	1,21	2,16	1,61	1,66	2,17	2,42	2,43	2,09
Sorø	1,66	1,41	1,08	1,51	1,26	1,38	1,72	1,81	1,71	1,69
Præstø	1,77	1,46	1,08	1,88	1,42	1,45	1,86	2,17	2,10	1,69
Bornholm	0,54	0,38	0,21	0,43	0,30	0,37	0,50	0,47	0,56	0,49
Maribo	1,67	1,45	1,04	1,74	1,34	1,43	1,93	2,14	2,01	1,71
Svendborg	2,07	1,66	1,16	1,68	1,38	1,60	2,10	2,75	2,50	2,11
Odense	2,17	1,82	1,44	1,90	1,63	1,78	1,96	1,82	1,80	1,78
Assens	0,91	0,73	0,50	0,81	0,63	0,71	0,92	1,07	1,04	0,82
Vejle	2,64	2,04	1,54	2,03	1,75	1,98	2,40	2,53	2,56	2,33
Skanderborg	1,46	1,07	0,69	1,22	0,91	1,04	1,32	1,64	1,69	1,33
Århus	2,47	2,30	2,41	2,22	2,33	2,30	2,17	1,97	1,79	1,96
Randers	2,32	1,72	1,10	1,97	1,47	1,67	2,10	2,42	2,54	1,96
Ålborg	3,07	2,35	1,80	2,60	2,14	2,31	2,57	2,65	2,92	2,71
Hjørring	2,47	1,75	0,95	2,05	1,42	1,68	2,07	2,38	2,69	2,24
Thisted	1,37	0,92	0,46	1,12	0,74	0,88	1,27	1,49	1,65	1,18
Viborg	2,64	1,88	1,12	2,14	1,55	1,81	2,31	2,51	2,77	2,58
Ringkøbing	3,01	2,15	1,29	2,40	1,76	2,07	2,55	2,38	2,72	2,49
Ribe	2,51	1,85	1,16	2,12	1,57	1,80	2,12	2,31	2,45	2,09
Haderslev	1,11	0,85	0,59	0,92	0,73	0,83	1,08	0,99	1,05	0,93
Åbenrå	0,78	0,64	0,44	0,63	0,52	0,61	0,71	0,72	0,76	0,51
Sønderborg	0,71	0,56	0,38	0,54	0,45	0,54	0,66	0,64	0,66	0,58
Tønder	0,67	0,48	0,26	0,53	0,37	0,46	0,61	0,62	0,72	0,53
I alt	56,24	50,32	49,51	53,62	51,25	50,51	53,91	50,52	49,69	49,47

d. Kolonne 8 og 11:
Folke- og boligtællingen 26. september 1960, A. Folke- og boligtal i kommuner og bymæssige bebyggelser 1960. Statistisk tabelværk 1963, I, III og V.

e. Kolonne 15:
Folketal, areal og klima 1901-60. Statistiske undersøgelser nr. 10, 1964.

f. Kolonne 12 og 13:
Materiale stillet til rådighed af undervisningsministeriet om børnetal i skolerne 1964.

g. Kolonne 16–18:
Materiale stillet til rådighed af vejdirektoratet. Materialet vedrører vejenes fordeling pr. 1. januar 1967.

Med hensyn til det under punkt f. nævnte

amtsvis. TABEL II.

Antal 7–14 årige 1960	Børn i 1.–7. klasse	Børn i 8. kl.-3. real	Lærer-løns-refusion	Areal	Hoved-lande-veje	Lande-veje	Biveje	Vejrefusion		I alt refu-sioner	Ialt re-fusioner excl. sociale
								Til amtet	Til primær-komm.		
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
10,58	10,37	10,11	11,77	1,15	2,57	1,40	2,31	3,61	5,01	7,48	10,50
1,06	1,28	0,95	1,27	1,51	2,20	1,61	1,35	1,06	0,78	1,03	1,28
3,39	3,42	2,59	3,44	3,06	2,40	4,03	2,43	1,99	2,43	2,74	3,40
2,38	2,40	1,50	2,33	3,96	4,00	4,62	3,54	1,28	1,52	2,40	2,36
1,84	1,83	0,88	1,52	3,33	3,20	4,44	2,83	1,03	1,09	1,71	1,71
1,97	2,02	1,13	1,47	3,77	2,80	6,07	3,27	1,40	1,65	2,02	1,90
0,65	0,65	0,36	0,62	1,29	–	4,15	1,22	0,62	0,44	0,61	0,68
1,93	1,87	1,40	1,70	4,01	3,79	4,07	3,79	1,87	1,28	2,02	2,03
2,29	2,09	1,34	1,89	3,78	1,60	7,06	3,30	2,36	1,24	2,44	2,35
2,06	2,35	1,66	1,98	2,54	1,22	4,96	2,33	1,15	1,62	1,92	2,10
1,03	1,00	0,55	0,87	1,51	0,80	3,05	1,36	1,03	0,68	1,04	1,04
2,91	3,08	1,84	2,42	5,34	6,24	4,62	5,81	1,43	2,55	2,63	2,75
1,75	1,74	1,24	0,98	3,89	3,24	3,92	3,79	1,43	2,18	1,69	1,69
2,42	2,60	2,28	2,29	1,82	2,20	1,44	2,24	1,03	1,46	1,97	2,24
2,68	2,76	1,59	2,79	5,58	4,86	3,44	5,16	1,18	2,24	2,59	2,67
3,38	3,64	2,79	2,96	6,65	3,99	5,09	6,11	1,71	3,17	3,08	3,32
2,89	3,03	1,51	2,78	6,42	7,30	1,75	5,63	1,31	2,86	2,78	2,92
1,70	1,80	0,95	1,57	4,08	4,25	3.89	3,17	0,87	1,87	1,67	1,71
3,08	3,42	2,31	3,13	6,91	7,19	7,21	5,12	1,65	3,20	3,01	3,35
3,64	4,13	1,86	3,44	10,58	10,19	3,38	9,32	1,03	4,67	3,10	3,65
2,87	3,27	6,17	2,70	6,90	7,58	4.73	6,16	2,08	3,14	2,70	3,08
1,23	1,37	0,91	1,18	3,09	2,95	5,57	3,23	1,03	1,56	1,20	1,42
0,85	0,93	0,61	0,82	1,80	2,60	2,52	1,80	0,90	0,84	0,83	0,93
0,67	0,76	0,46	0,57	0,99	0,81	2,05	1,49	0,62	0,90	0,71	0,79
0,80	0,79	0,23	0,79	3,13	2,13	4.93	2,45	0,56	0,62	0,75	0,80
60,05	62,60	47,22	57,31	97,09	90,10	100,00	89,21	34,21	48,99	54,12	60,70

materiale må det bemærkes, at det for en kommune oplyste børnetal er børn, der søger skoler, der ejes af kommunen, og ikke antal skolesøgende børn hjemmehørende i kommunen. Tallene må derfor bedømmes med største forsigtighed, især for så vidt angår de højere klassetrin, og procenterne er derfor ikke meddelt for de udvalgte kommuner. En vis rettesnor for det udgiftsbehov, kommunernes skolesøgende børn indebærer, kan formentlig fås, når man ser på børnetallet i 1.-7. klasse (kol. 12) i kommunerne grupperet amtsvis, jfr. tabel I og II. Da det må antages, at en del børn i landkommunerne går i højere klasser i skoler, der ejes af bykommuner, bør man ved bedømmelse af tallene i kolonne 13 (børn i 8. kl. - 3. real) sammenholde oplysningerne i tabel I og tabel II.

TABEL III. *Udvalgte*

Pct. af landstotal	Folketal 27.9. 65	Skattepligtig indkomst	Person- og ejendomsskatter			Skattepligtig indkomst +skatter	Bidrag til refusionsforbundet	Antal over 65 år 1960	Refusion af sociale udgifter	Sygehusrefusion
			Til staten	Til kommunen	I alt					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Frederiksborg amt:										
Helsingør	0,615	0,654	0,624	0,666	0,642	0,652	0,558	0,499	0,494	0,674
Roskilde amt:										
Roskilde	0,778	0,892	0,956	0,774	0,879	0,889	0,721	0,686	0,576	0,601
Bornholms amt:										
Åkirkeby	0,032	0,026	0,016	0,027	0,021	0,025	0,028	0,063	0,066	0,040
Maribo amt:										
Nykøbing F. ..	0,375	0,400	0,394	0,442	0,415	0,403	0,386	0,453	0,434	0,426
Svendborg amt:										
Fåborg	0,109	0,108	0,092	0,091	0,092	0,105	0,101	0,146	0,143	0,107
Vejle amt:										
Vejle	0,672	0,655	0,568	0,590	0,577	0,639	0,604	0,721	0,776	0,749
Århus amt:										
Århus	2,470	2,701	2,573	2,372	2,488	2,658	2,516	2,652	2,862	3,065
Ålborg amt:										
Ålborg	1,796	1,801	1,577	1,732	1,642	1,769	1,659	1,627	1,942	1,667
Nørresundby ...	0,212	0,230	0,223	0,201	0,214	0,227	0,207	0,214	0,235	0,182
Løgstør	0,074	0,065	0,046	0,068	0,055	0,063	0,061	0,108	0,121	0,083
Thisted amt:										
Thisted	0,184	0,180	0,170	0,194	0,180	0,180	0,172	0,257	0,278	0,176
Viborg amt:										
Skive	0,338	0,302	0,242	0,310	0,270	0,295	0,276	0,358	0,429	0,367
Ringkøbing amt:										
Holstebro	0,440	0,422	0,376	0,388	0,381	0,414	0,350	0,373	0,428	0,323
Skjern	0,123	0,111	0,096	0,116	0,105	0,110	0,103	0,127	0,127	0,099
Sønderborg amt.										
Sønderborg ...	0,471	0,496	0,546	0,388	0,479	0,423	0,415	0,382	0,387	0,384

bykommuner. TABEL III.

Antal 7–14 årige 1960	Børn i 1.–7. klasse	Børn i 8. kl.–3. real	Lærer-løns-refusion	Areal	Hoved-lande-veje	Lande-veje	Biveje	Vejrefusion		I alt refu-sioner	Ialt re-fusioner excl. sociale
								Til amtet	Til primær-komm.		
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
0,547	..	..	0,727	..	0,133	–	0,132	–	0,233	0,536	0,598
0,637	..	..	0,716	..	–	–	0,187	–	0,236	0,574	0,571
0,027	..	..	0,059	..	–	–	0,037	–	0,018	0,057	0,043
0,360	..	..	0,383	..	0,198	–	0,112	–	0,201	0,402	0,356
0,111	..	..	0,139	..	–	–	0,081	–	0,043	0,129	0,107
0,649	..	..	0,857	..	0,424	–	0,135	–	0,428	0,756	0,726
2,243	..	..	2,372	..	0,944	–	0,262	–	0,901	2,619	2,258
1,833	..	..	1,776	..	0,383	–	0,277	–	0,896	1,781	1,584
0,205	..	..	0,236	..	0,068	–	0,034	–	0,120	0,218	0,192
0,069	..	..	0,106	..	–	–	0,036	–	0,045	0,106	0,085
0,188	..	..	0,340	..	0,085	–	0,064	–	0,118	0,262	0,237
0,365	..	..	0,362	..	0,144	–	0,116	–	0,258	0,393	0.340
0,418	..	..	0,475	..	0,345	–	0,164	–	0,380	0,419	0,405
0,124	..	..	0,197	..	0,304	–	0,110	–	0,122	0,136	0,149
0,426	..	..	0,471	..	0,041	–	0,121	–	0,276	0,392	0,399

Pct. af landstotal	Folketal 27.9. 65	Skattepligtig indkomst	Person- og ejendomsskatter			Skattepligtig indkomst +skatter	Bidrag til refusionsforbundet	Antal over 65 år 1960	Refusion af sociale udgifter	Sygehusrefusion[1])
			Til staten	Til kommunen	I alt					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Københavns amt:										
1. Gentofte	1,793	3,336	8,518	3,083	6,214	3,963	2,691	2,347	1,193	2,556
2. Rødovre	0,958	1,097	1,137	1,076	1,111	1,100	0,915	0,348	0,370	0,650
3. Ballerup	0,748	0,663	0,635	0,655	0,643	0,659	0,549	0,180	0,209	0,472
4. Dragør	0,092	0,116	0,157	0,120	0,141	0,121	0,088	0,070	0,062	0,057
Frederiksborg amt:										
5. Tikøb	0,360	0,357	0,403	0,394	0,399	0,366	0,396	0,286	0,289	0,034
6. Vejby-Tibirke	0,050	0,047	0,069	0,104	0,084	0,054	0,106	0,056	0,050	0,132
7. Slangerup by	0,040	0,037	0,031	0,032	0,032	0,036	0,035	0,034	0,037	0,019
8. Slangerup land	0,011	0,009	0,055	0,008	0,006	0,008	0,012	0,014	0,012	0,010
Præsto amt:										
9. Karise	0,034	0,029	0,022	0,035	0,028	0,029	0,036	0,049	0,042	0,030
Bornholms amt:										
10. Klemensker	0,054	0,037	0,020	0,044	0,030	0,036	0,050	0,050	0,064	0,052
Maribo amt:										
11. Tirsted-Skørringe-V.	0,036	0,029	0,018	0,035	0.025	0,028	0,041	0,048	0,044	0,040
12. Vestenskov	0,018	0,016	0,011	0,026	0,018	0,017	0,022	0,022	0,015	0,022
13. Halsted-Avnede	0,041	0,033	0,022	0,046	0,032	0,033	0,046	0,044	0,042	0,043
Svendborg amt:										
14. Gudbjerg	0,035	0,026	0,017	0,030	0,023	0,025	0,039	0,040	0,034	0,043
15. Tranekær-Tullebølle.	0,036	0,030	0,018	0,039	0,027	0,030	0,042	0,053	0,050	0,049
Odense amt:										
16. Munkebo	0,096	0,077	0,060	0,092	0.073	0,076	0,070	0,030	0,044	0,045
17. Nr. Lyndelse	0,037	0,028	0,016	0,037	0,025	0,027	0,032	0,035	0,035	0,031
Vejle amt:										
18. Hornstrup	0,064	0,064	0,084	0,056	0,072	0,066	0,060	0,059	0,054	0,056
19. Hover	0,086	0,068	0,042	0,058	0,049	0,064	0,062	0,063	0,069	0,044
20. Højen	0,022	0,016	0,011	0,015	0.013	0,015	0,021	0,018	0,019	0,025
21. Skibet	0,046	0,035	0,022	0,026	0,024	0,033	0,035	0,033	0,035	0,028
22. Vinding	0,089	0,102	0,150	0,099	0,128	0,107	0,081	0,073	0,052	0,067
Skanderborg amt:										
23. Dover	0,073	0,056	0,036	0,062	0,047	0,054	0,065	0,083	0,087	0,059
Århus amt:										
24. Holme-Tranbjerg	0,310	0,319	0,411	0,268	0,351	0,325	0,243	0,144	0,142	0,220
25. Vejlby-Risskov	0,308	0,328	0,476	0,311	0,406	0,344	0,274	0,214	0,158	0,231
26. Viby	0,365	0,392	0,449	0,359	0,411	0,396	0,319	0,235	0,212	0,241
27. Tunø	0,003	0,002	0,000	0,002	0,001	0,002	0,003	0,005	0,006	0,002
Ålborg amt:										
28. Hals	0,064	0,048	0,031	0,056	0,041	0,046	0,051	0,070	0,083	0,042
Hjørring amt:										
29. Dronninglund	0,195	0,148	0,093	0,135	0.111	0,140	0,168	0,212	0,224	0,176
30. Hirtshals	0,164	0,140	0,115	0,138	0,125	0,137	0,117	0,082	0,110	0,119
31. Jetsmark	0,103	0,065	0,029	0,080	0,051	0,062	0,076	0,091	0,123	0,058
Ringkøbing amt:										
32. Assing	0,048	0,032	0,016	0,042	0,027	0,031	0,039	0,040	0,040	0,041
33. Hanning	0,022	0,014	0,006	0,020	0,012	0,014	0,021	0,018	0,023	0,028
34. Tim	0,024	0,016	0,009	0,024	0,016	0,016	0,020	0,027	0,030	0,020
35. Torsted	0,013	0,007	0,002	0,012	0,007	0,007	0,011	0,008	0,009	0,012
36. Nr. Omme	0,042	0,026	0,011	0,031	0,019	0,024	0,035	0,039	0,049	0,033
37. Stavning	0,018	0,011	0,004	0,017	0,010	0,011	0,016	0,018	0,020	0,019
Ribe amt:										
38. Grindsted	0,181	0,152	0,120	0,155	0,135	0,149	0,141	0,105	0,103	0,089
39. Holsted	0,056	0,043	0,030	0,046	0,037	0,042	0,047	0,076	0,075	0,037
40. Ansager	0,083	0,054	0,025	0,074	0,046	0,053	0,073	0,086	0,092	0,067
41. Kvong	0,014	0,009	0,026	0,012	0,006	0,009	0,014	0,012	0,011	0,020

1) Sparet skat og bidrag til amtskommunen.

Antal 7–14 årige 1960	Børn i 1.–7. klasse	Børn i 8. kl.–3. real	Lærer-løns-refusion	Areal	Hoved-lande-veje	Lande-veje	Biveje	Vejrefusion		I alt refu-sioner	Ialt refusioner excl. sociale
								Til amtet	Til primær-komm.		
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
,527	..	..	1,986	0,060	–	–	0,418	0,832	1,219	1,591	2,181
,817	..	..	0,844	0,027	–	–	0,132	0,212	0,282	0,504	0,703
,419	..	..	9,645	0,076	–	–	0,144	0,154	0,419	0,356	0,574
,090	..	..	0,113	0,004	–	–	0,030	0,186	0,040	0,070	0,083
,342	..	..	0,372	0,256	–	–	0,285	0,218	0,352	0,336	0,405
,030	..	..	0,039	0,111	–	–	0,080	0,086	0,071	0,068	0,095
,034	..	..	0,029	0,021	–	–	0,015	0,012	0,006	0,031	0,023
,015	..	..	0,002	0,025	–	–	0,017	0,006	0,005	0,010	0,007
,034	..	..	0,022	0,054	–	–	0,055	0,029	0,017	0,037	0,030
069	..	..	0,053	0,133	–	–	0,122	0,070	0,055	0,066	0,069
047	..	..	0,033	0,112	–	–	0,119	0,043	0,055	0,046	0,050
021	..	..	0,038	0,053	–	–	0,059	0,024	0,022	0,023	0,035
049	..	..	0,055	0,102	–	–	0,097	0,046	0,062	0,051	0,063
037	..	..	0,029	0,102	–	–	0,109	0,055	0,054	0,041	0,052
041	..	..	0,030	0,108	–	–	0,095	0,062	0,035	0,051	0,051
041	..	..	0,083	0,044	–	–	0,058	0,028	0,116	0,060	0,085
039	..	..	0,083	0,044	–	–	0,055	0,020	0,024	0,036	0,037
069	..	..	0,034	0,050	–	–	0,063	0,034	0,064	0,055	0,055
081	..	..	0,059	0,043	–	–	0,059	0,027	0,067	0,066	0,062
022	..	..	0,015	0,056	–	–	0,064	0,015	0,029	0,021	0,025
044	..	..	0,026	0,053	–	–	0,067	0,017	0,040	0,035	0,034
083	..	..	0,084	0,029	–	–	0,047	0,041	0,039	0,062	0,078
078	..	..	0,284	0,112	–	–	0,123	0,064	0,093	0,091	0,097
297	..	..	0,462	0,048	–	–	0,117	0,098	0,167	0,197	0,278
293	..	..	0,514	0,031	–	–	0,078	0,103	0,106	0,199	0,259
359	..	..	0,691	0,025	–	–	0,104	0,108	0,118	0,248	0,301
004	..	..	0,018	0,008	–	–	0,027	0,011	0,009	0,004	0,003
078	..	..	0,271	0,142	–	–	0,118	0,029	0,052	0,077	0,069
218	..	..	0,730	0,453	–	–	0,464	0,107	0,108	0,211	0,191
154	..	..	0,357	0,092	–	–	0,116	0,072	0,146	0,127	0,152
129	..	..	0,401	0,142	–	–	0,138	0,036	0,058	0,104	0,076
048	..	..	0,128	0,162	–	–	0,200	0,020	0,040	0,043	0,048
032	..	..	0,074	0,090	–	–	0,086	0,013	0,094	0,031	0,043
029	..	..	0,098	0,094	–	–	0,049	0,098	0,019	0,030	0,031
020	..	..	0,030	0,144	–	–	0,117	0,006	0,035	0,014	0,022
055	..	..	0,158	0,175	–	–	0,123	0,016	0,064	0,047	0,045
022	..	..	0,066	0,101	–	–	0,125	0,093	0,052	0,023	0,028
194	..	..	0,336	0,309	–	–	0,326	0,074	0,208	0,143	0,202
063	..	..	0,244	0,090	–	–	0,076	0,030	0,404	0,073	0,070
105	..	..	0,300	0,230	–	–	0,256	0,056	0,140	0,099	0,109
020	..	..	0,037	0,065	–	–	0,055	0,017	0,048	0,019	0,029

Sygehustilskuddets størrelse i de enkelte kommuner

1. Statens tilskud til kommunernes almindelige sygehusvæsen beregnes for samtlige landets kommuner under ét som 65 pct. af kommunernes nettoudgifter til sygehusene i det foregående år. Ved beregningen medtages kun egentlige driftsudgifter, men ikke udgifter til forrentning og afskrivning.

Dette tilskudsbeløb fordeles til de enkelte kommuner på den måde, at en trediedel fordeles efter kommunens indbyggerantal, en trediedel efter antal sygedage på kommunens sygehuse og en trediedel efter kommunens bruttoudgifter ved sygehusvæsenet (stadig bortset fra udgifter til forrentning og afskrivning).

2. Dette fordelingsgrundlag betyder, at den del af nettoudgifterne, som dækkes af tilskuddet - *tilskudsprocenten* — for den enkelte kommune kan komme til at afvige en hel del fra de 65 pct., der er fastsat for kommunerne taget under ét.

Til belysning heraf er i tabel 1 vist, hvorledes kommunerne i de senere år har været fordelt efter tilskudsprocentens størrelse.

Det mest iøjnefaldende træk i oversigten er den meget store spredning i tilskudsprocenterne - fra ca. 50 til 100 pct. af udgifterne. Det må iøvrigt tilføjes, at der i hvert fald principielt ikke ville være noget til hinder for, at tilskudsreglerne kunne give tilskudsprocenter på over 100, men at der i lovgivningen er sat en overgrænse netop ved 100 pct.

Den store spredning i tilskudsprocenterne genfindes i alle de anførte år, omend der har været en tendens til, at antallet af kommuner med meget høje tilskudsprocenter er gået noget tilbage. Den omstændighed, at fordelingens udseende ikke iøvrigt har ændret sig særlig meget i disse år, er dog ikke ensbetydende med, at de enkelte kommuner har haft samme tilskudsprocent igennem perioden. Tværtimod viser en nærmere gennemgang af materialet, at 20 ud af 85 byer og 2 ud af 25 amtskommuner i løbet af den betragtede 5-årsperiode har haft udsving i tilskudsprocenter, på 10 procentpoints og derover, i 4 af byerne var forskellen endda større end 15.

I det følgende er det på denne baggrund søgt belyst, hvad det er for faktorer, der ligger bag disse store forskelle i tilskudsprocenterne.

3. Rent umiddelbart er disse forskelle naturligvis et resultat af lovens fordelingsregler, hvorefter tilskuddet følger folketal, sygedagstal og bruttoudgifter, og det ligger derfor lige for at vise, hvorledes samspillet mellem disse størrelser påvirker tilskudsprocentens højde.

Det må da først nævnes, at den omstændighed, at tilskuddst til den enkelte kommune beregnes på grundlag af de nævnte størrelser, herunder bruttoudgifterne, mens tilskudsprocenten opgøres på basis af kommunens nettoudgifter (d. v. s. bruttoudgifter med fradrag af takstmæssig betaling og visse andre indtægter), er ensbetydende med, at kommuner, der havde samme fordelingsgrundlag, men forskellig takstpolitik, ville vise forskellige tilskudsprocenter, idet nemlig den kommune, der havde høje takster, ville registrere en højere tilskudsprocent end den kommune, der havde lave takster. Faktisk er der imidlertid kun relativt beskedne forskelle i den del af bruttoudgifterne, der i de enkelte kommuner dækkes af driftsindtægterne, jfr. tabel 2, og dette forhold bidrager derfor ikke stærkt til forklaring af spredningen i tilskudsprc centerne.

Denne forklaring må derfor primært søges i samspillet mellem de øvrige elementer i tilskudsberegningen: Folketal, sygedagstal

TABEL 1.

Kommunerne fordelt efter tilskudsprocentens størrelse[1]).

Antal kommuner	1961–62[2])		1962–63		1963–64		1964–65		1965–66		1966–67	
	Amts-kom-muner	By-kom-muner	Amts-kom-muner	By-kom-muner	Amts-kom-muner	By-kom-muner	Amts-kom-muner	By-kom-muner	Amts-kom-muner	By-kom-muner	Amts-kom-muner	By-kommu-ner[3])
Kommuner med tilskudsprocent på:												
40,0–44,9	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
45,0–49,9	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
50,0–54,9	–	–	–	5	–	2	–	2	–	2	–	3
55,0–59,9	2	22	1	4	–	6	1	8	–	9	–	7
60,0–64,9	2	14	2	12	3	21	2	17	3	16	4	12
65,0–69,9	2	5	1	14	1	9	2	16	2	18	1	22
70,0–74,9	5	13	5	20	7	16	7	16	7	18	8	13
75,0–79,9	3	11	5	16	5	13	4	11	5	7	5	11
80,0–84,9	3	5	6	3	4	7	5	6	4	6	4	4
85,0–89,9	4	9	3	10	2	8	2	5	2	8	1	–
90,0–94,9	2	3	1	1	2	2	–	2	1	1	–	2
95,0–99,9	2	–	–	–	1	–	1	1	1	–	–	1
100,00	–	1	1	–	–	1	1	1	–	–	2	–
I alt	25	85	25	85	25	85	25	85	25	85	25	75[3])
Gennemsnitlig tilskudsprocent ..	70,2	53,7	72,1	59,4	72,0	59,3	71,7	59,6	71,4	59,6	71,0	59,8
Tilskudsprocent for:												
København	–	43,1	–	50,9	–	50,9	–	51,7	–	51,7	–	52,7
Frederiksberg ...	–	48,1	–	54,0	–	53,2	–	53,8	–	53,8	–	54,8
Københavns amt.	55,0[4])	–	60,9	–	61,6	–	61,6	–	61,8	–	63,3	–
Gennemsnit for øvrige kommuner.	75,3	65,7	75,7	68,8	75,3	68,5	75,0	67,8	74,4	67,4	73,3	66,4

1) De anførte år angiver tidspunktet for tilskuddets udbetaling.
2) Ældre tilskudsregler.
3) Excl. Marstalkommuner.
4) Incl. supplerende tilskud.

og bruttoudgifter. Denne sammenhæng kan lettest belyses gennem nogle få eksempler.

Man kan her først tænke sig en i alle de nævnte henseender »typisk« kommune - »typisk« i den forstand, at både hyppigheden af sygehusophold og sygehusomkostningerne svarede til det gennemsnitlige i alle landets kommuner, d. v. s. at den f. eks. havde 2 pct. af indbyggertallet, 2 pct. af antallet af sygedage og 2 pct. af kommunernes samlede bruttoudgifter. En sådan kommune ville — med det ovennævnte forbehold for takstpolitikken — få det gennemsnitlige tilskud på 65 pct.

Til sammenligning kan man forestille sig en kommune, der også havde 2 pct. af indbyggertallet og sygedagene, men et billigt sygehusvæsen, så udgifterne pr. sygedag f. eks. var 10 pct. under landsgennemsnittet. Kommunens samlede sygehusudgifter ville da være 10 pct. lavere end i den førstnævnte kommune, og den trediedel af tilskuddet, der udmåles efter udgifter, ville også være 10 pct. lavere. De øvrige to trediedele af tilskuddet, som følger sygedage og indbyggerantal, ville derimod være det samme, således at det samlede tilskud kun ville være 3 1/3 pct. lavere. Da imidlertid kommunens udgifter som nævnt var 10 pct. lavere, ville tilskudsprocenten blive højere end i den første, nemlig ca. 70 pct. mod 65.

Hvis man endelig for det tredie tænker sig, at en kommune havde 10 pct. lavere sygehusudgifter ikke i kraft af, at udgifterne pr. syge-

TABEL 2.

Kommunerne fordelt efter størrelsen af nogle for sygehustilskuddet betydende faktorer. Tilskudsår 1965-66.

Antal kommuner med:	Nettoudgiftens andel af bruttoudgiften		Bruttoudgift pr. sygedag		Antal sygedage pr. indbygger	
	Amts-kommuner	By-kommuner	Amts-kommuner	By-kommuner	Amts-kommuner	By-kommuner
Over 150 pct. af landsgennemsnittet	–	–	–	–	–	6
125–150 – - –	–	–	–	–	–	14[2])
120–125 – - –	–	–	–	–	–	3
115–120 – - –	–	–	1[1])	2[2])	–	7
110–115 – - –	–	–	–	2	–	9
105–110 – - –	–	–	–	8	–	8
100–105 – - –	5[1])	21[2])	2	15	4	10
95–100 – - –	18	52	5	9	4	10
90– 95 – - –	2	12	4	8	3	8
85– 90 – - –	–	–	6	13	2	2
80– 85 – - –	–	–	4	9	5	2
75– 80 – - –	–	–	2	9	4[1])	2
50– 75 – - –	–	–	1	10	2	3
Under 50 – - –	–	–	–	–	1	1
I alt	25	85	25	85	25	85

1) Herunder Københavns amtskommune.
2) Herunder Københavns kommune.

dag var lavere, men ved at antallet af sygedage pr. indbygger var 10 pct. lavere end i den første kommune, ville stillingen pâny være ændret. I dette tilfælde ville nemlig ikke blot den trediedel af tilskuddet, der vedrørte udgifterne, blive formindsket, men også den trediedel, der vedrørte antallet af sygedage, ville gå ned med 10 pct., mens det tilskud, der indgik efter indbyggertal, fortsat var uforandret. Tilskuddet ville i dette tilfælde gå ned med 6 2/3 pct., mens kommunens udgifter var 10 pct. lavere. Tilskudsprocenten ville her blive ca. 67,5, d. v. s. højere end i det førstnævnte eksempel, men lavere end i det andet. Den sidstnævnte sammenligning viser således, hvordan tilskudsreglerne kan resultere i, at to kommuner med samme sygehusudgift opnår forskelligt tilskud og tilskudsprocent.

4. Ser man væk fra de mindre forskelle i tilskudsprocenten, der kan skyldes forskellig takstpolitik, er differencen således beroende på forskelle i antallet af sygedage pr. indbygger og bruttoudgifterne pr. sygedag. Sammenhængen er, som det fremgår af eksemplerne, således, at få sygedage pr. indbygger og lave bruttoudgifter pr. sygedag begge resulterer i en høj tilskudsprocent. Denne sammenhæng er stærkest mellem bruttoudgifter pr. sygedag og tilskudsprocent og mindre udtalt mellem sygedage pr. indbygger og tilskudsprocent.

De faktisk forekommende variationer i tilskudsprocenterne bliver derfor beroende på, hvor store forskelle der forekommer fra kommune til kommune i henholdsvis antal sygedage pr. indbygger og bruttoudgifterne pr. sygedag. Dette er nærmere belyst i tabel 2, der viser en meget betydelig spredning omkring landsgennemsnittene. I de kommuner, der havde henholdsvis det største antal sygedage og de højeste bruttoudgifter, er tallene respektive 3 og 2 gange så høje som i de kommuner, der havde de laveste tal.

Da der iøvrigt ikke kan påvises - og vel heller ikke ventes - nogen klar sammenhæng mellem antal sygedage pr. indbygger og bruttoudgifter pr. sygedag, finder man eksempler på alle mulige kombinationer af disse størrelser og tilsvarende - som nævnt - stor spredning i tilskudsprocenterne. Københavns

og Frederiksberg kommuner havde således såvel mange sygedage som høje bruttoudgifter og derfor en meget lav tilskudsprocent (godt 50), mens f. eks. amterne uden for hovedstaden havde relativt få sygedage og lave bruttoudgifter — i øvrigt også ret høje takster — og dermed en forholdsvis høj tilskudsprocent (ca. 75).

I disse sammenhænge vejer størrelsen af bruttoudgiften pr. sygedag som omtalt ret tungt, og der er derfor også en tydelig sammenhæng mellem disse udgifter og tilskudsprocenten, således at tilskudsprocenten stiger, jo lavere sygedagsudgiften er.

5. Et er imidlertid, at man — i realiteten ganske mekanisk - kan påvise, hvorledes tilskudsreglerne på et givet tidspunkt resulterer i en eller anden fordeling af kommunerne efter tilskudsprocentens højde.

Nok så interessant ville det imidlertid være at afdække, hvad det er for reelle faktorer, der via tilskudsreglerne bliver bestemmende for, om en kommune får et stort eller et lille tilskud. I nær sammenhæng dermed står et andet meget væsentligt spørgsmål, nemlig hvorledes tilskudsreglerne må antages at påvirke kommunernes dispositioner.

Det første af disse problemer kan også udtrykkes på den måde, at der søges en nærmere analyse af, hvilke forhold der er bestemmende for, om antallet af sygedage pr. indbygger og bruttoudgiften pr. sygedag er høj eller lav. Med det materiale, der foreligger, er det imidlertid meget vanskeligt at belyse dette nærmere.

Når en kommune f. eks. har et relativt lavt tal for antal sygedage på hospital i sammenligning med indbyggertallet, kan det bl. a. stå i forbindelse med, at antallet af ældre blandt kommunens indbyggere er meget lavt – denne sammenhæng er ganske åbenbart tilstede — det kan også skyldes, at hospitalskapaciteten ikke er tilstrækkelig stor, eller omvendt, at kapaciteten på kommunens plejehjem er stærkt udbygget, således at antallet af ældre, der er indlagt på sygehus, er relativt lavt; endelig er der mulighed for, at den pågældende kommunes sygehusvæsen anvender stærkt avancerede behandlingsmetoder, der tillader forholdsvis hurtig udskrivning af patienterne.

Tilsvarende gælder om bruttoudgifterne pr. sygedag, at de påvirkes af en række faktorer af meget forskellig karakter. Lave udgifter kan være udtryk for, at arbejdsgangen på sygehuset er meget effektiv, men kan også betyde, at avancerede, men relativt bekostelige behandlingsmetoder ikke er taget i anvendelse i samme udstrækning som på andre sygehuse; sygehusenes karakter og specialiseringsgrad kan også spille ind, og endelig kan også forskelle i omkostningsniveau mellem landets forskellige dele gøre sig gældende.

Det er således ikke muligt uden en nærmere analyse af de enkelte sygehuses forhold og karakter at belyse nærmere, om det er således, at tilskudsreglerne er til særlig fordel for bestemte typer af sygehuse.

Derimod er det i noget højere grad muligt at bedømme, hvorledes tilskudsreglerne må antages at påvirke kommunernes økonomiske overvejelser i forbindelse med sygehusvæsenet. Dette spørgsmål er nærmere omtalt i betænkningens kapitel IV.

Redegørelse for vej udgifternes og vejlængdernes betydning for størrelsen af den almindelige vejrefusion til primærkommunerne

1. Den almindelige refusion af amtskommunernes vejudgifter udgør 75 pct. By- og sognekommunernes vejudgifter refunderes med en procent, der mindst kan være 23 og kan vokse med vejlængden pr. indbygger og udgiften pr. km vej i kommunen til højst 70, jfr. tabel 1 til den nærmere redegørelse for vej udgifternes fordeling i betænkningens sidste del (C), punkt I. C. 1-4. I købstæderne, København og Frederiksberg forøges refusionen dog således, at den for kommunens hovedlandeveje pr. km udgør 75 pct. af den gennemsnitlige refusionsberettigende vejudgift pr. km for hele kommunens vejnet.

Den i 1966-67 udbetalte almindelige refusion til sognekommunerne udgjorde ca. 52 pct. af refusionsgrundlaget (vejudgiften i 1965-66), jfr. tabel 2 til ovennævnte redegørelse. For købstæderne var den tilsvarende procent ca. 47. Uden den særlige forhøjelse for hovedlandevejsstrækninger ville procenten have været ca. 44. Refusionerne til København og Frederiksberg udgjorde 43, henholdsvis 39 pct. af refusionsgrundlaget. De anførte procenter er for sognekommuner og købstæder gennemsnitstal og dækker - især for sognekommunernes vedkommende - over store variationer (fra ca. 35 til ca. 65 pct.).

2. Da forskelle i refusionsprocent som nævnt beror på to forhold, vejlængde pr. indbygger og udgift pr. km vej, belyses forskellene bedst ved at se på, hvorledes kommunerne er grupperet efter disse bestemmende faktorer. Med dette formål for øje har man i vejdirektoratet indhentet oplysninger om vejlængde pr. indbygger, udgift pr. km vej i 1966-67 og foreløbig refusionsberettigende udgift i 1967-68 for ialt 83 bykommuner (incl. Frederiksberg), 670 sognekommuner med bymæssig bebyggelse på mindst 250 indbyggere eller med forstadsbebyggelse samt for 314 andre sognekommuner (i det følgende benævnt »rene landkommuner«). Det drejer sig om i alt 1067 kommuner. Det samlede antal primærkommuner var pr. 1. april 1966 1109, og der mangler således i det benyttede materiale kun 42 kommuner, nemlig 5 bykommuner (deriblandt København), 21 sognekommuner med bymæssig bebyggelse eller forstadsbebyggelse samt 16 rene landkommuner. Oplysninger om de manglende kommuner var ikke tilgamgelige på det tidspunkt, undersøgelsen blev foretaget.

3. I tabel 1 a-c er vist, hvordan de kommuner inden for hver af de nævnte 3 grupper, om hvilke oplysninger forelå, var fordelt efter henholdsvis vejlængde pr. indbygger (tabellernes hoved) og udgift pr. km vej (tabellernes forspalte). Tabellerne er således opstillet med samme indgange som vejtilskudslovens refusionsskema, der som nævnt er gengivet som tabel 1 til den særlige redegørelse for vejudgifterne, jfr. punkt 1 foran.

I tabel 2 a-c er endvidere vist, hvordan den samlede refusionsberettigende udgift i de 3 kommunegrupper er fordelt efter vejlængde pr. indbygger og udgift pr. km vej i de kommuner, der har afholdt udgifterne.

4. Det fremgår af tabel 1 a bl. a., at *bykommunerne*, som det kunne ventes, typisk har små vejlængder pr. indbygger, idet 50 ud af 83 kommuner har fra 2 til 6 m vej pr. indbygger. Den største vejlængde for en bykommune er 24—26 m pr. indbygger, men af de 9 kommuner, der har større vejlængde pr. indbygger end 12 m, er de 8 kommuner, som i 1966 er blevet sammenlagt med omliggende sognekommuner. Med undtagelse af to nye Marstal-kommuner (Vest-Ærø og Mariager) havde alle bykommunerne mindst 5.000 kr. udgift pr. km vej, og ca. 86 pct. havde mindst 10.000 kr. udgift. I virkeligheden havde mange bykommuner væsentligt

TABEL 1 a.

Bykommuner fordelt efter kommunernes udgifter pr. km vej og vejlængde pr. indbygger.

Udgift pr. km vej kr.	Meter vej pr. indbygger																															
	70 og mere	60,0–69,9	50,0–59,9	45,0–49,9	40,0–44,9	35,0–39,9	32,5–34,9	30,0–32,4	28,0–29,9	26,0–27,9	24,0–25,9	22,0–23,9	20,0–21,9	18,0–19,9	16,0–17,9	15,0–15,9	14,0–14,9	13,0–13,9	12,0–12,9	11,0–11,9	10,0–10,9	9,0– 9,9	8,0– 8,9	7,0– 7,9	6,0– 6,9	5,0– 5,9	4,0– 4,9	3,0– 3,9	2,0– 2,9	1,0– 1,9	Under 1,0	I alt
Under 1.000																																
1.000–1.499																																
1.500–1.999																																
2.000–2.999											1																					1
3.000–4.999											1																					1
5.000–9.999													2	2	1				3			2										10
Over 10.000																2				1	3	2	2	3	4	9	15	14	12	3	1	71
I alt											2		2	2	1	2			3	1	3	4	2	3	4	9	15	14	12	3	1	83

TABEL 1 b.

Sognekommuner med bymæssig bebyggelse samt forstadskommuner fordelt efter kommunernes udgifter pr. km vej og vejlængde pr. indbygger.

Udgift pr. km vej kr.	Meter vej pr. indbygger																														
	70 og mere	60,0–69,9	50,0–59,9	45,0–49,9	40,0–44,9	35,0–39,9	32,5–34,9	30,0–32,4	28,0–29,9	26,0–27,9	24,0–25,9	22,0–23,9	20,0–21,9	18,0–19,9	16,0–17,9	15,0–15,9	14,0–14,9	13,0–13,9	12,0–12,9	11,0–11,9	10,0–10,9	9,0– 9,9	8,0– 8,9	7,0– 7,9	6,0– 6,9	5,0– 5,9	4,0– 4,9	3,0– 3,9	2,0– 2,9	1,0– 1,9	Under 1,0	I alt
Under 1.000			1				1			1				1																		4
1.000–1.499							1			2																						3
1.500–1.999		1				1		2	1		2																					7
2.000–2.999		1			3	2		1	1		3		1	1																		13
3.000–4.999			7	2	8	19	9	8	6	12	9	7	9		1	1	1															99
5.000–9.999			4	7	10	23	19	16	24	28	21	18	26	24	14	8	10	8	4		4	3	2	2	3		1		1			280
Over 10.000				1	2	4	6	1	9	10	6	13	20	15	22	11	11	18	12	14	12	9	7	8	10	6	10	12	10	4	1	264
I alt		2	12	10	23	49	36	28	41	53	41	38	56	41	37	20	22	26	16	14	16	12	9	10	13	6	11	12	11	4	1	670

TABEL 1 c.

Rene landkommuner fordelt efter kommunernes udgifter pr. km vej og vejlængde pr. indbygger.

Udgift pr. km vej kr.	Meter vej pr. indbygger	Under 1.000	1.000–1.499	1.500–1.999	2.000–2.999	3.000–4.999	5.000–9.999	Over 10.000	I alt
70 og mere		5	2	2	4	6	1		20
60,0–69,9				2	4		2	1	9
50,0–59,9		1	2	1	6	7	7	3	27
45,0–49,9		1		4	6	6	5	1	23
40,0–44,9		1	1		2	10	9	1	24
35,0–39,9		3	2	1	3	11	16	5	41
32,5–34,9		1	1		2	3	11	4	22
30,0–32,4					3	11	16	5	35
28,0–29,9			1		1	6	11	5	24
26,0–27,9				2	1	5	8	3	19
24,0–25,9		1	1			4	10	4	20
22,0–23,9						1	6	5	12
20,0–21,9						1	5	3	9
18,0–19,9				1		3	7	4	15
16,0–17,9					1	2	1	2	6
15,0–15,9							1		1
14,0–14,9							1	1	2
13,0–13,9									
12,0–12,9							1		1
11,0–11,9						1			1
10,0–10,9								3	3
9,0– 9,9									
8,0– 8,9									
7,0– 7,9									
6,0– 6,9									
5,0– 5,9									
4,0– 4,9									
3,0– 3,9									
2,0– 2,9									
1,0– 1,9									
Under 1,0									
I alt		13	10	13	33	77	118	50	314

TABEL 2 a.

Refusionsberettigende udgifter i bykommunerne fordelt efter kommunernes udgifter pr. km vej og vejlængde pr. indbygger (1.000 kr.).

Udgift pr. km vej kr.	Meter vej pr. indbygger																														
	70 og mere	60,0–69,9	50,0–59,9	45,0–49,9	40,0–44,9	35,0–39,9	32,5–34,9	30,0–32,4	28,0–29,9	26,0–27,9	24,0–25,9	22,0–23,9	20,0–21,9	18,0–19,9	16,0–17,9	15,0–15,9	14,0–14,9	13,0–13,9	12,0–12,9	11,0–11,9	10,0–10,9	9,0– 9,9	8,0– 8,9	7,0– 7,9	6,0– 6,9	5,0– 5,9	4,0– 4,9	3,0– 3,9	2,0– 2,9	1,0– 1,9	Under 1,0	I alt
Under 1.000																																
1.000–1.499																																
1.500–1.999																																
2.000–2.999											338																					338
3.000–4.999											469				251																	720
5.000–9.999													1.722	2.532					904			379										5.537
Over 10.000																1.132				242	1.446	1.376	2.199	2.613	2.851	11.271	30.973	25.425	38.368	20.530	5.312	143.738
I alt											807		1.722	2.532	251	1.132			904	242	1.446	1.755	2.199	2.613	2.851	11.271	30.973	25.425	38.368	20.530	5.312	150.333

TABEL 2 b.

Refusionsberettigende udgifter i sognekommuner med bymæssig bebyggelse og i forstadskommuner fordelt efter kommunernes udgifter pr. km vej og vejlængde pr. indbygger (1.000 kr.).

Udgift pr. km vej kr.	Meter vej pr. indbygger																														
	70 og mere	60,0–69,9	50,0–59,9	45,0–49,9	40,0–44,9	35,0–39,9	32,5–34,9	30,0–32,4	28,0–29,9	26,0–27,9	24,0–25,9	22,0–23,9	20,0–21,9	18,0–19,9	16,0–17,9	15,0–15,9	14,0–14,9	13,0–13,9	12,0–12,9	11,0–11,9	10,0–10,9	9,0– 9,9	8,0– 8,9	7,0– 7,9	6,0– 6,9	5,0– 5,9	4,0– 4,9	3,0– 3,9	2,0– 2,9	1,0– 1,9	Under 1,0	I alt
Under 1.000			80				196			298				12																		586
1.000–1.499							48			105																						153
1.500–1.999		105				109		168	58		163																					603
2.000–2.999		190			371	111		168	132		286		66	53																		1.377
3.000–4.999			2.005	331	4.300	4.817	1.848	1.579	1.757	2.355	2.629	1.578	1.130		116	104	149															24.698
5.000–9.999			2.637	3.598	5.135	11.584	9.802	7.139	11.994	10.757	9.175	8.521	10.218	8.132	6.979	3.029	3.699	2.491	936		1.327	783	222	1.778	602		77		302			120.917
Over 10.000				176	1.370	8.226	6.817	460	7.911	8.180	3.660	8.872	16.570	11.199	14.690	7.992	7.333	11.842	7.422	12.013	7.690	6.602	4.176	10.345	6.932	4.641	18.469	25.581	35.756	15.997	2.217	273.139
I alt		295	4.722	4.105	11.176	24.847	18.711	9.514	21.852	21.695	15.913	18.971	27.984	19.396	21.785	11.125	11.181	14.333	8.358	12.013	9.017	7.385	4.398	12.123	7.534	4.641	18.546	25.581	36.058	15.997	2.217	421.473

TABEL 2 c.

Refusionsberettigende udgifter i rene landkommuner fordelt efter kommunernes udgifter pr. km vej og vejlængde pr. indbygger (1.000 kr.).

Udgift pr. km vej kr.	Meter vej pr. indbygger	Under 1.000	1.000–1.499	1.500–1.999	2.000–2.999	3.000–4.999	5.000–9.999	Over 10.000	I alt
70 og mere		65	88	73	588	827	64		1.705
60,0–69,9				115	322		259	1.341	2.037
50,0–59,9		5	62	94	668	943	2.366	1.673	5.811
45,0–49,9		20		368	511	822	1.236	288	3.245
40,0–44,9		6	41		151	1.386	2.471	321	4.376
35,0–39,9		310	63	42	231	1.223	3.792	2.674	8.335
32,5–34,9		2	44		114	374	2.307	2.486	5.327
30,0–32,4					271	1.304	3.580	1.936	7.091
28,0–29,9			19		45	505	2.055	2.274	4.898
26,0–27,9				56	49	339	2.008	1.032	3.484
24,0–25,9		109	14			457	1.784	1.453	3.817
22,0–23,9						102	1.862	1.414	3.378
20,0–21,9						92	1.479	2.203	3.774
18,0–19,9				36		196	1.139	872	2.243
16,0–17,9					23	175	196	526	920
15,0–15,9							127		127
14,0–14,9							160	330	490
13,0–13,9									
12,0–12,9							117		117
11,0–11,9						26			26
10,0–10,9								1.043	1.043
9,0– 9,9									
8,0– 8,9									
7,0– 7,9									
6,0– 6,9									
5,0– 5,9									
4,0– 4,9									
3,0– 3,9									
2,0– 2,9									
1,0– 1,9									
Under 1,0									
I alt		517	331	784	2.973	8.771	27.002	21.866	62.244

større udgift pr. km vej. Af tabel 2 a ses, at de 71 bykommuner, der havde over 10.000 kr. udgift pr. km vej, tegnede sig for ca. 144 mill. kr. i refusionsberettigende udgift: eller godt 95 pct. af den samlede udgift.

5. Det ses af tabel 1. c, at *de rene landkommuners* refusionsmæssige placering er vidt forskellig fra bykommunernes. 46 pct. af kommunerne havde mere end 35 m vej pr. indbygger, og kun ca. 20 pct. havde mindre vejlængder pr. indbygger end de højest liggende bykommuner.

Kun 50 ud af 314 landkommuner havde en vejudgift på over 10.000 kr. pr. km vej, men disse tegnede sig dog for godt en trediedel af landkommunernes refusionsberettigende udgifter, jfr. tabel 2 c.

Et ikke ubetydeligt antal landkommuner havde udgifter pr. km vej, der lå væsentligt under 10.000 kr. Ca. halvdelen af kommunerne havde således en udgift på under 5.000 kr., og 13 kommuner - ca. 4 pct. af materialet - var nede på under 1000 kr. udgift pr. km vej.

6. Mens grupperne bykommuner og; rene landkommuner formentlig hver for sig indeholder enheder med væsentlige fællestræk, er gruppen *sognekommuner med bymæssig bebyggelse eller forstadsbebyggelse* af mere sammensat natur: Den indeholder således f. eks. kommuner med bymæssige bebyggelser af en størrelsesorden, der tåler sammenligning med små og mellemstore købstæder, samt de københavnske omegnskommuner. På den anden side omfatter den også kommuner uden særligt bymæssigt præg, men hvor der blot forekommer en sammenhængende bebyggelse med 250 indbyggere - eller endnu mindre, hvis blot den støder op til en bykommune eller forstad til denne.

Denne store uensartethed kommer til udtryk i tabel 1 b, der viser de omhandlede kommuners fordeling efter de to faktorer, der er bestemmende for refusionssatsens størrelse. Man vil se, at der i gruppen - ligesom for bykommunernes vedkommende - forekommer flere kommuner med lav vejlængde pr. indbygger, men på den anden side findes der også to kommuner med vejlængder på 60-70 m pr. indbygger (kun 6–7 pct. af de rene landkommuner havde større vejlængder). Der er også enkelte kommuner med ganske små vejudgifter pr. km vej, men det er dog karakteristisk for gruppen, at ikke mindre end 544 ud af 670 kommuner, eller godt 80 pct., havde over 5.000 kr. udgift, og knap 40 pct. havde over 10.000 kr. udgift pr. km vej. De sidstnævnte 40 pct. af kommunerne tegner sig for 65 pct. af de refusionsberettigende udgifter.

7. I nedenstående tabel 3 er vist den procentvise fordeling efter udgift pr. km vej af kommunerne i de tre grupper og af samtlige kommuner samt fordelingen af kommunernes refusionsberettigende udgifter.

Den omstændighed, at godt en trediedel af kommunerne med godt to trediedele af de refusionsberettigende udgifter har en vejudgift på over 10.000 kr. pr. km, er ikke ensbetydende med, at disse kommuner ikke kan nå op på en højere gennemsnitlig refusionsprocent. Derimod kan der ikke blive tale om yderligere stigning i den marginale

TABEL 3.

Kommunernes fordeling efter udgift pr. km vej 1966–67.

Pct.	Antal kommuner				Samlet refusionsberettigende udgift			
	By-kommuner	Bymæssig bebyggelse	Land-kommuner	I alt	By-kommuner	Bymæssig bebyggelse	Land-kommuner	I alt
Kommuner med udgift pr. km vej på:								
indtil 5.000 kr.	2	19	46	26	1	6	21	7
5.000–10.000 kr.	12	42	38	38	4	29	44	24
over 10.000 kr.	86	39	16	36	95	65	35	69
Samtlige	100	100	100	100	100	100	100	100

tilskudsprocent, d. v. s. den dækning, der ydes af merudgifter udover 10.000 kr. pr. km vej. Den gennemsnitlige tilskudsprocent vil derfor kun vokse forholdsvis langsomt med stigende vejudgifter, når en kommune er nået op på dette udgiftsniveau. Det fremgår således af refusionsskalaen (tabel 1 til redegørelsen for vejudgifterne i betænkningens tredie del), at den gennemsnitlige refusionsprocent vokser med 10 procentenheder, når en kommunes udgifter pr. km vej stiger fra 1.000 til 5.000 kr. (uanset vejlængden pr. indbygger). Stiger udgiftsniveauet fra 5.000 til 10.000 kr., vokser refusionsprocenten kun med yderligere 2 procentenheder, og ved en stigning fra 10.000 til f. eks. 15.000 kr.s udgiftsniveau vil refusionsprocenten forøges med godt 11/2 procentenhed.

8. Det er i denne forbindelse af interesse at sammenholde kommunernes fordeling efter udgiftsniveau i dag med den fordeling, der gengives i bilag 4 til I. del af motorafgiftskommissionens betænkning af 1954, idet dette materiale i høj grad tjente til vejledning ved udformningen af den nugældende refusionsskala. En sådan sammenstilling er foretaget i nedenstående tabel 4. Da undersøgelsen for 1966-67 i princippet omfatter alle kommuner, mens motorafgiftskommissionens materiale især for sognekommuner med bymæssige bebyggelser og forstæder har været mindre omfattende, har man alene sammenholdt de procentvise fordelinger.

Selv om der ved sammenligningen må tages alt muligt forbehold, jfr. nedenfor, over for forskelle i sammensætningen af det ved de to undersøgelser benyttede materiale, er det hævet over enhver tvivl, at der er sket en betydelig forskydning i kommunernes fordeling efter udgiftsniveau. Dette må i overvejende grad sættes i forbindelse med, at omkostningsniveauet for vejbygning og anden refusionsberettiget virksomhed er mere end fordoblet i den 15-20 års periode, der ligger mellem de to undersøgelser.

Medens den foretagne sammenligning formentlig er mest sikker for så vidt angår bykommunerne (købstæderne), kan en del af forskellen for de to andre grupper muligvis tillige sættes i forbindelse med, at materialet ikke er helt ensartet. Især kan der rejses tvivl om sammenligneligheden mellem på den ene side motorafgiftskommissionens 132 stationsbyer og forstæder og på den anden side nærværende undersøgelses 670 sognekommuner med forstads- eller bymæssig bebyggelse. Det er vanskeligt at skønne over, i hvilken retning en eventuel misvisning går, men det forhold, at forstadskommuner og især københavnske forstæder indgik med ret stor vægt i motorafgiftskommissionens materiale, kunne tyde på, at forskydningen i retning af højere udgiftsniveau i virkeligheden har været større, end de anførte tal lader formode. Et lignende forhold synes at gøre sig gældende for de rene landkommuner. Det har været muligt i materialet til nærværende undersøgelse at genfinde 210 af de 232 landkommuner, der indgik i motorafgiftskommissionens materiale (hvis sammenlagte kommuner optages med antallet af oprindelige kommuner), og det har

TABEL 4.

Ændring af kommunernes fordeling efter udgift pr. km vej fra omkring 1950 til 1966-67.

Pct.	72 købstæder 1948–52 gennemsnitlig	83 bykommuner 1966–67	132 forstæder og stationsbyer 1949–52 gennemsnitlig	670 sognekommuner m. forstads- og bymæssig bebyggelse 1966–67	232 landkommuner 1949–52 gennemsnitlig	314 landkommuner 1966–67
Kommune med udgift pr. km vej:						
indtil 5.000 kr. . .	15	2	58	19	98	46
5.000–10.000 kr..	49	12	23	42	2	38
over 10.000 kr. . .	36	86	19	39	–	16
Samtlige	100	100	100	100	100	100

vist sig, at en meget betydelig del af de kommuner, der i sin tid blev betragtet som landkommuner, nu indgår blandt kommuner med forstads- og bymæssig bebyggelse.

9. Det er på baggrund af den almindelige stigning i vejudgiftsniveauet bemærkelsesværdigt, at der ikke gennem de senere år har været nogen klar tendens til stigning i den gennemsnitlige refusionsprocent for samtlige kommuner, (jfr. tabel 2 til den særlige redegørelse for vejudgifterne i betænkningens tredje del).

Dette kan for en del sættes i forbindelse med, at den i punkt 8 påviste forskydning af kommunernes fordeling efter udgiftsniveau giver et overdrevet indtryk af, at kommunerne har bevæget sig op gennem et udgiftsinterval med stærkt stigende refusionsprocent til et interval med mindre kraftig stigning. For det første er en del af denne bevægelse allerede sket, inden den nugældende vejtilskudslov trådte i kraft. Hertil kommer, at der sandsynligvis netop i forbindelse med indførelsen af det ny refusionssystem - og i hvert fald efter at lovens overgangsbestemmelser var udløbet - er sket en oprykning af udgiftsniveauet i en række kommuner, fortrinsvis landkommuner, der herigennem kunne komme op på et væsentligt højere refusionsniveau. Endvidere ville man formentlig få et mere dækkende udtryk for betydningen af denne bevægelse ved at se på forskydningen i fordelingen af de samlede refusionsberettigende udgifter som vist for 1966—67 i tabel 2 a–c. Denne fordeling er imidlertid ikke oplyst i motorafgiftskommissionens betænkning, men det må formodes, at en relativt stor del af kommunernes udgifter også omkring 1950 faldt på kommuner med over 5.000 kr.s udgift pr. km vej.

10. Da det ser ud til, at forskelle i kommunernes udgiftsniveau i aftagende grad er af betydning for refusionssatsens størrelse, må forklaringen på væsentlige forskelle i refusionsprocenterne navnlig søges i variationer i vejlængden pr. indbygger. Bag disse variationer ligger igen forskelle med hensyn til bebyggelsens art og koncentration, muligheden for at benytte landevejsstrækninger i lokaltrafikken o. m. a.

I tabel 6 er vist kommunernes fordeling efter vejlængde pr. indbygger i 1966-67.

Tabellens tre intervaller har relation til størrelsen af refusionssatsen, idet denne vokser med en procentenhed for hver yderligere meter vejlængde op til 16 m pr. indbygger. I intervallet 16-35 m vej pr. indbygger vokser refusionssatsen med en procentenhed for hver 2-2 1/2 m yderligere vejlængde pr. indbygger. Er vejlængden over 35 m, vokser refusionssatsen med en procentenhed for hver 5-10 m yderligere vejlængde indtil 70 m vej pr. indbygger, hvorved der gives højeste refusion.

Det ses af tabel 6, at kommunerne for landet som helhed er nogenlunde jævnt fordelt, men med koncentration i intervallet 16-35 m vej pr. indbygger. Da kommuner med små vejlængder pr. indbygger (byer, forstæder og udpræget bymæssige bebyggelser) normalt har relativt store udgifter pr. km vej, er for-

TABEL 6.

Kommunernes fordeling efter vejlængde pr. indbygger, 1966–67.

Pct.	Antal kommuner				Samlet refusionsberettigende udgift			
	By-kommuner	Bymæssig bebyggelse	Land-kommuner	I alt	By-kommuner	Bymæssig bebyggelse	Land-kommuner	I alt
Kommuner med vejlængde pr. indbygger på:								
indtil 16 meter	92	30	3	27	97	47	3	55
16–35 meter	8	56	51	51	3	42	55	34
over 35 meter	–	14	46	22	–	11	42	11
Samtlige	100	100	100	100	100	100	100	100
Samtlige, mill. kr.	..	..	..	..	150	421	62	633

delingen af kommunernes refusionsberettigende udgifter efter vejlængder i højere grad koncentreret om kommuner med små vejlængder pr. indbygger.

11. Det er ikke muligt at sammenligne oplysningerne i tabel 6 med det materiale, der forelå for motorafgiftkommissionen. Sammenholder man imidlertid fordelingen efter vejlængder af de 232 landkommuner i motorafgiftskommissionens materiale med den tilsvarende fordeling af de 210 kommuner af den ovennævnte gruppe, der har kunnet findes i materialet fra 1966-67, synes der nærmest at have været en beskeden relativ vækst i antallet af kommuner med store vejlængder pr. indbygger.

For landet som helhed har væksten i de sogne- og købstadkommunale vejstrækninger siden 1959 svaret nogenlunde til befolkningstilvæksten. Dette skulle indebære omtrent uændret vejlængde pr. indbygger. Udviklingen har dog været meget forskellig i de enkelte kommuner. I købstæderne, København og Frederiksberg taget under ét har forøgelsen af de offentlige vejstrækninger således været langt større end den meget beskedne befolkningstilvækst. Betydningen heraf for refusionsprocenten til byerne har dog næppe været stor i betragtning af, at de fleste byer er refusionsmæssigt placeret således, at der skal en stor forøgelse af vejlængden pr. indbygger til for at hæve refusionsprocenten med 1. Større betydning har det formentlig haft, at vejlængden pr. indbygger må være steget i en række sognekommuner præget af dalende folketal og uændret eller svagt stigende vejlængde. Dette synes at harmonere med den ovenfor omtalte iagttagelse, at vejlængden pr. indbygger skulle være steget i de egentlige landkommuner. I sognekommunerne i Københavns amt følges udviklingen i folketal og vejlængde nogenlunde ad, men i landets øvrige sognekommuner må vejlængden pr. indbygger som helhed have været faldende.

Vejlængden pr. indbygger vil i øvrigt også ændres ved omklassificering af vejene, som det er sket pr. 1. april 1967, hvor ca. 2.000 km biveje blev optaget som landeveje.

12. Kommunernes muligheder for at påvirke refusionssatsen gennem ændringer af vejlængden pr. indbygger er forholdsvis små. Det er dog i princippet muligt at forøge refusionssatsen ved f. eks. optagelse af private veje som offentlige. Hvis dette sker uden nogen nævneværdig forøgelse af de kommunale vejudgifter, vil tendensen til højere refusionsprocent blive modvirket af, at udgiften pr. km vej går ned - en modifikation der især vil være mærkbar i de tyndt befolkede kommuner, hvor der skal en større procentvis stigning af den gennemsnitlige vejlængde til for at hæve refusionsprocenten med 1 end i byerne. I kommunernes overvejelser m. h. t. overtagelse af private veje som offentlige kan dog også indgå muligheden for overhovedet at få refusion af udgifterne.

13. Selv om hovedparten af de vejudgiftsmæssigt betydningsfulde kommuner som påpeget i punkt 7 nu er nået op på et udgiftsniveau, hvor variationer i udgiften pr. km vej kun giver sig udslag i ret beskedne forskelle i refusionssatsen, findes der dog stadig et vist antal, især mindre sognekommuner, for hvem den tidsmæssige fordeling af vejudgifterne kan have betydning for størrelsen af den modtagne refusion.

Problemstillingen kan belyses ved følgende eksempel: En kommune med 500 indbyggere og 10.000 m vej, d. v. s. 20 m pr. indbygger, afholder over 5 år refusionsberettigende vejudgifter på 250.000 kr. med 50.000 kr. i hvert af årene. Udgiften pr. km vej bliver da i alle årene 5.000 kr. og refusionsprocenten 51. Den samlede refusion for alle fem år under ét bliver 127.500 kr. Afholder kommunen imidlertid i de 4 år kun de allernødvendigste udgifter, f. eks. 20.000 kr. årligt, og samler den resterende udgift på 170.000 kr. i det sidste år, bliver refusionssatsen i de første 4 år 47 pct. og i året med de høje udgifter 55,1 pct. Den samlede refusion for hele femårsperioden bliver da 131.300 kr., svarende til en gennemsnitlig refusionsprocent for hele perioden, der er ca. 1 1/2 pct. højere end ved en jævn fordeling af udgifterne. Koncentreres hele femårsperiodens udgift i et enkelt år, bliver refusionsprocenten for hele perioden ca. 5 pct. større end ved en jævn fordeling.

Der er således en beskeden »gevinst« for en kommune forbundet med at have store udsving i de refusionsberettigende udgifter,

idet den gennemsnitlige refusionsprocent over en årrække bliver lidt: højere. Da den relative fordel vil være mest udtalt for små kommuner, er der tillige tale om en »gevinst«, der også opgjort i kroner er af behersket størrelsesorden. Den kommunale fordel vil ikke nødvendigvis modsvares af en større statslig udgift, idet en tidsmæssig koncentration af større reparations- og vedligeholdelsesarbejder også kan være forbundet med besparelser i den refusionsberettigende udgift.

14. For at belyse, om store udsving i refusionsprocenten faktisk forekommer, og om dette har betydning for størrelsen af refusionsbeløbet over en årrække, har man foretaget en undersøgelse af 100 sognekommuner omfattende 4 kommuner fra hver amtsrådskreds, nemlig de 2 kommuner, der modtog den relativt højeste og 2 kommuner, der modtog den relativt laveste refusion af udgifterne for 1965—66. For hver kommune har man beregnet refusionsprocenten for hvert af de 5 år fra 1961-62 til 1965-66.

Af de således udvalgte kommuner, blandt hvilke svingninger i de refusionsberettigende udgifter måtte forventes at være særlig hyppigt forekommende, var der 25, hvor forskellen mellem den højeste og den laveste refusionsprocent i femårsperioden oversteg 9 procentenheder. I 19 af disse tilfælde var den refusionsberettigende udgift i året med den laveste refusionsprocent mindre end 15 pct. af udgiften i året med den højeste procent, mens to kommuner havde den største refusionsberettigende udgift i år med laveste refusionsprocent, jfr. tabel 7.

15. For de 23 kommuner, der havde lavere udgift i år med lav refusionsprocent end i år med høj refusionsprocent, har man endelig foretaget en beregning af, hvor meget kommunerne ville have modtaget i refusion for femårsperioden fra 1961-62 til 1965-66, såfremt periodens udgifter havde været jævnt fordelt over årene, idet man ved beregningen af den ensartede refusionsprocent for alle årene er gået ud fra vejlængde og indbyggertal pr. 1. januar 1964.

Den således foretagne beregning viser, at 19 af de 23 kommuner i femårsperioden faktisk modtog større refusionsbeløb, end de ville have fået, såfremt den refusionsberettigende udgift havde været jævnt fordelt. I 14 tilfælde havde den faktiske refusion dog været mindre end 2 pct. højere, end hvad der kunne være opnået ved en jævn fordeling af udgiften, og kun i ét tilfælde nåede kommunens således beregnede »gevinst« op på 4 pct. Den samlede refusionsberettigende udgift for de 19 kommuner, der havde »gevinst« ved den tidsmæssige fordeling af udgifterne, beløb sig for hele femårsperioden til 12,2 mill, kr., og »gevinsten« udgjorde ca. 175.000 kr. eller knap 1 1/2 pct.

Beregningens resultater må bedømmes med forsigtighed, bl. a. fordi det selvsagt ikke er givet, at høje udgifter netop forekommer med 5 års mellemrum, og fordi der kan være sket forskydninger i vejlængden pr. indbygger i løbet af den betragtede periode. (Dette

TABEL 7.

Udvalgte kommuner med svingende vejudgifter.

Antal kommuner	Udgiften i året med laveste refusionsprocent i pct. af udgift i året med højeste refusionsprocent					I alt
	Under 5 pct.	5–10 pct.	10–15 pct.	15–100 pct.	Over 100 pct.	
Forskel mellem højeste og laveste refusionssats (antal procentenheder):						
over 15	2	–	–	–	2	4
13–15	2	3	–	1	–	6
11–13	2	6	–	–	–	8
9–11	–	2	2	3	–	7
I alt	6	11	2	4	2	25

sidste forhold kan muligvis bidrage til forklaringen af, at 4 af de undersøgte kommuner efter beregningerne ikke opnåede »gevinst« ved den tidsmæssige koncentration af udgifterne, idet der i hvert fald i et par tilfælde har været tale om forstadskommuner med stor befolkningstilvækst). Ikke desto mindre synes beregningerne dog at give en vis bekræftelse af formodningen om, at kommunerne kun har små muligheder for at øve indflydelse på refusionens størrelse gennem den tidsmæssige fordeling af vejudgifterne.

Redegørelse for statstilskud til kommuner i Sverige med særligt henblik på det almindelige skatteudligningstilskud

A. *Indledning.*

1. Den 2. april 1964 afgav »1958 års skatteutjämningskommitté« (i det følgende kaldet skatteutjämningskommittéen) sin betænkning til den svenske finansminister, og den 3. juni 1965 blev lov nr. 268 om skatteutjämningsbidrag gennemført med virkning fra den 1. januar 1966.

Det generelle svenske udligningssystem bygger på en række forudsætninger i organisationen af de svenske kommunal- og beskatningsforhold, der er gengivet i afsnit B, punkt 2 og 3, og i tidligere svenske tilskudssystemer, for hvilke der kort er gjort rede i afsnit B, punkt 4. I afsnit C er den samlede reform kort omtalt, og i afsnit D er det generelle svenske tilskudssystem beskrevet.

B. *Baggrund og forudsætninger.*

2. Som baggrund for det generelle svenske statstilskudssystem er de senere års ændring i den svenske kommuneinddeling af en vis betydning, idet de færre og mere bæredygtige kommuner har gjort det lettere at indrette et generelt system. Ved en reform i 1952 blev antallet af landkommuner nedskåret fra 2.281 til 821, og på grundlag af principperne for en ny kommuneinddeling, som fremlagdes i rigsdagen i 1962, tilstræbte man at bringe antallet af kommuner ned på omkring 280 med en mindstestørrelse på ca. 8.000 indbyggere og med bysamfund placeret inden for samme kommune. Endvidere er der i foråret 1967 afgivet betænkning om lensinddelingen, i hvilken det foreslås, at der dannes 15 len i stedet for de nuværende 25. Dette medfører at landstingskommunernes (amtskommunernes) antal ligeledes nedbringes til 15. Endelig må man forvente, at de tre landstingsfri byer - Stockholm, Göteborg og Malmö - i den nærmeste fremtid inddrages i landstingskommunerne.

3. Kommuneskatten i Sverige er enklere end i Danmark, idet kommunerne kun har ét skattegrundlag, indkomsterne, der for samtlige skattepligtiges vedkommende beskattes med samme beskatningsprocent. Ganske vist inddrages ejendomsværdierne i et vist omfang i skattegrundlaget, men det sker ved den såkaldte garantiskat af fast ejendom, hvorved indkomst af fast ejendom medregnes i den samlede indkomst med en vis procent af ejendomsværdien, hvis den faktiske indtægt, der hidrører fra ejendommen, er mindre end dette beløb.

Endvidere har de svenske kommuner ingen indflydelse på fastsættelsen af deres eget beskatningsgrundlag, idet ligning (såvel som skatteopkrævning) foretages af statens lokale repræsentanter, lensstyrelserne.

Da kommuneskatten udskrives som en proportional skat på indkomsten inclusive eventuel garantiskattepligtig indkomst af fast ejendom, og da hele beskatningsgrundlaget er udtrykt i indkomster, kan en kommunes skattegrundlag udtrykkes ved den indkomst pr. indbygger, der eksisterer i kommunen. Dette udtryk minder om det danske begreb skalaindkomst pr. indbygger, og denne lighed ville være endnu større, hvis de danske kommuners skatteindtægter udelukkende hidrørte fra indkomstskatten, og der eksisterede ensartede personfradrag. Skattegrundlaget har i den debat og i de udligningsforanstaltninger, som er gennemført i Sverige, været et nøglebegreb, og indførelsen af det generelle svenske statstilskud byggende på dette begreb må betragtes som slutstenen på en udvikling, hvor denne faktor er bragt stærkere og stærkere ind i billedet for så vidt angår såvel de generelle som de specielle statstilskud til kommunerne.

4. a. Ligesom i Danmark eksisterede der før reformen og eksisterer der stadig en lang række pengeoverførelser mellem stat og kommuner. I et bilag i skatteutjämningskommittéens betænkning er givet en oversigt over visse på den svenske finanslov optagne statstilskud til kommunerne, som for budgetåret 1963/64, d. v. s. før reformen, angiver 45 driftstilskud til et beløb på ca. 1.856 mill. sv. kr. og 23 anlægstilskud til et beløb på ca. 515 mill. sv. kr. De største tilskudsposter var tilskud til driften af grundskoler på 1.090 mill. sv. kr., tilskud til vejbygning i byer på 215 mill. sv. kr. og 123 mill. sv. kr. til visse byggearbejder inden for skolevæsenet. Udover de specielle tilskud til kommunerne ydede staten tre generelle tilskud, som i alt var budgetteret til 756 mill. sv. kr. i 1963/64. Det skal bemærkes, at udgifterne til folke- og invalidepensionen i Sverige afholdes af staten, der til gengæld fra kommunerne modtog tilskud, der for den enkelte kommune var afhængigt af dens skattegrundlag. Endvidere må nævnes, at vejvæsenet i Sverige overvejende er en ren statslig opgave.

b. Af særlig interesse som baggrund for det generelle svenske tilskudssystem er de skattegrundlagsgraduerede specielle tilskud, der i 1963/64 var budgetteret til ca. 270 mill. sv. kr., af hvilke kun ca. 22 mill, var driftstilskud. Disse tog sigte på at gøre de kommunale udgifter til bestemte foranstaltninger lavere i de kommuner, som havde dårligere skattegrundlag end i de kommuner, som havde gode skattegrundlag, og hvis indbyggere derfor ikke følte selv store stigninger i udgiften pr. indbygger som særligt store stigninger i beskatningsprocenten.

Skattegrundlagsdifferentierede tilskud forekom til foranstaltning af skolemåltider, til anskaffelse af inventar til skolemåltider, til visse arbejdsløshedsudgifter, til visse bygningsarbejder inden for det almene skolevæsen, til bygningsarbejder inden for fagskoler og til vand- og afløbsanlæg m. v.

Tankegangen bag tilskuddene var, at den kommunale andel af en normal- eller minimumsudgift skulle føre til en merbelastning, der udgjorde samme procent af indkomsten i alle kommuner.

c. De under a. nævnte tre ikke-formålsbestemte tilskud var ligeledes i varierende grad differentieret efter skattegundlag.

I forbindelse med gennemførelsen af forhøjelser og standardisering af de såkaldte »ortsavdrag« svarende til de danske bundfradrag (personfradrag) er der siden 1950 gennemført flere ret betydelige generelle tilskud til kommunerne som erstatning for det derved mistede skattegrundlag. Disse tilskud var i 1963/64 budgetteret til at udgøre ca. 700 mill. kr.

Den væsentligste forløber for det nuværende generelle system var dog det såkaldte skattelindringstilskud, som i 1963/64 var budgetteret til 56 mill. sv. kr. Hensigten med tilskuddet var at mildne beskatningen i de mest skattetyngede kommuner. Skattelindringstilskuddets størrelse såvel som tildeling var gjort afhængig af kommunens skattegrundlag og skatteudskrivning pr. indbygger. Almindelige skattelindringstilskud blev kun ydet til kommuner, som havde ansøgt om tilskuddet, hvis beskatningsprocent havde en vis minimal størrelse, og hvis skattegrundlag i samme skatteår ikke overskred det såkaldte grænseunderlag, der svarede til en vis procentdel af landets gennemsnitlige skattegrundlag. Grænseunderlaget fastsattes i de nordlige dele af landet til en højere procentsats end i den øvrige del af landet.

Tilskuddet var større, jo større skatteudskrivningen og jo mindre skattegrundlaget var. Det måtte dog højest udgøre 90 pct. af den yderligere skatteudskrivning, således at ingen kommune kunne opnå et skattelindringstilskud, der havde til følge, at kommunen ikke selv bar en vis del af merudgifterne. Udover det almindelige skattelindringstilskud, som blev beregnet efter en i loven fastsat metode, kunne der bevilges særlige bidrag til kommuner, der af specielle grunde var vanskeligt stillet.

G. *Reformen.*

5. Grunden til »skatteutjämningskommittéens« nedsættelse må først og fremmest søges i, at den række af specielle foranstaltninger, der var gennemført til at imødegå ulighederne i den kommunale beskatning (jfr. punkt 4), ikke fandtes tilstrækkelige til

TABEL 1.

De statsfinansielle virkninger af ændringerne i det svenske tilskudssystem.

Mill. sv. kr.	Overslag 1965/66			Helårs-virkning
	Uden reform	Med reform	Forskel	
Skatteerstatningstilskud	655	328	−327	−655
Skattelindringstilskud	99	49	−50	−99
Skatteudjævningstilskud	–	465	+465	+930
I alt	754	842	+88	+176
Folkepension m. v.	4.125	4.475	+350	+350
Visse specielle statstilskud	123	112	−10	−123
Nettotilskud til kommunerne	..	..	+428	+403

at opnå den ønskede ensartethed i den kommunale beskatning.

Skatteutjämningskommittéen foreslog derfor et generelt tilskud som i vidt omfang var baseret på de principper, som allerede eksisterede i skattelindringstilskuddet, men udbyggede systemet således, at et meget væsentligt antal kommuner drog nytte af det. Dette forslags principper gennemførtes fra den 1. januar 1966, og samtidig ophævedes skattelindringstilskuddet, skatteerstatningstilskuddene som følge af »ortsavdragsreformerne«, der i et vist omfang var skattegrundlagsgraduerede, og en del af de skattegrundlagsgraduerede specielle tilskud. For de få tilbageværende skattegrundlagsgraduerede tilskud skulle der ved beregningen i fremtiden tages hensyn til det tilskud af skattegrundlag, som kommunen modtager som følge af det generelle system. Endvidere medførte reformen en ændring af folke- og invalidepensionens finansiering, idet kommunernes skattegrundlagsgraduerede tilskud til staten bortfaldt. Til gengæld skulle kommunerne selv bære udgifterne ved de såkaldte »bostadstillæg«, der er fakultative kommunale stedtillæg til pensionen. I tabel 1 er med lovforslaget som kilde givet en oversigt over reformens statsfinansielle virkninger beregnet på basis af det dengang forventede udgiftsniveau for finansåret 1965/66.

Udgifterne i 1965/66 var påvirket af, at reformen først trådte i kraft den 1. januar 1966, men i tabellens sidste søjle er vist, hvordan virkningen ville have været, såfremt nyordningen var trådt i kraft allerede fra finansårets begyndelse. Det første hele år reformen var i kraft, blev de faktiske udgifter ved det generelle skatteudjævningstilskud i øvrigt ca. 100 mill. sv. kr. større end oprindeligt påregnet.

Det fremgår af tabellen, at reformen har bevirket, at staten især som følge af den større udgift til folkepension bærer en større andel af de offentlige udgifter end før.

6. Det svenske system tager sigte på en generel løsning af udligningsproblemet, idet man principielt har ønsket at give kommunerne sikkerhed for et minimalt skattegrundlag og har ønsket at støtte kommuner med særlige udgiftsbehov uden at sætte kommunernes finansielle ansvarlighed over styr.

Skattegrundlagsudligning bygger på en tanke om at stille borgerne ensartet over for ensartede udgifter, uanset kommunernes faktiske indkomstgrundlag. Dette har som følge, at de kommuner, som har et dårligt skattegrundlag, får en forholdsvis stor del af deres udgifter dækket ved skattegrundlagstilskud, men at personer med samme indkomst rammes ensartet i de skattegrundlagsudlignede kommuner.

Det andet element i det svenske system er et forsøg på at gennemføre en vis udjævning af de forskelle i beskatningen, som skyldes uensartet udgiftsbehov.

D. *Det generelle svenske tilskudssystem.*

7. Hovedårsagen til forskellene i niveauet for den kommunale beskatning er i Sverige som i Danmark forskellene i kommunernes skattegrundlag, med andre ord skalaindkomst pr. indbygger, jfr. punkt 2 foran. Det grund-

læggende princip i det generelle svenske tilskudssystem har derfor været at hæve de kommuner, der havde det svageste skattegrundlag op til et vist »udligningsniveau«. Herudover er der imidlertid ved beregningen af tilskuddet også taget hensyn til kommunens skatteprocent som et summarisk udtryk for dens »udgiftsbehov«. Endelig tages også kommunens beliggenhed i betragtning ved tilskudsudmålingen, idet kommunerne i det nordlige Sverige traditionelt anses for at have et særligt behov for støtte som følge af den ringe befolkningstæthed og det hårde klima.

8. Indgangen til tilskudssystemet er således fastsættelsen af det omtalte »udligningsniveau«. Dette niveau er for størstedelen af landet fastlagt som 90 pct. af det gennemsnitlige skattegrundlag i alle landets kommuner; denne procent gælder kun for tilskuddet til primærkommunerne, mens der for sekundærkommunerne regnes med 95 pct. af landsgennemsnittet.

Det særlige hensyn, der som nævnt tages til kommunerne i det nordlige Sverige, kommer ind ved fastlæggelsen af udligningsniveauet, idet man i to nordlige områder har fastsat det til henholdsvis 110 og 125 pct. af landsgennemsnittet. I det følgende betragtes imidlertid af praktiske grunde kun forholdene i det sydlige Sverige.

9. For de kommuner, hvis skattegrundlag ligger under »udligningsniveauet«, sker tilskudsberegningen da principielt på en sådan måde, at kommunen stilles, som om den var i stand til at basere sin skatteudskrivning på dette teoretiske skattegrundlag - 90 pct. af landsgennemsnittet - i stedet for på det faktiske skattegrundlag.

Hvis f. eks. skattegrundlaget i hele landet er 7.000 kr. pr. indbygger, bliver »udligningsniveauet« eller det teoretiske skattegrundlag lig med 90 pct. heraf eller 6.300 kr. pr. indbygger. En kommune, der har et faktisk skattegrundlag på 5.500 kr. pr. indbygger og en beskatningsprocent på 18, vil således oppebære dels en kommuneskat pr. indbygger på 18 pct. af 5.500 kr., dels et statstilskud pr. indbygger, der udgør 18 pct. af de 800 kr., som det teoretiske skattegrundlag ligger over det faktiske.

10. Skatteutjämningskommittéen fandt det imidlertid utilfredsstillende alene at gennemføre den foran beskrevne udligning af skattegrundlaget, idet udgiftsbehovet i kommunerne kan variere stærkt af grunde, som de ikke er herre over, ligesom man ønskede at undgå, at skattegrundlagstilskuddet blev anvendt til skattenedsættelser.

Kommittéen prøvede derfor at finde frem til objektive tilskudskriterier, som kommunerne ikke havde direkte indflydelse på, som f. eks. antal skoleelever og klasseafdelinger pr. indbygger, antallet af børn og gamle i kommunen o. s. v. Det lod sig imidlertid ikke gøre at finde tilskudskriterier, som udfra et udligningssynspunkt var tilstrækkeligt egnede, og kommittéen besluttede sig derfor til at anvende kommunens faktiske skatteudskrivning som grundlag for tilskudsberegningen, hvilket princip loven kom til at hvile på.

Dette hensyn til udgiftsbehovet varetages på den måde, at »udligningsniveauet« (jfr. ovenfor) nedsættes i de kommuner, hvor skatteprocenten er lavere end gennemsnittet i hele landet, mens der omvendt ydes et særskilt tilskud til de kommuner, hvor skatteprocenten ligger over landsgennemsnittet. Dette sidste tilskud ydes uanset skattegrundlagets størrelse, altså også til kommuner med et højt skattegrundlag.

11. Nedsættelsen af det i punkt 9 beskrevne skattegrundlagstilskud sker på den måde, at »udligningsniveauet«, som ellers var 90 pct. af skattegrundlaget i hele landet, reduceres med et procentpoint for hver 2 promille, kommunens skatteprocent ligger under landsgennemsnittet. Skattegrundlagstilskuddet kan således falde helt væk ved særligt lave skatteprocenter.

Hvis den i eksemplet i punkt 9 foran omtalte kommune således ikke havde en skatteprocent på 18, men på 17, mens landsgennemsnittet var 18, så nedsættes det teoretiske skattegrundlag fra 90 pct. af 7.000 kr. til 85 pct. af 7.000 kr. eller 5.950 kr. Tilskudsberegningen forbliver iøvrigt uændret, således at kommunen i dette tilfælde oppebærer dels kommuneskat på 17 pct. af 5.500 kr. (det faktiske skattegrundlag), dels statstilskud på 17 pct. af de 450 kr., som er forskellen mellem det faktiske og det nye

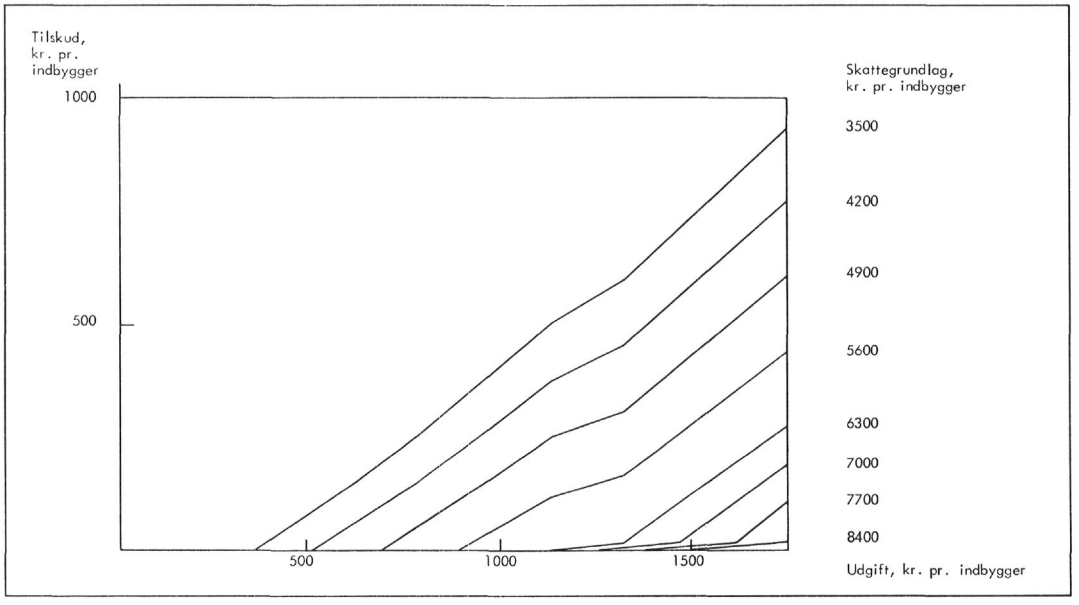
teoretiske skattegrundlag. Det tilskudsbeløb, kommunen her modtager, bliver altså væsentligt mindre end i eksemplet foran, idet både skatteprocenten og det teoretiske skattegrundlag er lavere.

12. Omvendt ydes der som omtalt et særskilt tilskud, såfremt kommuneskatteprocenten ligger over landsgennemsnittet. Dette tilskud ydes imidlertid også til kommuner, der ikke modtager skattegrundlagstilskud, og beregningsmetoden bliver derfor i dette tilfælde en anden. Såfremt kommunens skatteprocent - når man ser væk fra dette supplerende tilskud - ligger indtil 3 procentpoints over landsgennemsnittet, ydes et statstilskud på 10 pct. af de beløb, hvormed beskatningen ligger over landsgennemsnittet. Ligger kommunens skatteprocent mere end 3 procentpoints over landsgennemsnittet, udgør statstilskuddet også her 10 pct. for de første 3 pct. over landsgennemsnittet, men 60 pct. for yderligere udskrivning.

Hvis f. eks. en kommune har et skattegrundlag på 7.000 kr. og en skatteprocent på 20, mens landsgennemsnittet er 18, så udgør statstilskuddet i dette tilfælde 10 pct. af 140 kr. = 14 kr. pr. indbygger. Er kommunens skatteprocent derimod 22, udgør statstilskuddet 10 pct. af 210 kr. + 60 pct. af 70 kr. = 63 kr. pr. indbygger.

Dette generelle statstilskudssystem suppleres i øvrigt af et særligt tilskud, som tildeles kommunen efter ansøgning, og som kun tildeles, når ganske særlige forhold er tilstede som f. eks. stærk befolkningstilbagegang, særligt byrdefulde kommunale opgaver o. lign.

13. Den omstændighed, at skattegrundlagstilskuddet aftrappes, når skatteprocenten er lav, og forøges, når den er høj - og i sidstnævnte tilfælde kommer alle kommuner tilgode — er ensbetydende med, at det generelle statstilskud tillige får karakter af et almindeligt tilskud til kommunens udgifter. Denne sammenhæng er nærmere belyst i figur 1, der viser størrelsen af statstilskuddet til kommuner med forskelligt skattegrundlag og forskel-



Figur *1*.

Skattegrundlagstilskuddets størrelse ved forskellige niveauer for kommunernes skattegrundlag og udgifter. Det er forudsat, at det gennemsnitlige skattegrundlag for alle kommuner er 7.000 kr. pr. indbygger, at »udligningsniveauet« er 90 pct. heraf (d. v. s. 6.300 kr. pr. indbygger), samt at den gennemsnitlige skatteprocent er 18, således at en kommune med skattegrundlag på 6.300 kr. får særskilt tilskud ved udgiftsniveau på 1.134 kr. pr. indbygger og derover.

ligt udgiftsniveau, og som viser sammenhængen mellem udgiftsniveau og tilskud.

Denne sammenhæng kan også belyses på den måde, at man betragter marginaltilskuddet til udgifterne, med andre ord den forøgelse af statstilskuddet, som en kommune kan regne med, når den forøger sit udgiftsniveau.

Det viser sig da, at marginaltilskuddet for de kommuner, der ikke modtager skattegrundlagstilskud, og hvis skatteprocent ligger over gennemsnittet, er 10 pct. af udgiftsforøgelsen, indtil kommunens skatteprocent har overskredet landsgennemsnittet med 3 pct., og derefter 60 pct.

For de kommuner, der modtager skattegrundlagstilskud, er marginaltilskuddet typisk højere - og højere jo lavere skattegrundlaget er, idet der foruden det særlige udgiftstilskud også bliver tale om større tilskud efter skattegrundlag. Endvidere gælder det, at den under punkt 11 omtalte reduktion af udligningsniveauet fører til et højt marginaltilskud, når skatteprocenten som følge af udgiftsstigninger hæves mod gennemsnittet. Dette står i forbindelse med, at der er tale om kommuner, for hvem udgiftsstigningen får stor betydning for skatteprocenten, og må sammenholdes med det i punkt 10 påpegede ønske om, at skattegrundlagstilskuddet ikke skulle anvendes til skattenedsættelser.

Det bør dog tilføjes, at denne sammenhæng ikke gælder, hvor kommunens udgiftsniveau øges i takt med de skattepligtige indkomster, f. eks. som følge af pris- og lønstigninger.

På den anden side må også fremhæves, at der er tale om et marginaltilskud af den anførte størrelse uanset karakteren af de udgiftsopgaver, som kommunen tager op, herunder også kommunale investeringer, der skattefinansieres.

Til trods for at et sådant udgiftstilskud er generelt, kan det, når tilskudsprocenten er høj, og kommunen har fri adgang til at gennemføre udgiftskrævende foranstaltninger, give anledning til visse betænkeligheder, fordi tilskuddet kan bidrage til samfundsmæssigt set uøkonomiske dispositioner og kan gøre kommunen mindre interesseret i rationel økonomisk forvaltning. Det var derfor kun, fordi skatteutjämningskommittéen ikke kunne finde egnede objektive kriterier uden for kommunernes indflydelsesområde, at den fandt det nødvendigt at anvende kommunernes faktiske udskrivning som udtryk for kommunernes udgiftsbehov. Det er da også af interesse at konstatere, at et forslag fra kommittéen om, at det i punkt 12 omtalte særlige tilskud skulle ydes med 40 pct. af enhver udgift, der ville bringe skatteprocenten op over det gennemsnitlige, ikke blev optaget i lovforslaget. I stedet blev foreslået den gældende regel om 10 pct. dækning af udgifter, der bringer skatteprocenten indtil 3 procentenheder over landsgennemsnittet, og derudover 60 pct. tilskud, der kun skulle komme i anvendelse i de kommuner, som havde et ganske særligt behov.

Kommunernes fordeling efter gennemsnitlig indkomst 1965

1. I tabel I og II efter teksten er vist fordelingen af 86 købstad- og Marstalkommuner og 1.018 sognekommuner efter den gennemsnitlige indkomst pr. indbygger i kommunen i 1965. Fordelingerne omfatter ikke København, Frederiksberg og Gentofte, der er vist særskilt. Tabellerne omfatter således samtlige primærkommuner pr. 1. april 1966[1]).

Det er i tabellerne oplyst, hvor mange kommuner der findes i forskellige indkomstgrupper, hvor mange indbyggere der var i de pågældende kommuner, hvor stor beboernes samlede indkomstmasse var, samt hvor meget der af bebcerne blev betalt i kommuneskatter samt visse direkte statskatter.

Om opgørelsen af disse størrelser, der ikke i alle henseender svarer til almindelig fremgangsmåde eller de i betænkningens øvrige bilag benyttede metoder, henvises til noterne til tabellerne.

2. De 86 provinsbyer havde en gennemsnitsindkomst for beboerne på ca. 9.800 kr. (mod ca. 12.000 kr. i København og ca. 15.000 kr. i Frederiksberg). Blandt provinsbyerne var det højeste indkomstniveau knap 11.800 kr. pr. indbygger (Hillerød), og det laveste godt 6.500 kr. (Mariager). Spændvidden mellem yderpunkterne var således ca. 5.300 kr. - godt 50 pct. af gennemsnitsindkomsten i samtlige provinsbyer. Indkomstniveauet i de fleste byer lå dog ret tæt ved gennemsnittet. Således havde 80 pct. af provinsbyerne gennemsnitsindkomst på mellem 8.500 og 11.000 kr., og disse byer tegnede sig for næsten 90 pct. af både indbyggertal, samlet indkomstmasse samt kommune- og statsskatter, jfr. tabel 1, der indeholder et sammendrag af tabel I.

3. Som man kunne vente, er fordelingen af de godt 1.000 sognekommuner langt mere spredt. Gennemsnitsindkomsten for alle sognekommuner var i 1965 godt 8.800 kr. eller ca. 1.000 kr. mindre end i provinsbyerne. Der er herved set bort fra Gentofte med gennemsnitsindkomst på over 20.000 kr. Variationerne går for sognekommunerne fra godt 4.800 kr. (i Vust kommune i Thisted amt) til godt 17.600 kr. (i Middelfart købstads landdistrikt, Fænø, først derefter følger Søllerød og Hørsholm). Spændvidden mellem yderpunkterne var således ca. 12.800 kr. eller næsten 150 pct. af gennemsnitsindkomsten i sognekommunerne.

I tabel 2 er givet hovedtrækkene af sognekommunernes fordeling efter gennemsnitsindkomst, jfr. i øvrigt den mere detaillerede opdeling i tabel II efter teksten.

Det ses, at der i den fjerdedel af sogne-

[1]) Bortset fra Hasle købstads landdistrikt.

TABEL 1.

Provinsbyerne.

Pct. af:	Samlet antal kommuner	Antal indbyggere	Samlet indkomst i kommunerne	Samlet kommuneskat	Samlet statsskat
I kommuner med gennemsnitsindkomst pr. indbygger på:					
6.500– 8.500 kr.	16	5	4	4	3
8.500–11.000 kr.	80	89	88	88	89
11.000–12.000 kr.	4	6	8	8	8

TABEL 2.

Sognekommunerne, excl. Gentofte.

Pct. af:	Samlet antal kommuner	Antal indbyggere	Samlet indkomst i kommunerne	Samlet kommuneskat	Samlet statsskat
I kommuner med gennemsnitsindkomst pr. indbygger på:					
4.500– 6.500 kr.	26	14	10	12	6
6.500– 8.500 kr.	56	44	37	40	30
8.500–11.000 kr.	14	16	17	16	17
Over 11.000 kr.	4	26	36	32	47

kommunerne, der havde de laveste gennemsnitsindkomster (indtil 6.500 kr.), kun boede 14 pct. af samtlige sognekommunernes indbyggere, og at disse kun havde 10 pct. af de samlede indkomster hos beboerne af sognekommunerne. Til trods for, at de kun havde 10 pct. af indkomsterne, hvilede 12 pct. af de sogne- og amtskommunale skatter på beboerne i gruppen med lavest gennemsnitsindkomst; til gengæld tegnede de sig kun for 6 pct. af de samlede statsskatter i sognekommunerne (bortset fra Gentofte).

Et noget lignende — men knap så kontrastfyldt - billede frembyder sognekommunerne med gennemsnitsindtægt på 6.500-8.500 kr.

Derimod er forholdet ganske anderledes, når man ser på kommuner med gennemsnitsindkomst over 11.000 kr. Det drejede sig i 1965 kun om 4 pct. af kommunerne, men i dem boede 26 pct. af sognekommunernes indbyggere, og deres beboere havde 36 pct. af den samlede indkomstmasse i sognekommunerne, selv når man ser bort fra Gentofte. Andelen af de kommunale skatter var noget mindre, men næsten halvdelen af statsskatterne i sognekommunerne blev udskrevet i disse kommuner.

Kommuner med gennemsnitsindkomster på 8.500-11.000 kr. var der relativt få af blandt sognekommunerne, men de var typiske for provinsbyerne. For denne gruppe sognekommuner gælder det - som for de tilsvarende provinsbyer - at der er nogenlunde balance mellem deres andel af indbyggertal, samlet indkomst, kommunale og statslige skatter.

4. De netop omtalte forskelle mellem en kommunegruppes andel af henholdsvis samlet indkomst, kommunale skatter og statslige skatter kommer til iidtryk i de andele af den samlede indkomst i kommuner med forskellig gennemsnitsindkomst, som går til henholdsvis kommunale og statslige skatter, jfr. de to sidste kolonner i tabel I og II.

Det ses af tabel II, at de kommunale skatter i gennemsnit for sognekommunerne (bortset fra Gentofte) udgjorde godt 11 pct. af den samlede indkomst, men at denne procent kun var ca. 10 i kommuner med høj gennemsnitsindtægt og 13-14 i kommuner med meget lave indtægter. Med statsskatterne forholdt det sig omvendt. Disse var næsten 20 pct. af indkomsten i kommuner med de højeste, men kun ca. 7 pct. i kommunerne med de laveste indtægter. For samtlige sognekommuner bortset fra Gentofte var »statsskatteprocenten« 14. Ser man på beskatningen til stat og kommune under ét, var skatteandelen ca. 30 i kommuner med højt indkomstniveau og ca. 20 i lavindkomstkommunerne.

Tilsvarende forskelle gør sig gældende for provinsbyerne (tabel I), men de træder knap så tydeligt frem som følge af de mindre udprægede indkomstvariationer.

De forskelle mellem de kommunale skatteniveauer, som kommer til udtryk i de i tabellerne udviste procenter, er små sammenholdt med forskellene i de kommunale beskatningsprocenter. Det må herved tages i betragtning, at de i tabellerne viste procenter angiver forholdet mellem på den ene side samtlige større kommunale skatter - d. v. s. opholdskommuneskat samt ejendomsskatter til sogne- og amtskommunerne - og på den anden side indkomst før skattefradrag (jfr. noterne til tabellerne). Beskatningsprocenten er derimod forholdet mellem opholdskommu-

neskat og samlet skalaindkomst (d. v.s. indkomst efter fradrag for betalte skatter, fradrag for hustruindkomst, personfradrag og nedslag for folkepensionister m. fl.). Især i kommuner med lave indkomster vil skalaindkomsten som følge af personfradrag m. v. ligge væsentligt under den samlede indkomst, og beskatningsprocenten bliver derfor betydeligt større end det i tabel I og II viste kommunale skatteniveau, selv om beskatningsprocenten kun siger noget om opholdskommuneskatten og ikke om samtlige direkte skatter.

Noter til tabellerne.

Gennemsnitsindkomst er beregnet som indkomst + skatter (samlet indkomst), jfr. nedenfor, divideret med kommunens *indbyggertal ved folketællingen 27. september 1965.*

Indkomst + skatter er beregnet på grundlag af tabel I og II i »Ejendoms- og personbeskatningen i skatteåret 1966/67«, Statistiske Meddelelser 1967 : 9. *Indkomst* er opgjort som summen af a) Ansat indkomt for skatteydere til opholdskommunen, b) Ansat indkomst for personer, hvis skalaindkomst udgør 0 kr. og c) Det samlede beløb for nedslag for folkepensionister m. fl. samt for renteindtægter m. v. Den pågældende indkomst er indtjent i kalenderåret 1965. *Skatter* er dels kommunale skatter dels statsskatter, jfr. nedenfor. De anførte skattebeløb er udskrevne beløb for skatteåret 1966-67. Når disse lægges til den skattepligtige indkomst i 1965, får man på sin vis et for højt indkomstbeløb for 1965, hvor skattefradraget vedrørte skatterne i skatteårene 1964-65 og 1965-66. På den anden side er der andre skattefri fradrag, som det ikke har været muligt at tage med i undersøgelsen.

Kommunale skatter er beregnet med samme kilde som »indkomst«, jfr. ovenfor. Der er medtaget opholdskommuneskat samt grundskyld og ejendomsskyld til primær- og amtskommunerne.

Statsskatter (samme kilde) omfatter indkomst- og formueskat af personer (men ikke forbrugsafgifter, folkepensionsbidrag, selskabsskat samt mindre statslige skatter som ejendomsskyld, særlig indkomstskat m. m.).

TABEL I.

Bykommunerne fordelt efter gennemsnitlig indkomst pr. indbygger i 1965.

Gennemsnitsindkomst kr.	Antal kommuner	Indbyggere		Indkomst+skatter		Kommunale skatter		Statsskatter		Kommunale skatter i pct. af indkomst + skatter	Statsskatter i pct. af indkomst + skatter
		1000	Pct.	Mill. kr.	Pct.	Mill. kr.	Pct.	Mill. kr.	Pct.		
6.500– 6.999	1	3,8	0,3	25,0	0,2	3,1	0,2	2,6	0,1	12,4	10,4
7.000– 7.499	1	5,5	0,4	39,2	0,3	4,1	0,3	3,6	0,2	10,5	9,2
7.500– 7.999	8	25,9	1,9	202,6	1,5	22,6	1,7	23,2	1,3	11,2	11,5
8.000– 8.499	4	25,1	1,9	204,9	1,5	24,1	1,8	24,0	1,3	11,8	11,7
8.500– 8.999	15	107,2	7,9	943,8	7,1	100,5	7,5	119,7	6,5	10,6	12,7
9.000– 9.999	34	661,7	49,0	6.319,9	47,8	645,6	48.0	858,1	46,9	10,2	13,6
10.000–10.999	20	434,4	32,2	4.490,2	33,9	439,7	32,7	647,6	35,4	9,8	14,4
11.000–11.999	3	87,5	6,5	1.004,6	7.6	104,4	7,8	151,8	8,3	10,4	15,1
Total	86	1.351,0	100,1	13.230,3	99,9	1.344,1	100,0	1.830,5	100,0	10,2	13,8
København	1	678,1	..	8.150,5	..	801,5	..	1.170,1	..	9,8	14,4
Frederiksberg	1	110,8	..	1.660,5	..	130,2	..	316,5	..	7,8	19,1

TABEL II.

Sognekommunerne fordelt efter gennemsnitlig indkomst pr. indbygger i 1965.

Gennemsnitsindkomst kr.	Antal kommuner	Indbyggere		Indkomst+skatter		Kommunale skatter		Statsskatter		Kommunale skatter i pct. af indkomst + skatter	Statsskatter i pct. af indkomst + skatter
		1000	Pct.	Mill. kr.	Pct.	Mill. kr.	Pct.	Mill. kr.	Pct.		
4.500– 4.999	4	1,5	0,1	7,4	0,0	1,0	0,0	0.5	0,0	13,5	6,8
5.000– 5.499	18	17,9	0,7	95,7	0,4	13,7	0,5	7,0	0,2	14,3	7,3
5.500– 5.999	83	96,9	3,8	562,1	2,5	74,3	2,9	43,3	1,4	13,2	7,7
6.000– 6.499	161	246,8	9,7	1.552,7	6,9	204,1	8,1	132,4	4,3	13,1	8,5
6.500– 6.999	178	287,9	11,3	1.945,4	8,7	240,6	9,5	183,7	6,0	12,4	9,4
7.000– 7.499	155	299,2	11,8	2.171,8	9,7	255,4	10,1	225,1	7,4	11,8	10,4
7.500– 7.999	130	285,4	11,2	2.209,2	9,8	260,8	10,3	244,4	8,0	11,8	11,1
8.000– 8.499	108	252,1	9,9	2.081,8	9,3	245,5	9,7	244,3	8,0	11,8	11,7
8.500– 8.999	49	124,4	4,9	1.087,7	4,8	117,9	4,7	139,0	4,6	10,8	12,8
9.000– 9.999	63	198,2	7,8	1.873,5	8,3	204,3	8,1	261,8	8,6	10,9	14,0
10.000–10.999	26	79,2	3,1	808,9	3,6	84,4	3,3	122,6	4,0	10,4	15,2
11.000–11.999	24	324,4	12,8	3.677,1	16,4	378,6	15,0	591,0	19,4	10,3	16,1
12.000 og derover	19	328,3	12,9	4.383,0	19,5	440,3	17,5	854,9	28,0	10,0	19,5
Total	1018	2.542,2	100,0	22.456,3	99,9	2.521,1	99.7	3.050,0	99,9	11,2	13,6
Gentofte	1	85,5	..	1.738,2	..	132,9	..	477,2	..	7,6	27,4

C. REDEGØRELSE FOR DE ENKELTE REFUSIONS- OG TILSKUDSORDNINGER

Samlet oversigt over refusions- og tilskudsordninger mellem staten og kommunerne

Indhold:

I. Statens refusioner af eller tilskud til kommunernes udgifter.
II. Kommunernes refusioner af statens udgifter.
III. Noter til I og II.

Tegnforklaring:

- : Forekommer ikke.
. . : Oplysninger foreligger ikke.
* : Anslået beløb.

I. *Statens refusioner af eller tilskud til kommunernes udgifter.*

	Refusionsberettigende udgift		Heraf bærer:			Statens endelige andel af udgiften i 1964–65	Statens udbetalinger i 1965–66	Finanslovskonto 1967–68
	1964–65 Mill. kr.	1965–66 Mill. kr.	Staten Pct.	Refusionsforbundet Pct.	Opholdskommunen Pct.	Mill. kr.	Mill. kr.	
A. *Socialministeriet*								
1. Invalidepension	642,0	730,0	91[1])	9	–	588,0	647,0	15 303 62
2. Folkepension	2.096,0	2.580,0	82	18	–	1.698,0	1.996,0	15 305 62
3. a. Hjemmehjælp for pensionister	(46,0)[2])	..	91/82	9/18	–	(38,0)[2])	–	15 305 62
b. Omsorgsarbejde for pensionister	2,4*	3,5*	45,5/41	4,5/9	50	1,0	0,2	15 305 62
4. Alderdoms- og plejehjem:								
a. takstrefusion + lommepenge	(198,0)[2])	..	82/91	18/9	–	(162,0)[2])	..	15 305 62
b. plejehjemstilskud	21,0*	22,0*	40/50	–	60/50	8,0	8,0	15 401 62
5. Arbejdsprøvning, optræning m. v. (revalideringsinstitutioner)	..	..	80/90	–	20/10	..	20,0	15 707 64
6. Underhold m. v. ved revalidering	2,6*	3,2	80	–	20	2,1	3,0	15 401 62
7. Almindelig offentlig hjælp	46,6	..	30	40	30	13,9	15,2	15 401 62
8. Forsorgshjem[3])	9,5*	10,4*	30	70	–	2,9	3,8	15 401 62 15 401 99
9. Behandling af alkoholskadede og fnat	0,0	0,0	30	40	30	0,0	0,0	15 401 62
10. Forsørgelse af flygtninge og danske i udlandet	0,4	0,4	100	–	–	0,3	0,4	15 406 62
11. Almindelig offentlig hjælp, udvidet hjælp	23,7	..	80	–	20	19,0	22,7	15 401 62
12. Hjælp til enker:								
a. enkepension	77,9	95,0	80	20	–	62,3	73,8	15 401 62
b. underholds- og uddannelseshjælp	4,4	4,5	30	40	30	1,3	1,3	15 401 62
c. overgangshjælp	2,3	..	80	–	20	1,8	2,2	15 401 62
13. Hjælp til enlige mødre:								
a. overgangshjælp	0,0	0,0	80	–	20	0,0	0,0	15 401 62
b. underholds- og uddannelseshjælp	0,3	0,3	30	40	30	0,1	0,1	15 401 62
14. Børnebidrag:								
a. børn født uden for ægteskab[4])	17,0	..	100	–	–	17,0	23,1	15 401 62
b. børn født i ægteskab	21,3	22,0*	100	–	–	21,3	21,8	15 401 62
c. forældreløse børn	24,8	28,0*	100	–	–	24,8	27,6	15 401 62
15. Hjemmesygepleje	15,5	16,2	30	40	30	4,7	4,6	15 401 62
16. Mælkehjælp	13,3	15,0*	66⅔	–	33⅓	8,8	10,1	15 401 62
B. *Indenrigsministeriet*								
1. Kommunale sygehuse	895,0	1.077,0	65	–	35	581,9	581,9	13 801 61

skadede[13])	1,0	1,5	100	–	–	1,5	1,5	13 801 61
3. Kommunale institutioner for sindslidende	70,0*	100,0*	90	–	10	62,0	90,0	13 801 61
4. Neurokirurgiske og neuromedicinske afdelinger ved kommunale sygehuse	40,0	44,1*	100	–	–	40,0	44,1	13 801 64
5. Kommunale radiumstationer	10,9	13,1*	100	–	–	10,9	13,1	13 801 64
6. Århus kommunes lupusafdeling	0,0	0,0	..	–	..	0,0	0,0	13 801 64
7. Karantæneforanstaltninger	0,0	0,0	100	–	–	0,0	0,0	13 708
8. Vaccinationer[5]):								
a. polio	4,0	3,5*	100	–	–	4,0	4,0	13 701 61
b. difteri	1,6	1,6*	50	–	50	0,8	0,8	13 701 61
c. kopper	..	..	–	–	100	–	–	–
9. Tuberkulosestationer	17,2	17,0*	50	–	50	8,6	8,6	13 701 61
10. Bekæmpelse af kønssygdomme	2,0	1,8*	100	–	–	2,0	2,0	13 703 61
11. Svangerskabshygiejne	7,9	7,5*	100	–	–	7,9	7,9	13 704 61
12. Distriktsjordemødre:								
a. lønninger og pensioner	7,3	8,8*	50	–	50	3,7	3,7	13 705 61
b. papir m. v.	0,0	0,0*		–	–	0,0	0,0	13 705 61
c. lægemidler m. v.	..	..	–	–	100	–	–	–
13. Sundhedsplejersker	1,8	12,0	50	–	50	5,9	5,9	13 706 61
14. Lægeundersøgelse af børn	10,6	11,0*	50	–	–	5,3	5,3	13 706 61
15. Lempelse af grundskyld for landbrugsejendomme	..	..	..	–	..	..	0,0	13 1001 61
16. Folketingsvalg og folkeafstemninger	..	..	..	–	..	1,6	0,0	–
17. Civilforsvar	..	..	..	–	..	..	..	13 401-3
18. Sygehusberedskab	..	..	80	–	20	..	7,7	13 401-3
C. *Ministeriet for offentlige arbejder*								
1. Vedligeholdelsesudgifter m.m. af veje	690,0	..	55[6])	–	45	382,3	382,3	26 2
2. Vejfondsarbejder	94,0	..	86[6])	–	14	..	93,8	26 401
3. Beskæftigelsesarbejder	9,0	..	60–75	–	25–40	..	3,2	26 402
4. Omnibusruter	..	..	..	–	..	3,2	3,2	16 201 61
5. Privatbaner, tilskud og lån	36,4	42,9	70–75[7])	–	30–25	26,8	31,8	16 331 61 30 IC 1 24 30 IC 2 24
6. Kommunale havne[8])	5,0	2,6	50	–	50	2,5	1,3	28 16 01
D. *Undervisningsministeriet*				(Skolefonden)				
1. Lærerlønninger, folkeskolen	725,0	885,0	85	–	15	615,6	752,2	20 201 61
2. Pensioner, folkeskolen	56,0	70,9	100	–	–	56,0	70,9	20 201 61
3. Skolefondene	..	..	..	..	..	7,3	9,9	20 201 61
4. Befordring af fjerntboende børn	16,6	19,2	25	25	50	4,2	4,8	20 201 61

I (fortsat)

	Refusionsberettigende udgift		Heraf bærer:			Statens endelige andel af udgiften i 1964-65	Statens udbetalinger i 1965-66	Finanslovskonto 1967-68
	1964-65	1965-66	Staten	Skolefonden	Opholdskommunen			
	Mill. kr.	Mill. kr.	Pct.	Pct.	Pct.	Mill. kr.	Mill. kr.	
5. Befordring af syge og invaliderede børn	0,9	0,5	25	25	50	0,2	0,1	20 201 61
6. Undervisning af fjerntboende børn	..	0,0	16½	16½	67	..	0,0	20 201 61
7. Undervisning af syge og invaliderede børn	..	0,5	85	–	15	..	0,4	20 201 61
8. Københavns kommunes skolevæsen[9]):								
a. lærerlønninger	102,5	121,6	85	–	15	87,0	103,3	20 201 61
b. pensioner	13,0	16,6	100	–	–	13,0	16,6	20 201 61
9. Folkeskolebyggeri	..	..	..	–	..	..	25,0	28 2001 03
10. Tilskud til forrentning og afdrag på skolelån	..	..	..	–	..	3,2	3,1	20 201 61
11. Skolebespisning	9,9	10,2	33⅓	–	66⅔	3,3	3,4	20 201 61
12. Skolelægeordninger	..	..	ca. 50	–	..	5,6	6,6	20 201 61
13. Fribefordring af skoleelever	20,8	23,0	90	–	10	18,8	20,7	20 199 65
14. Stipendier til elever i 8.–10. klasse m. fl.	..	..	75	–	25	..	..	20 111 61
15. Kommunale gymnasier:								
a. lønninger	38,7	47,2	90	–	10	34,9	42,5	20 502 61
b. pensioner	0,8	1,7	100	–	–	0,8	1,7	20 502 61
c. andre driftsudgifter	12,9	15,6	90	–	10	11,6	14,1	20 502 61
d. realklasser	1,7	1,9	100	–	–	1,7	1,9	20 502 64
e. anlægsudgifter	26,4	26,8	25	–	75	6,6	6,7	20 502 64
16. Ungdomsskoler:								
a. timebetaling 1. dagundervisning	..	..	57	28	15			20 401 61
2. aftenundervisning	..	..	44⅘	22⅔	33⅓			20 401 61
b. andre udg. (incl. amtsungdomsnævnenes adm. udg.)	..	..	..	–	..	7,5	7,5	20 401 61
								20 401 61
17. Ungdomskostskoler	..	..	80	–	20			20 401 61
18. Ungdomsklubber m. v.	..	..	66⅔	–	33⅓	1,0	1,0	20 401 61
19. Åbne ungdomsklubber	..	..	45	–	35	1,3	1,3	20 401 61
20. Aftenskoler:								
a. timebetaling	..	..	44⅘	22⅔	33⅓			20 401 61
b. andre udgifter	..	..	..	–	..			20 401 61
21. Aftenhøjskoler:						14,2	14,2	
a. timebetaling	..	..	44⅘	22⅔	33⅓			20 401 61
b. andre udgifter	..	..	..	–	..			20 401 61
22. Foredragsrækker								20 401 61

24. Lokaletilskud	5,4	5,4	50	–	50	2,7	2,7	20 401 61
25. Indretning af lokaler til ungdomsforeninger	0,6	0,6	50	–	50	0,3	0,3	20 401 61
26. Lærlingeskoler	..	..	77	–	23	..	..	20 901 61 20 911 61 20 921 61
27. Undervisningssenge ved Århus Kommunehospital	10,7	12,0	100	–	–	10,7	12,0	20 603 58
E. *Ministeriet for kulturelle anliggender*								
1. Folkebiblioteker	91,6	117,1	35[10])	–	65	27,9	41,5	21 205 61
2. Lokalmuseer	..	..	..	–	..	1,1	1,1	21 307 61
3. Kunstmuseer	..	..	..	–	..	0,6	0,6	21 308 61
4. Musikkonservatorier	..	1,6	75	–	25	..	1,2	21 406 64
5. Landsdelsscener og kommunale teatre	..	..	50–75	–	50–25	7,5	7,5	21 502 61
6. Orkestre	..	..	..	–	..	5,6	5,6	21 101 61
7. Naturfredning:								
a. driftsudgifter	..	..	..	–	..	3,2	3,9	21 601
b. erstatninger	..	..	..	–	..	6,7	4,4	21 601 68
F. *Arbejdsministeriet*								
1. Arbejdsanvisning	18,3	22,4*	75	–	25[11])	13,7	13,7	15 B 201 61
2. Kursus for arbejdsløse:								
a. kursusudgifter	3,6	..	66⅔	–	33⅓	2,4	4,3	15 B 202 62
b. understøttelser	1,4	..	100	–	–	1,4	..	15 B 202 62
3. Maskintilsyn	1,1	1,0*	100	–	–	1,1	1,1	15 B 105
4. Beskæftigelsesarbejder:								
a. mindre arbejder	..	..	..	–	..	..	0,1	28 15 01
b. større arbejder	..	..	..	–	..	..	4,2	28 15 02
c. industriarealer m. v.	..	..	..	–	..	..	0,0	28 15 03
G. *Ministeriet for familiens anliggender*				(Refusionsforbundet)				
1. Husmoderafløsning	30,3	33,0*	70	–	30	21,2	22,8	15 C 305 62
2. Kommunernes børneværnsudgifter:								
a. med fuld statsrefusion	1,6	0,2	100	–	–	1,6	0,2	15 C 220 62
b. med delvis statsrefusion	30,3	43,0	30	40	30	9,1	8,3	15 C 220 62

I (fortsat)

	Refusionsberettigende udgift		Heraf bærer:			Statens endelige andel af udgiften i 1964-65	Statens udbetalinger i 1965-66	Finanslovskonto 1967-68
	1964-65	1965-66	Staten	Refusionsforbundet	Opholdskommunen			
	Mill. kr.	Mill. kr.	Pct.	Pct.	Pct.	Mill. kr.	Mill. kr.	
H. *Boligministeriet*								
1. Boligsikring[12])	–	–	66⅔	–	33⅓	–	–	–
2. Huslejetilskud til familier med børn	32,4	33,0*	33⅓	–	66⅔	10,8	10,8	14 201 62
3. Huslejetilskud til pensionister m. fl..	31,8	30,0*	33⅓	–	66⅔	10,6	10,6	14 201 62
4. Tilskud til boligbyggeri for mindstbemidlede	..	..	..	–	..	..	14,6	28 14 01
5. Sanering af usunde bydele	–	–	50	–	50	–	0,0	14 201 61
6. Byudviklingsplaner	1,1	1,5	100	–	–	1,1	1,5	14 404
7. Regionplanlægning	1,3	1,2	33⅓	–	66⅔	0,4	0,4	14 409 64
8. Gårdrydninger	–	–	..	–	..	–	–	–
J. *Landbrugsministeriet*								
1. Sandflugtskommissioner og dæmpningsarbejder	0,4	0,4*	83⅓	–	16⅔	0,4	0,4	2 H 61
2. Vedligeholdelse af offentlige vandløb	8,2	20,0*	50	–	50	7,8	4,1	11 401 61
K. *Handelsministeriet*								
1. Strandrensning	–	–	50	–	50	–	–	–
L. *Finansministeriet*								
1. Skatteopkrævningsvederlag, personskat	..	..	..	–	..	..	35,7	23 301
2. Skatteopkrævningsvederlag, ejendomsskat	..	..	..	–	..	..	0,8	23 306 24

II. *Kommunernes refusioner af statens udgifter.*

	Refusionsberettigende udgift		Heraf bærer:			Statens endelige andel af udgiften i 1964–65	Statens udbetalinger i 1965–66	Finanslovskonto 1967–68
	1964–65	1965–66	Staten	Refusionsforbundet	Opholdskommunen			
	Mill. kr.	Mill. kr.	Pct.	Pct.	Pct.	Mill. kr.	Mill. kr.	
A. *Socialministeriet*								
1. Barseldagpenge	14,8	18,2	–	100	–	14,8	14,8	15 301 $^{67}/_{97}$
2. Forsorgshjem[3])	9,5	10,4	30	70	–	6,6	6,6	15 401 $^{62}/_{99}$
B. *Indenrigsministeriet*								
1. Institutioner for alkoholskadede[13])	3,4	4,8	30	70	–	2,4	3,3	13 801 $^{61}/_{99}$
D. *Undervisningsministeriet*								
1. Statens gymnasieskoler	..	..	90	–	10	5,5	6,1	20 501
F. *Arbejdsministeriet*								
1. Arbejdsløshedskasser	85,4	50,7	85	15	–	12,8	7,6	15 B 202 99
2. Uddannelse af ikke-faglærte	6,1	8,8	85	15	–	0,9	0,9	15 B 203 99
3. Arbejdstekniske ungdomsskoler	1,7	1,9	85	15	–	0,3	0,3	15 B 206 99
G. *Ministeriet for familiens anliggender*								
1. Børne- og ungdomshjem m. m.	71,6	86,7	85	15	–	10,8	10,8	15 C 202 99
L. *Finansministeriet*								
1. Vurderingsudgifter	6,8	30,0	50	–	50	3,4	3,4	23 306 93
2. Beregning og revision af amtsskatter	..	..	..	–	..	0,1	0,1	23 302 93

III.

Noter til I og II.

1) Invalideforsikringsfonden udreder først en så stor del, som kan dækkes af arbejdsgiverbidrag, hvorefter statskassen yder resten op til de ca. 91 pct.
2) Udgifterne er indeholdt i summerne for folke- henholdsvis invalidepension.
3) Refusion finder sted på grundlag af takst. Opholdskommunens andel svarer til de ca. 10 pct. af udgiften, som ikke dækkes af den takstmæssige refusion.
4) Beløbene includerer bidrag, der delvis udredes af bidragsfonden.
5) Udgifterne omfatter overvejende lægehonorarer, udgifterne ved fremstilling og fordeling af vaccine afholdes helt af staten.
6) Gennemsnit for samtlige kommuner i 1964-65.
7) Gennemsnit for moderniseringslån og tilskud til underskudsdækning.
8) Beløbene includerer tilskud til private havne.
9) Beløbene hidrører fra Staden Københavns regnskab.
10) Tilskud i procent af samtlige udgifter i 1965-66.
11) Fordeles på de under amtsarbejdsanvisningskontoret henlagte kommuner efter særlige regler.
12) Boligsikringsordningen kan først få virkninger i finansåret 1967-68. Om de i forbindelse med boligsikringsordningen afløste huslejetilskud m. v. henvises til I. H. 2-4 i det følgende.
13) Refusion sker på grundlag af fastsat takst. Udgifter udover den refusionsberettigende takst afholdes af opholdskommunen.

De enkelte ordninger

A. SOCIALMINISTERIET

Beregning og anvisning af sociale refusioner.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 232 af 26. maj 1965 af lov om offentlig forsorg. Lov nr. 25 af 15. februar 1958 om ophævelse af den fælleskommunale udligningsfond.

Indhold: På begæring kan der anvises kommunerne forskud på statsrefusionen af følgende sociale udgifter:

Folkepension, incl. hjemmehjælp
Invalidepension
Udgifter ved revalidering
Almindelig offentlig hjælp m. v.
Enkepension, hjælp til enker m. v.
Børnebidrag
Udgifter til mælkehjælp
Udgifter til husmoderafløsning
Udgifter ved børneforsorg.

De nærmere regler om forskudsrefusion er fastsat af socialministeren efter forhandling med finansministeren og finansudvalget.

Begæring om forskud for et kvartals refusion indsendes af kommunen til det pågældende amt inden den 10. i kvartalets første måned (København og Frederiksberg indsender dog direkte til socialministeriet). I begæringen oplyses udgiften i det foregående kvartal samt den forventede udgift i det kvartal, for hvilket der ønskes forskud.

Forskudsrefusionen udbetales den 25. i kvartalets første måned med 80 pct. af kommunens forventede refusion.

Til brug for beregning af den endelige statsrefusion af et regnskabsårs udgifter (om den mellemkommunale refusion, se denne) indsender kommunerne inden den 1. september i det påfølgende regnskabsår til amtet afskrifter i revideret stand af de kommunale regnskabsbeløb, der er genstand for refusion. København, Frederiksberg og enkelte andre større kommuner indsender dog inden 1. oktober direkte til socialministeriet.

På grundlag af kommunernes indberettede oplysninger (med eventuelle berigtigelser) beregnes det endelige refusionsbeløb vedrørende det pågældende regnskabsår. Forskellen mellem dette refusionsbeløb og de fire forskudsrefusioner anvises kommunen som restrefusion den 15. december, d. v. s. 8V2 måned efter det pågældende regnskabsårs afslutning.

Særlige regler gælder for socialministeriets refusion af kommunernes udgifter til omsorgsarbejde og hjemmesygepleje. Til dækning af disse udgifter kan der ikke ydes forskud på refusion i årets løb.

Refusionen af kommunernes udgifter til hjemmesygepleje finder sted efter reglerne om tilskud fra den i 1958 ophævede fælleskommunale udligningsfond, således at refusionen af et års udgifter sker i det næstfølgende regnskabsår med en fjerdedel den 15. i hvert kvartals sidste måned. Den samtlige kommuner tilkommende statsrefusion af udgifterne til omsorgsarbejde (82 pct. af halvdelen af udgifterne) er begrænset til et bestemt beløb, der stilles til rådighed på finansloven. Der kan derfor blive tale om en reduktion af statsrefusionen, såfremt refusionsbeløbet til samtlige kommuner overstiger det på finansloven fastsatte beløb. For årene 1964-65 og 1965-66 er refusionsbeløbet blevet anvist sammen med tilskuddet til hjemmesygepleje, og fra og med 1966-67 vil refusionen blive anvist den 15. marts i det påfølgende finansår (første gang den 15. marts 1968).

Historie: Der henvises til omtalen af fremrykningen af de sociale refusioner i afsnittet om folkepension.

Mellemkommunal refusion.

A. *Egentlig mellemkommunal refusion.*

I lov om offentlig forsorg, lov om folkepension, lov om invalidepension m. v. og lov

TABEL 1.

Udgifter, der er genstand for mellemkommunal refusion 1965—66.

	Samlet off. udgift (mill. kr.)	Heraf udgør			Beløb, der er genstand f. mell.kom. refusion (mill. kr.)
		Statens andel	Opholds-kommunens andel	Refusions-forbundets andel	
Folkepension[1])	2.518,0	82/100	–	18/100	453,6
Invalidepension	716,0	64/70	–	6/70	61,3
Enkepension	95,0	4/5	–	1/5	19,0
Underholdshjælp for enker	4,6	3/10	3/10	4/10	1,8
Underholdshjælp for enlige mødre	0,3	3/10	3/10	4/10	0,1
Alm. off. hjælp ved trang i almindelighed	54,3	3/10	3/10	4/10	21,7
Hjælp ved behandling af alkoholskadede	0,2	3/10	3/10	4/10	0,1
Børneværnsudgifter	43,0	3/10	3/10	4/10	17,2
Hjemmesygepleje[2])	16,1	3/10	3/10	4/10	6,4
Fribefordring for sygekassemedlemmer	24,6	–	1/3	2/3	16,4
I alt	3.472,1	...	...	...	597,6

[1]) Incl. hjemmehjælp og omsorgsarbejde.
[2]) Refusionsberettigende udgifter.

om pension og hjælp til enker m. fl. bestemmes, at en andel af forskellige offentlige udgifter er genstand for mellemkommunal refusion, jfr. tabel 1.

Opgørelsen af den mellemkommunale refusion sker på følgende måde:

Afskrifter af de kommunale regnskabsposter, som er genstand for stats- eller mellemkommunal refusion, indsendes i revideret stand inden den 1. september til amtet. Senest den 1. december indberetter amtet til socialministeriet, hvor stort et beløb der for hver enkelt kommune vil være at fordele. København, Frederiksberg og enkelte andre større kommuner sender regnskab og indberetning direkte til socialministeriet inden den 1. oktober. Samtidig med anmeldelsen af de refusionsberettigende udgifter afgiver kommunerne de for nedenstående udgiftsfordeling nødvendige oplysninger.

Det beløb, der skal være genstand for mellemkommunal refusion, fordeles på samtlige landets kommuner med:

1) 1/3 i forhold til kommunens indbyggertal ved den sidste almindelige folketælling.

2) 1/3 i forhold til kommunens samlede indkomstskattebeløb opgjort som:

a) summen af de indkomstbeløb, der har været grundlag for ansættelse af personlig skat uden forhøjelse eller nedsættelse af nogen art, med tillæg af
b) et indkomstbeløb svarende til 10 gange det beløb, der er pålignet i erhvervsskat til kommunen, men med fradrag af
c) et indkomstbeløb svarende til 10 gange det beløb, hvormed opholdskommuneskatten som følge af erhvervsbeskatning nedsættes for sådanne skatteydere, der tillige er pålignet erhvervsskat til andre kommuner.

For så vidt angår Københavns kommune forhøjes og for Frederiksberg og Gentofte kommuner nedsættes det udregnede indkomstbeløb med et beløb svarende til 10 gange det beløb, der for vedkommende kommuner beregnes som udligningstilsvar i henhold til loven om erhvervsskattens afløsning i visse kommuner m. v.

Det samme indkomstbeløb forhøjes for de i lov om erhvervsskattens afløsning i visse kommuner m. v. anførte centralkommuners vedkommende med et beløb svarende til 10 gange det for det løbende skatteår oppebårne afløsningstilsvar. For de i samme lov nævnte omegnskommu-

ner nedsættes indkomstbeløbet med et beløb svarende til 10 gange det kommunen påhvilende afløsningstilsvar.

3) 1/3 i forhold til kommunens samlede afgiftspligtige grundværdi med tillæg af 3/4 af det beløb, hvormed vurderingssummen til ejendomsskyld overstiger grundværdien for samtlige ejendomme i kommunen, bortset fra ejendomme, der i medfør af loven om kommunale ejendomsskatter er fritaget for kommunal grund- og ejendomsskyld.

Inden den 31. december meddeler socialministeriet hver enkelt kommune, hvilket beløb det påhviler den at udrede for det sidst afsluttede regnskabsår. Dersom det således udfundne beløb er større end refusionsforbundets andel af den af kommunen anmeldte udgift, skal differencen inden 31. januar være indbetalt til socialministeriet. Er det omvendte tilfældet, modtager kommunen inden samme dato forskelsbeløbet fra socialministeriet.

B. *Kommunale tilsvar til statskassen, der fordeles efter reglerne om mellemkommunal refusion.*

En del af visse statsudgifter (jfr. tabel 2) samt den af staten for kommunerne udlagte refusion af dagpengefondens udgifter til barselsdagpenge (se sygeforsikring) fordeles på landets kommuner efter reglerne om mellemkommunal refusion.

Historie: Det mellemkommunale refusionsforbund oprettedes ved socialreformen i 1933. Indtil da havde opholdskommunen båret den fulde kommunale udgift, medmindre den, der modtog hjælp, havde en anden kommune som forsørgelseskommune. I så fald skulle forsørgelseskommunen refundere en del af opholdskommunens udgift. Denne andel var ikke den samme i alle trangstilfælde: 100 pct. ved børneværnsudgifter samt alimentationsbidrag til børn, 3/4 ved enkebørnsbidrag, alderdomsunderstøttelse og fattighjælp. Opholdskommunen måtte alene bære den kommunale andel af udgifterne til invaliderente og hjælpekassehjælp (arbejdsløshedsunderstøttelse).

Dette system indebar flere ulemper. Mens det oprindelig havde været fødestedet, der bestemte forsørgelseskommunen, blev dette princip ved fattigloven af 1891 modificeret derhen, at forsørgelsesret i en kommune kunne den få, der havde haft 5 års uafbrudt ophold i kommunen uden i samme tid at have nydt fattighjælp. Det kunne derfor undertiden kræve omfattende undersøgelser, hvis man ville fastslå en persons forsørgelseskommune, og arbejdet hermed tog til i takt med den voksende bevægelighed i befolkningen. Hertil kom, at forskellene i de andele, som det påhvilede forsørgelseskommunen at udrede, på utilsigtet måde kunne øve indflydelse på opholdskommunernes dispositioner.

Indførelsen af den mellemkommunale refusion betegnede et fuldstændigt brud med dette system, idet det afgørende for udgiftsfordelingen ikke længere blev forsørgelsesstedet, men kommunernes økonomiske bæreevne.

Oprindelig kom den mellemkommunale refusion til at omfatte 2/7 af udgifterne til aldersrente, 2/7 af udgifterne til enkebørnsunderstøttelser og 2/3 af de fleste andre forsorgsudgifter. Endvidere blev 1/3 af det offentlige tilskud til arbejdsløshedskasserne for-

TABEL 2.

Kommunale tilsvar til statskassen, der fordeles efter reglerne om mellemkommunal refusion.

	Statens udgift (mill. kr.)	Kommunernes andel heraf	Kommunernes tilsvar (mill, kr.)
Behandlingsinstitutioner for alkoholskadede	1,5	7/10	1,1
Barseldagpenge til dagpengefonden	18,0	1/1	18,0[1])
Tilskud til børne- og ungdomshjem m. v.	86,7	3/20	13,1[1])
Refusion af komm. udg. til forsorgshjem	10,4	7/10	7,3[1])
Tilskud til arbejdsløshedskasser	50,7	15/100	7,6
Uddannelse af ikke-faglærte arbejdere	8,8	15/100	1,3[1])
Statens arbejdstekniske ungdomsskoler	1,9	15/100	0,3[1])
I alt	178,0	...	48,7

[1]) Opkræves først i 1966-67 hos kommunerne. Som følge heraf modtager staten i 1965-66 kun godt 44 mill. kr.

TABEL

Oversigt over ændringer i udgiftsandele, der fordeles

År for ændringen:	1933		1934		1937		1947		1951	
Ændret til: (MKR: Refusionsforbundets andel O: Oph.komm.s andel)	MKR	O	MKR	O	MKR	O	MKR	O	MKR	O
Folkepension/aldersrente[1])	2/7	1/7	→		15/70	6/70	—			
Invalidepension/invaliderente	—	1/7	→		7/70	—	→			
Enkepension										
Enkebørnsbidrag	2/7	1/7	→		12/70	9/70	—			
Forsk. forsorgsudgifter	2/3	1/3	→		4/10	3/10	—			
Hjemmesygepleje	2/3	1/3	→				4/10	3/10	—	
Fribefordring af sygekassemedlemmer	—	1/1	→		2/3	1/3	—			
Visse beskæftig. foranstaltninger			1/1	—	7/10	—	—			
Behandlingsinst. for alkoholskadede										
Barseldagpenge										
Tilskud til børne- og ungdomshjem									3/20	—
Forsorgshjem	2/3	1/3	→		4/10	3/10	—			
Arbejdsløshedskasser	1/3	—	→		7/30	—	—			
Uddannelser ved arbejdsministeriet										

i) 1957-62 excl. grundbeløbsforhøjelser og 1957-65 excl. mindstebeløb.

delt på kommunerne efter reglerne om mellemkommunal refusion.

I tabel 3 er givet en oversigt over de ændringer, der siden refusionsforbundets oprettelse er sket i de andele af forskellige offentlige udgifter, der går til mellemkommunal refusion. Den nedgang, der i 1937 var i refusionsforbundets og opholdskommunens samlede andel, modsvares af de andele af de anførte udgifter, som blev overtaget af den fælleskommunale udligningsfond. Om denne henvises der til bilag II: Hovedtræk af de større refusionsordningers historie. Om ændringerne af de enkelte refusionssatser henvises til de historiske afsnit i redegørelserne for de enkelte refusionsordninger.

Mens reglerne om, hvilke udgifter der skulle gå til mellemkommunal refusion, således er ændret noget med tiden, foregår den endelige fordeling på kommunerne i dag på samme måde som ved forbundets oprettelse.

Kritikken af refusionsforbundet vender sig da også i dag især mod disse fordelingsregler, idet det bl. a. anføres, at ejendomsværdierne ikke er noget velegnet udtryk for kommunernes økonomiske bæreevne – især ikke efter den påbegyndte aftrapning af ejendomsskylden.

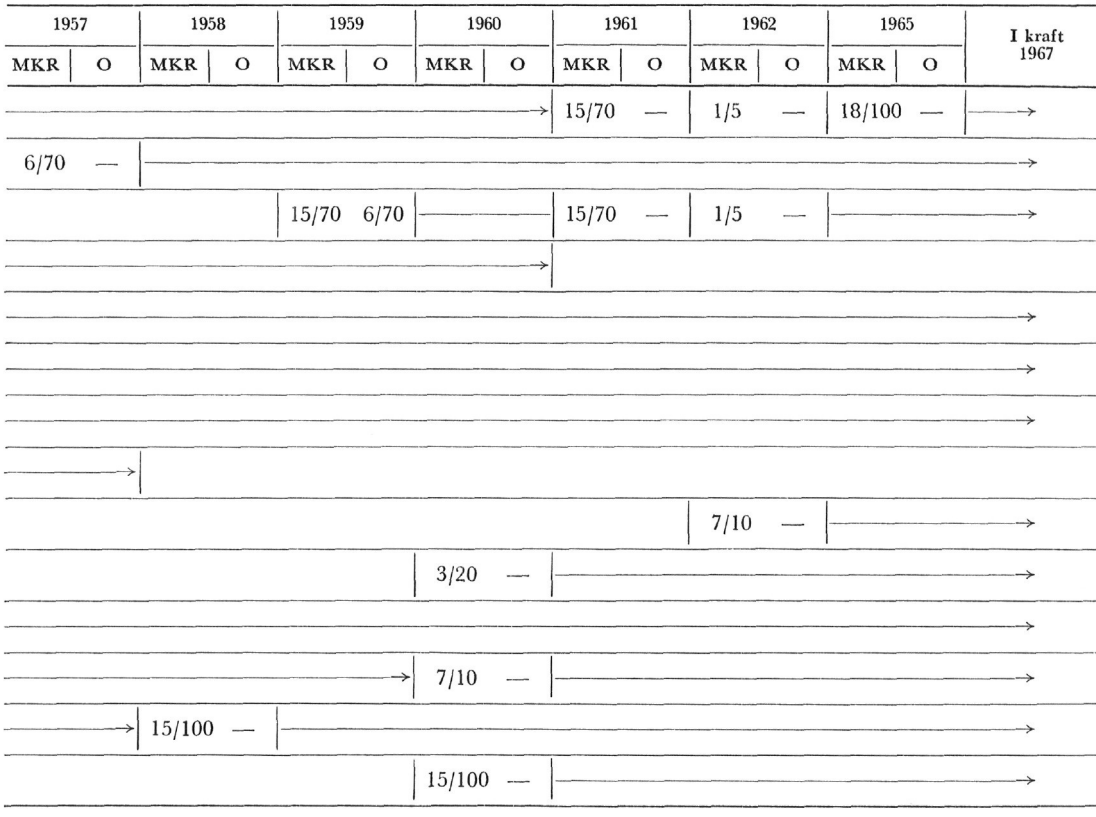
I. A. 1. Invalidepension.

Lovbestemmelse: Lov nr. 219 af 4. juni 1965 om invalidepension m. v. med senere ændringer.

Indhold: Det påhviler kommunerne at yde invalidepension til personer, der opfylder de

3.

efter reglerne om mellemkommunal refusion.



i loven angivne betingelser med hensyn til nedsat erhvervsevne, alder m. v.

Invalidepension består af grundbeløb, invaliditetsbeløb, eventuelt erhvervsudygtighedsbeløb samt eventuelle tillæg. Størrelsen af grundbeløb, invaliditetsbeløb, erhvervsudygtighedsbeløb og tillæg er fastsat i loven. Dog kan kommunerne efter skøn yde personlige tillæg inden for det i lov om folkepension fastsatte rådighedsbeløb.

Endvidere påhviler det kommunerne at udrede invaliditetsydelser samt eventuelt bistands- og plejetillæg hertil med i loven fastsatte beløb til invalider, der har en sådan erhvervsindtægt, at de ikke har ret til invalidepension. Berettiget til ydelsen er også personer, der på grund af alvorlig høreskade har svære kontaktvanskeligheder.

Af de 64/70 (ca. 91 pct.) af udgifterne til invalidepension m. v. (incl. udgifter til hjemmehjælp og ophold på plejehjem) udreder invalideforsikringsfonden en så stor del, som den under hensyn til sine udgifter iøvrigt kan bære, mens statskassen udreder resten. Invalideforsikringsfonden bestyres af revalideringS- og forsorgsdirektøren, og den oppebærer til finansiering af sine udgifter et årligt bidrag fra samtlige efter ulykkesforsikringslovgivningen forsikringspligtige arbejdsgivere på kr. 14,25 for hver beskæftiget helårsarbejder.

De øvrige 6/70 af udgifterne til invalidepension m. v. fordeles på landets kommuner efter reglerne om mellemkommunal refusion.

Reglerne for beregning og udbetaling af refusion fra staten (og invalideforsikringsfonden) svarer til forsorgslovens almindelige bestemmelser.

Mill. kr.	Kommunens udgifter til invalidepension						Statens andel heraf	Statens udbetalinger ifølge statsregnskab
	»Tabelpension«[3])	Personlige tillæg	Hjemmehjælp m. v.	Bistands- og plejeydelse/invaliditetsydelse	Ophold på plejehjem	I alt		
1961–62	391	16	2	1	8	418	389	358
1962–63	473	17	3	2	11	506	463	446
1963–64	536	19	4	3	14	576	533	517
1964–65	598	24	–	4	16	642	588	581
1965–66	..	..	..	..	..	716	655[4])	647
1966–67[1])	..	..	..	..	..	..	..	811
1967–68[2])	..	..	..	..	..	..	..	1.036

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Grundbeløb plus faste månedlige tillæg.
[4]) Arbejdsgiverbidraget dækkede heraf ca. 17 mill. kr.

Historie: I 1921 indførtes invaliderente. Nydende medlemmer af den frivillige sygeforsikring blev forpligtet til at forsikre sig mod invaliditet. Den del af udgiften, der ikke kunne finansieres ved præmier og arbejdsgiverbidrag, betaltes af stat og kommuner med halvdelen til hver. I 1927 ændredes udgiftsdelingen til 3/5 fra staten og 2/5 fra kommunerne.

Præmier og arbejdsgiverbidrag dækkede i de første par år næsten hele udgiften, men dalede hurtigt og var før socialreformen kommet ned på ca. 60 pct.

Ved socialreformen reduceredes opholdskommunens andel yderligere lidt til 1/7 (fra 2/5 af ca. 2/5), mens staten og invalideforsikringsfonden skulle bære resten. Fra 1937 overtog den fælleskommunale udligningsfond (d. v. s. staten) 3/10 af den kommunale andel, der herved nedbragtes til 7/70, og det bestemtes, at denne andel skulle fordeles på kommunerne efter reglerne om mellemkommunal refusion.

Fra 1951 til indførelsen af invalidepension i 1957 blev givet særlige ydelser til invaliderentemodtagere ligesom til aldersrentemodtagere. Udgiften til særlige ydelser, der androg 6-7 pct. af den ordinære invaliderente, fik kommunerne fuldt ud refunderet af staten. Ved indførelsen af invalidepension blev de særlige ydelser indregnet i pensionens grundbeløb og overgik hermed til sædvanlig refusion. Samtidig hævedes udligningsfondens andel fra 3/70 til 4/70.

Tilskuddet fra udligningsfonden afløstes i 1958 af tilskud fra staten og blev i 1962 formelt indregnet i statsrefusionen, jfr. afsnittet om folkepension.

Den del af invaliderenteudgiften, der blev dækket af præmier og arbejdsgiverbidrag, var fortsat faldende fra ca. 55 pct. efter socialreformen til ca. 15 pct. umiddelbart før invalidepensionens indførelse i 1957. Ved denne forhøjedes både præmier og arbejdsgiverbidrag, således at de i de første år efter kom til at svare til 20-25 pct. af udgiften. I 1961 blev invalideforsikringspræmien, der havde udgjort et fast beløb pr. sygekassemedlem, erstattet af et invalidepensionsbidrag på 1/4 pct. af skalaindkomsten til staten. Da invalidepensionsudgiften gik stærkt op, dalede påny den andel, der kunne dækkes af invalidepensionsbidrag og arbejdsgiverbidrag. Invalidepensionsbidraget bortfaldt endelig med virkning fra 1. april 1966. Arbejdsgiverbidraget dækker herefter et par procent af den samlede invalidepensionsudgift.

I. A. 2. Folkepension.

Lovbestemmelse: Lov nr. 218 af 4. juni 1965 om folkepension med senere ændringer.

Indhold: Det påhviler kommunerne at yde folkepension til personer, der opfylder de i loven angivne aldersbetingelser m. v.

Folkepension består af grundbeløb og eventuelle tillæg. Grundbeløbets og tillæggenes størrelse er fastsat i loven. Eneste undtagelse herfra er de personlige tillæg, der kan

ydes efter kommunens skøn til pensionister, hvis forhold er ganske særligt vanskelige. De samlede beløb til personlige tillæg kan dog i hovedstadsområdet ikke overstige 5,5 pct. (fra 1. april 1968 5 pct.) og i det øvrige land 4,5 pct. (fra 1. april 1968 4 pct.) af, hvad der i det foregående regnskabsår af kommunen er udredet som grundbeløb af folke- og invalidepension. Har antallet af pensionister i en kommune i det foregående regnskabsår været mindre end 10, kan kommunalbestyrelsen dog med amtmandens samtykke anvende mere end foran anført.

Staten refunderer kommunerne 82 pct. af udgifterne til folkepension — herunder udgifter ved hjemmehjælp og den takstmæssige betaling for folkepensionisters ophold på alderdoms- og plejehjem (se disse). De 18 pct. af udgifterne fordeles på kommunerne efter reglerne om mellemkommunal refusion.

Reglerne for beregning og udbetaling af statsrefusionen svarer til forsorgslovens almindelige bestemmelser.

Til delvis dækning af statens udgifter til folkepension opkræves et folkepensionsbidrag på 3 pct. af skalaindkomsten til staten.

Historie: I 1891 indførtes alderdomsunderstøttelse til værdige trængende uden for fattigvæsenet. Understøttelsen bevilgedes efter de kommunale myndigheders skøn, og staten refunderede halvdelen af udgiften. I 1922 indførtes en aldersrenteordning, hvorefter renten kom til udbetaling, når i loven fastsatte betingelser var opfyldt, og rentens størrelse blev fastsat i loven. Samtidig hævedes statsrefusionen til 7/12, hvortil kom, at staten i nogle år ydede et særligt bidrag til kommuner, hvis udgifter til aldersrente måtte anses for særlig byrdefulde i forhold til den hidtidige udgift til alderdomsunderstøttelse. Socialreformen i 1933 indebar en lille nedsættelse af statsrefusionen (til 4/7), men samtidig oprettedes det mellemkommunale refusionsforbund, hvorigennem fordeltes yderligere 2/7 af udgiften, således at opholdskommunens andel blev 1/7. Med oprettelsen af den fælleskommunale udligningsfond i 1937 (se herom bilag II om de større refusionsordningers historie) overtog fonden 9/70 af udgifterne til aldersrente, og samtidig reduceredes refusionsforbundets andel fra 2/7 til 15/70 og den opholdskommunale andel fra 1/7 til 6/70. Den egentlige statsrefusion forblev uændret 4/7.

Denne udgiftsfordeling stod uforandret indtil begyndelsen af 1950'erne, da der i nogle år blev givet særlige ydelser til bl. a. alder srentemodtagere. Herved hævedes refusionsprocenten for udgifterne til aldersrente lidt. Ved indførelsen af folkepension i 1957 indregnedes de særlige ydelser i pensionernes grundbeløb og overgik til sædvanlig refusion. På den anden side påtog staten sig den fulde refusion af udgifterne ved folkepensionens mindstebeløb og grundbeløbenes forhøjelse. Statens og udligningsfondens endelige andel bevægede sig herefter op til ca. 75 pct. I 1961 overtog staten - i forbindelse med omlægningen af den kommunale beskatning - den hidtidige egenkommunale andel af folkepensionsudgiften (6/70). Da staten ved ophævelsen af den fælleskommunale udligningsfond i 1958 havde overtaget fondens andel af folkepensionsudgiften (9/70), blev statens samlede andel af de folkepensionsudgifter, der ikke blev fuldt refunderet, herefter 55/70 (78,5 pct.). Allerede året efter gennemførtes dog en forenkling: 1) Det gamle tilskud fra udligningsfonden indregnedes i statsrefusionen, 2) de grundbeløbsforhøjelser (men ikke mindstebeløbet), der siden folkepensionens indførelse i 1957 var blevet fuldt refunderet af staten, overgik til sædvanlig refusion, 3) kommunerne fik kompensation for merudgiften herved i form af en forhøjelse af statens andel fra 55/70 til 56/70 eller 4/5.

Indførelsen af fuld folkepension i perioden 1965-66 til 1970-71 indebærer ikke nogen nævneværdig ændring af udgiftsfordelingen mellem stat og kommuner. Der er imidlertid gennemført en ensartet refusionssats på 82 pct. for samtlige folkepensionsudgifter mod tidligere 100 pct. af udgiften til mindstebeløb og 80 pct. af de øvrige udgifter - i gennemsnit ca. 81 pct. Der sker endvidere under hensyntagen til beregningsgrundlagets forhøjelse en gradvis reduktion af den procent af grundbeløbene, der står til kommunernes rådighed til ydelse af personlige tillæg.

Mens der som nævnt ikke i de knap 20 år fra den fælleskommunale udligningsfonds oprettelse til folkepensionens indførelse skete nogen ændringer i de refusionsbrøker,

hvorefter statens og udligningsfondens endelige andele af aldersrenteudgiften beregnedes, skete der i løbet af 50'erne successivt en omlægning af betalingsterminerne for de sociale refusioner. I korthed bestod ændringen i, at mens de refusioner, der i 1950-51 blev udbetalt kommunerne, for halvdelens vedkommende bestod af refusion af udgifterne i 1949-50 (»restrefusion«) og for den anden halvdels vedkommende var refusion af udgifterne i 1950-51 (»forskudsrefusion«), skete der i årene 1951-52 til 1953-54 en gradvis fremrykning af refusionerne, således at forskudsrefusionen hævedes til 70 pct. Endelig skete der i 1957 pány en fremrykning, således at man nåede frem til de nugældende regler, hvorefter forskudsrefusionen udgør 80 pct. og restrefusionen 20 pct.

Sådanne ændringer i afregningsreglerne kommer ikke til udtryk i den endelige udgiftsfordeling mellem stat og kommuner, men betyder alligevel en væsentlig aflastning af kommunernes finanser. Dels indebærer en fremrykning af betalingerne en éngangsgevinst for kommunerne, dels vil forstærket vækst i kommunernes udgifter hurtigere give sig udslag i større refusionsbeløb fra staten.

Tilsvarende - omend beløbsmæssigt mindre betydende — virkning havde det, at udligningsfondsrefusionen på 9/70 i 1962-63 indregnedes i den almindelige statsrefusion, idet tilskuddet fra den gamle udligningsfond var blevet beregnet på grundlag af kommunernes udgifter i det næstforegående år.

I. A. 3. Hjemmehjælp og omsorgsarbejde for folke- og invalidepensionister.

Lovbestemmelse: Lov nr. 114 af 15. april 1964, som ændret ved lov nr. 449 af 21. december 1965 (omsorgsloven).

1. *Hjemmehjælp:* Kommunerne kan udsende hjemmehjælpere til bistand for invalide- og folkepensionister. Udgifterne hertil kan anmeldes til refusion som udgifter til folkepension. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en pensionist helt eller delvis skal betale for modtagelse af hjemmehjælp.

Kommunerne er fra 1. april 1968 pligtige til at have hjemmehjælpsordninger.

2. *Omsorgsarbejde:* Kommunerne kan iværksætte eller yde støtte til omsorgsarbejde for invalide- og folkepensionister. Halvdelen af udgifterne ved administration af besøgsordninger, ansættelse af leder af omsorgsarbejdet eller af en beskæftigelsesterapeut, tilvejebringelse af lokaler til brug for omsorgsarbejdet samt ved befordring af pensionister til deltagelse i arbejdet, kan anmeldes som udgifter til folkepension eller invalidepension, dog således at kommunernes adgang til refusion af statskassen er begrænset til et beløb, der på den årlige bevillingslov specielt stilles til rådighed til dette formål.

Historie: Statsrefusion af kommunernes udgifter til hjemmehjælpsordninger blev indført i 1958, idet det bestemtes, at sådanne

Mill. kr.	Kommunernes udgifter til folkepension						Statens andel heraf[4])	Statens udbetalinger
	Mindstebeløb	»Tabelpension«[3])	Personlige tillæg	Hjemmehjælp	Ophold på alderdoms- og plejehjem	I alt		
1961–62	75	1.241	39	14	124	1.493	1.209	1.173
1962–63	81	1.403	40	18	144	1.686	1.366	1.302
1963–64	93	1.578	47	22	170	1.907	1.544	1.502
1964–65	101	1.713	54	46	182	2.096	1.698	1.675
1965–66	115	..	..	..	..	2.518	2.065	1.996[5])
1966–67[1])	..	..	..	..	..	..	..	2.315
1967–68[2])	..	..	..	..	..	..	..	2.540

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Grundbeløb plus faste månedlige tillæg.
[4]) Indtil 1. april 1965 refunderede staten 100 pct. af folkepensionens mindstebeløb og 80 pct. af de øvrige udgifter.
[5]) Folkepensionsbidraget indbragte i 1965–66 569 mill. kr.

udgifter kunne anmeldes til refusion som folke- eller invalidepension inden for en ramme på 12 pct. af rådighedsbeløbene til personlige tillæg. Da kommunernes hjemmehjælpsudgifter hurtigt kom til at overstige beløbsrammen, blev hovedparten af udgiften afholdt inden for rådighedsbeløbet til personlige tillæg. I 1964 ophævedes begrænsningen af den refusionsberettigende hjemmehjælpsudgift, og det bestemtes, at også udgiften til hjemmehjælp for invalidepensionister skulle anmeldes til refusion som folkepension.

Statsrefusion af kommunernes udgifter til omsorgsarbejde blev indført i 1964 med de nugældende regler.

	1.000 kr.	Statens andel af udgifterne til omsorgsarbejde
1965-66		250
1966-67[1])		0
1967-68[2])		1500

1) Finanslov og tillægsbevillingslov. Anvisningen er i 1966 blevet omlagt, således at refusionen af udgifterne i finansåret 1965-66 først kommer til udbetaling i finansåret 1967-68.
2) Finanslov.

Om udgifterne til hjemmehjælp henvises til omtalen af folkepension og invalidepension.

I. A. 4. Alderdoms- og plejehjem.

Lovbestemmelse: Lov nr. 114 af 15. april 1964, som ændret ved lov nr. 449 af 21. december 1965 (omsorgsloven).

Indhold: Det påhviler enhver kommunalbestyrelse at sikre, at kommunen råder over det nødvendige antal pladser på alderdoms- og plejehjem til personer, der er berettigede til folkepension eller invalidepension.

Kommunen kan selv drive hjem, sikre sig adgang til andre kommuners hjem eller sikre sig adgang til at indlægge på private hjem.

Planer om oprettelse og ændringer af hjem skal godkendes af socialministeren — for private hjem dog kun for så vidt de overvejende skal benyttes til ophold for pensionsberettigede personer. En kommune, der medvirker ved indlæggelse af pensionister på et privat hjem, skal — såfremt mindst 12 af de på hjemmet indlagte er personer, hvis ophold helt eller delvist betales af offentlige midler - indgå en overenskomst med hjemmet; overenskomsten skal godkendes af socialministeren (for sognekommuners vedkommende af amtsrådet).

Socialministeren afgør, hvorvidt et hjem skal betragtes som alderdoms- eller plejehjem.

Staten yder kommunerne refusion af udgifterne ved ophold på alderdomshjem og plejehjem, dels i form af refusion på grundlag af fastsat takst, dels eventuelt tillige i form af plejehjemstilskud. Endvidere ydes refusion af kommunernes udgifter til beløb til de indlagtes personlige fornødenheder (lommepenge).

A. *Refusion på grundlag af fastsat takst.* Den refusionsberettigende udgift for ophold opgøres som antal opholdsdage (for pensionister) gange den af socialministeriet fastsatte opholdstakst forhøjet med et kapitaltillæg. Alderdomshjem og plejehjem er opdelt i forskellige takstklasser, og inden for hver klasse fastsættes opholdstaksten til ca. 80 pct. af det foregående års gennemsnitlige driftsudgifter for samtlige hjem i takstklassen, incl. forrentning og afskrivning af bygninger og inventar. Kapitaltillægget er 2/3 af det enkelte hjems udgifter til forrentning og amortisation pr. opholdsdag efter fradrag af 1 kr., dog højst 2 kr. pr. dag.

Den refusionsberettigende udgift er genstand for statsrefusion efter reglerne om henholdsvis folkepension med 82 pct. og invalidepension med ca. 91 pct., jfr. iøvrigt andetsteds om reglerne for disse refusioner.

Den resterende del af den refusionsberettigende udgift fordeles mellem kommunerne ved mellemkommunal refusion, således at den enkelte kommune får 100 pct. af sin refusionsberettigende udgift dækket ved stats- og mellemkommunal refusion tilsammen.

Den anførte refusionsregel indebærer, at kommunerne i gennemsnit får dækket knap 80 pct. af deres udgifter ved ophold på alderdoms- og plejehjem ved takstrefusioner fra staten og det mellemkommunale refusionsforbund. Selve refusionstaksten vil med et stigende omkostningsniveau dække mindre end 80 pct. af de aktuelle udgifter, men på den anden side gives der også refusion af

kapitaltillægget. De udgifter, der ligger udover takst + kapitaltillæg, dækkes endeligt af den pågældende kommune.

For det enkelte hjem kan den dækning af opholdsudgiften, der opnås gennem den takstmæssige refusion, imidlertid afvige en del fra gennemsnittet. Er hjemmets faktiske udgifter pr. opholdsdag lave i forhold til gennemsnittet for hele takstgruppen, vil udgiftsdækningen blive større end ca. 80 pct., men kan dog højst blive 100 pct. Omvendt vil den takstmæssige refusion udgøre mindre end 80 pct. af den faktiske udgift, dersom hjemmets udgifter ligger over gennemsnittet.

Da hele refusionen af opholdsudgiften beregnes på grundlag af gruppevis fastsatte takster, vil den enkelte kommune ikke kunne øve direkte indflydelse på størrelsen af det beløb pr. opholdsdag, den modtager i refusion fra staten og refusionsforbundet. Voksende udgifter for det enkelte hjem vil imidlertid - sammen med udgiftsstigningen for andre hjem - bevirke, at refusionstaksten fastsættes med højere beløb fra år til år.

Mens takstgrupperne for alderdomshjem fastlægges af socialministeriet efter geografiske kriterier, er udgangspunktet ved placeringen af et plejehjem i en takstgruppe alene størrelsen af de driftsudgifter, der kan være genstand for refusion, d. v. s. i meget høj grad af hjemmets plejemæssige standard.

Ved forøgede udgifter til udstyr, personale m. m. er det derfor i princippet muligt inden for ret vide grænser at påvirke takstens størrelse og dermed refusionsbeløbet pr. opholdsdag.

B. *Plejehjemstilskud.*

Udover refusion efter takst har de hjem, der er godkendt som plejehjem, ret til fra staten at modtage et plejehjemstilskud pr. opholdsdag.

Plejehjemstilskuddet udgør halvdelen af nettogennemsnitsudgiften (d. v. s. forskellen mellem faktiske udgifter og den takstmæssige refusion) for *samtlige* plejehjem. For *det enkelte hjem* kan plejehjemstilskuddet dog ikke være mere end 40 pct. af det beløb, hvormed udgiften overstiger den under A. omtalte refusionstakst incl. kapitaltillæg. Som ved opgørelsen af den takstmæssige refusion indregnes ved fastsættelsen af plejehjemstilskuddet udgifter til forrentning og afskrivning af bygninger og inventar i de tilskudsberettigende udgifter.

Plejehjemstilskuddet anvises efter udløbet af det pågældende regnskabsår.

Den del af driftsudgifterne, som ikke dækkes af takstmæssig refusion og plejehjemstilskud, afholdes endeligt af den indlæggende kommune. Hvis denne er en sognekommune dog kun de 3/4 heraf, idet 1/4 afholdes af amtskommunen.

Hvilken af de to anførte regler for plejehjemstilskuddets beregning, der finder anvendelse på et hjem, beror dels på, om hjemmets udgifter pr. opholdsdag er høje eller lave i forhold til gennemsnittet for takstgruppen, dels på, om hjemmet er placeret i en gruppe med høj eller lav takstrefusion.

Er udgifterne ved hjemmet lave set i relation til gennemsnittet for den pågældende takstgruppe, vil 40 pct.-reglen komme til anvendelse, og større udgifter pr. opholdsdag vil da føre til større plejehjemstilskud. Er der tale om et hjem med store udgifter i forhold til takstgruppens gennemsnit, er det mere sandsynligt, at overgrænsen for plejehjemstilskuddet (halvdelen af nettogennemsnitsudgiften for samtlige takstgrupper) vil blive effektiv. Særlig hyppigt vil overgrænsen komme til anvendelse for hjem i de højeste takstgrupper, idet den del af udgiften, der ikke dækkes af takstrefusionen, er stor i forhold til landsgennemsnittet.

Den omstændighed, at plejehjemstilskuddets maksimumsbeløb finder anvendelse på en række hjem, medfører, at plejehjemstilskuddet for samtlige hjem under ét må blive noget mindre end 40 pct. af den del af plejehjemsudgiften, der ikke dækkes af takstrefusionen.

Procentvis fordeling af udgifterne ved plejehjemsophold for en folkepensionist	Købstæder	Landkommuner
Takstrefusion:		
Staten	65	65
Refusionsforbundet	15	15
	80	80
Plejehjemstilskud fra staten	8	8
Den indlæggende kommune	12	9
Amtskommunen	..	3
I alt	100	100

Man kan derfor kun som et groft eksempel vise fordelingen af udgiften ved ophold af en folkepensionist på et plejehjem.

Det må understreges, at den viste udgiftsfordeling vil kunne variere en del fra hjem til hjem samt fra år til år under påvirkning af udgiftsstigningens størrelse.

G. *Lommepenge.*

Omsorgsloven fastsætter, hvor meget der pr. år kan ydes til personlige fornødenheder for pensionister med ophold på alderdoms- og plejehjem. Den fulde udgift er genstand for statsrefusion, for folkepensionister som folkepension og for invalidepensionister som invalidepension. Den del af udgiften, der ikke dækkes af statsrefusionen, går til mellemkommunal refusion.

Historie: Ved forsorgsloven af 1933 blev det pålagt kommunerne at opføre alderdoms- og plejehjem eller på anden måde at drage omsorg for, at de havde muligheder for at anbringe pensionister og syge på hjem.

Refusionssystemet var som nu bygget op omkring et sæt af faste takster, der gennemsnitlig skulle svare til ca. 80 pct. af de faktiske udgifter i den gruppe, hvortil hjemmet hørte. Refusionen efter denne takst fordeltes på stat og kommune i henhold til refusionsreglerne i folkeforsikringsloven, medens resten afholdtes af kommunen alene, uanset om denne var en by- eller landkommune.

Tilvejebringelsen af hjem for kronisk syge påhvilede i henhold til 1933-loven amterne. Udgifterne (underskuddet) ved driften hvilede på amtsrådskredsen og de i forbindelse med denne stående købstæder efter folketal.

Fordelingen af amtsplejestiftelsernes udgifter (underskud) efter indbyggertal gav imidlertid meget varierende udgifter pr. sygedag, alt efter hvor patienten kom fra. Reglen ansås for stærkt medvirkende til den ringe aktivitet på området og blev i 1955 erstattet af en bestemmelse om, at de udgifter, kommunen selv skulle bære, fordeltes i forhold til indlæggelsesdage. Amtskommunen skulle dog fortsat bære 1/4 af landkommunernes udgifter.

I 1955 indførtes tillige plejehjemstilskuddet til hjem for kronisk syge. Tilskuddet ydedes oprindelig af den fælleskommunale udligningsfond, men overgik ved fondens ophævelse til statskassen. Det blev ved indførelsen fremhævet, at da der var tale om hjem for kronisk syge, ville det være naturligt, om den økonomiske ordning svarede til den, man tilstræbte for sygehusenes vedkommende. Man mente endvidere, at tilskuddet måtte søges fastsat sådan, at den del af udgifterne ved drift af hjem, som også under hensyntagen til fordelingen af refusionstaksten i henhold til folkeforsikringsloven skulle bæres af kommunerne, androg ca. halvdelen af de samlede udgifter, svarende til den dagældende sygehusrefusion. Dette skulle kunne opnås, hvis plejehjemstilskuddet fastsattes efter de i de foregående afsnit gengivne regler (halvdelen af nettogennemsnitsudgiften for hele landet, dog højst 40 pct. af den faktiske udgift for det enkelte hjem).

Den væsentligste kritik af systemet i den således ændrede form var, at taksterne ikke

Udgifter til alderdoms- og plejehjem.

Mill. kr.	61–62	62–63	63–64	64–65	65–66	66–67[1])	67–68[2])
Udgifter ifølge refusionstakst samt lommepenge:							
som folkepension	124	144	170	182	..	..	..
som invalidepension	8	11	14	16	..	..	..
Udgifter, der er genstand for plejehjemstilskud	3	3	4	21	..	..	..
Andre udgifter (driftsunderskud)	28	34	36	39	..	..	..
I alt	163	192	224	258	..	..	..
Statens udbetaling af plejehjemstilskud (vedrørende udgifter året før)	1,3	1,3	1,5	1,6	8,0	13,4	18,2

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.

dækkede en tilstrækkelig stor andel af udgifterne, ligesom refusionssystemet mentes at tage for lidt hensyn til, at udgifterne ved opførelse af nye hjem var stærkt stigende, dels på grund af opgangen i løn- og omkostningsniveauet, dels på grund af stigende bygningsmæssige krav. Bl. a. med henvisning til disse forhold blev kapitaltillægget indført i 1957-58.

Det blev tillige kritiseret, at den enkelte kommune på grund af gennemsnitsmetoden normalt var henvist til i en længere periode alene at bære merudgifterne som følge af forbedret behandling m. m. Først når en lidt længere årrække var forløbet, kunne metoderne antages at være indført i et så stort antal hjem, at merudgifterne ville hæve taksten i opadgående retning. Da man i 1964 indførte de nugældende regler, søgte man at imødegå dette gennem den foran omtalte klassifikation af plejehjem efter standard.

Omsorgsloven af 1964 indebar endelig den væsentlige ændring, at plejehjemstilskud herefter kunne gives ikke alene for invalidepensionister, men også for folkepensionister på plejehjem.

I. A. 5. Arbejdsprøvning, optræning, uddannelse m. v.

Lovbestemmelse: Lov nr. 170 af 29. april 1960 om revalidering.

Indhold: 1) Til institutioner og andre foranstaltninger, der påtager sig arbejdsprøvning, optræning og omskoling m. v. af erhvervshæmmede kan staten yde tilskud til hel eller delvis dækning af driftsudgifterne.

For at opnå tilskud skal vedkommende institution være godkendt af socialministeren efter forhandling med samordningsudvalget vedrørende revalidering. Ved godkendelsen fastsættes de nærmere vilkår for tilskuddet, og det kan herunder stilles som et vilkår, at revalidendernes opholdskommuner deltager i udgifterne. Den således fastsatte kommunale andel må dog ikke overstige 2/10 af institutionens samlede nettodriftsudgifter, og andelen fordeles mellem vedkommende opholdskommuner i forhold til antallet af opholdsdage.

Til oprettelse af institutioner og foranstaltninger kan der tilsvarende ydes lån eller tilskud. Etableringslån eller -tilskud ydes i praksis på den betingelse, at der fra lokalt hold skaffes dækning for 10 pct. af udgifterne, hvilken andel ofte er kommunal.

2) I henhold til revalideringslovens § 10 kan der ydes statslån og gives statstilskud til oprettelse og drift af beskyttede virksomheder og støtte til gennemførelse af hjemmearbejde for invaliderede.

Den statslige udgiftsandel går i praksis op til 90 pct. af udgifterne, men kommunerne kan ikke her som ved de under 1) omtalte institutioner tilpligtes at yde tilskud.

Historie: Når bortses fra lovgivningen om iværksættelse af offentlige arbejder m. v. og beskæftigelse af arbejdsløse, var der ikke før revalideringsloven lovhjemmel til ydelse af tilskud til revalideringsforanstaltninger, der ikke kunne henføres under reglerne om særforsorg.

De eksisterende institutioner blev i alt væsentligt finansieret gennem takstbetaling for henviste enkeltpersoner, særlig i henhold til folkeforsikringsloven, forsorgsloven og ulykkesforsikringsloven.

Etablering af institutioner blev finansieret ad forskellige veje, bl. a. gennem de sygdomsbekæmpende organisationer, ligesom enkelte kommuner og sammenslutninger heraf var blandt initiativtagerne.

Mill. kr.	Driftstilskud til revalideringsinstitutioner	Tilskud til oprettelse af revalideringsinstitutioner	Lån til oprettelse af revalideringsinstitutioner
1961–62	4,3	–	..
1962–63	7,0	0,2	..
1963–64	13,5	0,2	2,4
1964–65	14,2	0,2	2,6
1965–66	20,0	0,1	2,6
1966–67[1])	27,1	0,1	1,1
1967–68[2])	27,5	0,1	1,6

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

I. A. 6. Underhold m. v. ved revalidering.

Lovbestemmelse: Lov nr. 170 af 29. april 1960 om revalidering.

Indhold: Kommunernes sociale udvalg er forpligtet til, når der iværksættes erhvervsmæssig

revalidering, at afhjælpe revalidendens og dennes families i forbindelse hermed stående trang.

Det sociale udvalg kan efter indhentet erklæring fra det stedlige revalideringscenter yde hjælp til erhvervshæmmedes optræning, undervisning eller faglige uddannelse. Hjælp ydes kun i det omfang, udgifterne ved foranstaltningerne ikke kan afholdes efter reglerne i lovgivningen om erstatning i ulykkestilfælde, om særforsorg eller i henhold til anden lovgivning. Endvidere kan det sociale udvalg yde hjælp til arbejdsmaskiner og værktøj samt selvstændig virksomhed m. v. efter forud indhentet erklæring fra det stedlige revalideringscenter. Bestemmelserne vedrører kun ydelser til personer, som er erhvervshæmmede af andre årsager end fysiske og psykiske lidelser, som invalideforsikringsretten kan yde hjælp til.

Staten refunderer kommunerne 8/10 af udgifterne. Opgørelse og udbetaling af refusion sker efter forsorgslovens almindelige bestemmelser.

Historie: For ikke-invalideforsikrede og socialt erhvervshæmmede var der indtil 1956 kun mulighed for som kommunehjælp at yde en begrænset hjælp til anskaffelse af arbejdsredskaber.

Ved ændring af forsorgsloven i 1956 skete der en betydelig udvidelse af hjælpen, der herefter tillige kunne gives til anskaffelse af arbejdsmaskiner, oplæring og uddannelse, iværksættelse af selvstændig erhvervsvirksomhed samt hjælp til underhold stort set svarende til, hvad der kunne ydes tuberkuløse og polioramte. Samtidig ændredes statsrefusionen til 8/10 af kommunernes udgifter mod før 3/10 samt 4/10 fra refusionsforbundet.

Disse bestemmelser overførtes uændret til revalideringsloven af 1960, men fik herigennem tillige anvendelse på den underholdshjælp, der tidligere havde været ydet af invalideforsikringsfonden til familie til en person, der undergik revalidering under institutionsophold.

Mill. kr.	Refusion af kommunernes udgifter til revalidering (ifølge statsregnskaberne)
1961–62	0,8
1962–63	1,4
1963–64	2,0
1964–65	2,4
1965–66	3,0
1966–67[1])	3,9
1967–68[2])	3,5

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

I. A. 7. Almindelig offentlig hjælp: Hjælp ved trang i almindelighed.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 232 af 26. maj 1965 af lov om offentlig forsorg.

Indhold: Kommunen er forpligtet til at yde almindelig offentlig hjælp til dem, der er i trang, fordi de ikke kan forsørge sig selv, eller fordi en forsørger ikke opfylder sin forsørgerpligt.

Bortset fra et beløb svarende til sygekassekontingent samt fra eventuelle børnetillæg kan den ydede hjælp ikke overstige 85 pct. af, hvad der kunne være ydet i folkepension, såfremt modtageren havde været berettiget hertil. I visse tilfælde kan ydet hjælp fordres tilbagebetalt.

Af kommunernes udgifter refunderes 3/10 af staten og 4/10 af det mellemkommunale refusionsforbund. I visse tilfælde kan den kommune, der har ydet hjælpen fordre den egenkommunale andel refunderet af en tidligere opholdskommune.

Opgørelse og udbetaling af refusion sker efter forsorgslovens almindelige bestemmelser.

Historie: Almindelig offentlig hjælp trådte ved forsorgsloven af 1961 i stedet for kommune-, fattig- og særhjælp, idet den tidligere principielle forskel med hensyn til retsvirkninger bortfaldt.

Indtil socialreformen i 1933 havde udgifterne til disse former for hjælp udelukkende været båret af opholds- eller forsørgelseskommunen. Ifølge forsorgsloven af 1933 flyttedes 2/3 af udgifterne over til det mellemkommunale refusionsforbund. I 1937 reduceredes denne andel til de nugældende 4/10. Da samtidig 3/10 af udgiften blev overtaget af den netop oprettede fælleskommunale udligningsfond, faldt den egenkommunale andel yderligere fra 1/3 til 3/10. Med ophævelsen af udligningsfonden i 1958 erstattedes refusionen fra fonden af en også i formen statslig refusion.

Refusion af kommunernes udgifter til almindelig offentlig hjælp, hjælp ved trang i almindelighed.

Mill. kr.	Den samlede offentlige udgift	Heraf refunderet af		Statens udbetalinger iflg. statsregnskab
		Refusionsforbundet	Staten	
1961–62 .	38,1	15,2	11,4	..
1962–63 .	46,0	18,4	13,8	10,7
1963–64 .	50,4	20,6	15,5	15,9
1964–65 .	46,6	18,5	13,9	14,9
1965–66 .	54,3	21,7	16,3	15,2
1966–67[1])	..	..	..	19,6
1967–68[2])	..	..	..	18,0

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

I. A. 8 og II. A. 2. Forsorgshjem m. v.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 232 af 26. maj 1965 af lov om offentlig forsorg.

Indhold: Det påhviler by- og amtskommuner i fornødent omfang at sikre sig dispositionsret over pladser på et kommunalt forsorgshjem.

Oprettelse, nedlæggelse, forandring eller udvidelse af forsorgshjem kræver socialministerens godkendelse. Det samme gælder indgåelse af overenskomster om indlæggelse på andre kommuners forsorgshjem.

Socialministeren fastsætter refusionstakster for ophold på forsorgshjem, således at 9/10 af hjemmenes driftsudgifter dækkes af den takstmæssige betaling. I driftsudgifterne kan medregnes afskrivninger og forrentning af egenkapital efter regler fastsat af socialministeren samt faktiske udgifter til prioritetsrenter, men ikke udgifter til amortisation af lån.

Takstrefusionen betales til forsorgshjemmene af staten, hvorefter 7/10 af statens udgifter fordeles på landets kommuner efter reglerne om mellemkommunal refusion[1]).

[1]) Forskellige private institutioner som Kofoeds Skole, Arbejde Adler, Kirkens Korshær, Mændenes Hjem m. fl. modtager et klientel, der kan sammenlignes med forsorgshjemmenes. Der ydes derfor til disse institutioner med hjemmel i forsorgsloven et for hver enkelt institution fastsat tilskud af det offentlige til driften. Heraf afholder staten 3/10, medens resten fordeles efter reglerne om mellemkommunal refusion.

Den takstmæssige refusion til hjemmene anvises for hvert kvartal ved kvartalets begyndelse på grundlag af de for hjemmene udarbejdede budgetter. Den endelige regulering af den hjemmene tilkommende refusion sker på grundlag af de snarest efter regnskabsårets afslutning indsendte regnskaber.

Kommunernes indbetaling til staten finder sted i januar i året efter det pågældende regnskabsår samtidig med afregningen vedrørende den mellemkommunale refusion (se denne).

Den del af forsorgshjemmenes udgifter, der ikke dækkes af takstrefusionen, fordeles efter indbyggertal påi amtsrådskredsen og de i forbindelse med denne stående købstæder. Udgifter udover den takstmæssige refusion til de centrale hjems behandlingspersonale m. v. samt til lukkede afdelinger og særlige afdelinger for alkoholskadede m. v. afholdes dog af statskassen.

Historie: De nugældende bestemmelser blev indført i 1960 og optaget uændret i den reviderede forsorgslov af 1961. Tidligere havde taksterne været fastsat så lavt, at de kun dækkede en mindre del af de faktiske udgifter ved hjemmene. Den takstmæssige betaling blev af kommunerne anmeldt til refusion efter de sædvanlige regler for refusion af offentlig hjælp, d. v. s. 4/10 fra refusionsforbundet og 3/10 fra udligningsfonden/sta-

Mill. kr.	Forsorgshjemmenes udgifter	Heraf refusionsberettigende	Refunderet af		Statens nettoudgift iflg. statsregnskab[4])
			Refusionsforbundet	Staten	
1961–62 ...	7,2	6,9	4,9	2,0	3,1
1962–63 ...	9,2	7,5	5,2	2,3	2,6
1963–64 ...	9,3	7,5	5,2	2,3	2,3
1964–65 ...	11,1	9,5	6,6	2,9	4,3
1965–66 ...	..	10,4	7,3	3,1	3,8
1966–67[1])[3])	..	12,2	8,5	3,7	4,9
1967–68[2])[3])	..	15,0	10,5	4,5	6,5

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Fordelingen på stat og refusionsforbund samt statens nettoudgift er beregnet på grundlag af de i fjerde kolonne anførte budgettal.
[4]) Da staten refunderer forsorgshjemmenes udgifter i det år, de er afholdt, men først modtager refusion fra kommunerne i det følgende år, bliver statens nettoudgift på statsregnskabet det samlede refusionsberettigende beløb med fradrag af refusionsforbundets andel af det foregående års udgift.

ten, mens 3/10 blev båret af opholdskommunen. Den del af hjemmenes udgifter, der ikke blev dækket af den takstmæssige betaling, blev ligesom i dag fordelt på amtskommunerne og amtets købstæder, men der var som nævnt tale om en væsentlig større andel af den totale udgift end i dag.

Baggrunden for omlægningen i 1960 var, at en del af hjemmene (dengang arbejdsanstalterne), efterhånden som mange af disse var blevet nedlagt, havde fået karakter af landsdelsanstalter, hvilket ikke var foreneligt med, at det i overvejende grad var de områder og kommuner, inden for hvilke anstalterne lå, der kom til at bære udgifterne. Da trangen til indlæggelse ofte først konstateredes ved den pågældendes henvendelse til en kommune, kom denne også til at bære en uforholdsmæssig stor andel af den takstmæssige betaling.

I. A. 9. Behandling af alkoholskadede og fnat.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 232 af 26. maj 1965 af lov om offentlig forsorg.

Indhold: Udover de udgifter til takstmæssig betaling for behandling på behandlingsinstitutioner for alkoholskadede, som det påhviler kommunerne at afholde ifølge sygehusloven (se denne), skal kommunerne som almindelig offentlig hjælp udrede eventuelle yderligere udgifter til kur og pleje.

Udgifterne refunderes efter den almindelige refusionsregel ved trang i almindelighed (se denne).

1000 kr.	Samlet offentlig udgift	Heraf refunderet af		Statens udbetalinger iflg. statsregnskab
		Refusionsforbundet	Staten	
1962–63	71	28	21	..
1963–64	104	42	31	11
1964–65	109	44	33	33
1965–66	154	62	46	47
1966–67[1]) ..	..	..	..	44
1967–68[2]) ..	..	..	..	50

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

Historie: Disse udgifter har været et rudiment, siden behandlingsinstitutioner for alkoholskadede i 1962 blev gjort refusionsberettigede efter sygehusloven. Indtil da blev en væsentlig del af udgifterne ved kur og pleje betragtet som almindelig offentlig hjælp — før forsorgslovsrevisionen af 1961 undertiden med visse retsvirkninger.

I. A. 10. Forsørgelse af flygtninge, udlændinge og danske i udlandet.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 232 af 26. maj 1965 af lov om offentlig forsorg.

Indhold: I tilfælde af traktatmæssige forpligtelser kan udenlandske statsborgere få adgang til forsørgelse her i landet, ligesom en person, der ikke er dansk statsborger, kan modtages til forsørgelse, når socialministeren efter omstændighederne finder, at dette bør ske.

1000 kr.	Statens refusionsbetalinj ifølge statsregnskab
1962-63	488
1963-64	473
1964-65	261
1965-66	399
1966-67[1])	397
1967-68[2])	835

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

Kommunernes udgifter refunderes fuldtud af staten. Opgørelse og udbetaling af refusion sker efter forsorgslovens almindelige bestemmelser.

Endvidere kan der afholdes forsørgelsesudgifter for danske statsborgere i udlandet, når hjemsendelse derved kan undgås. Disse udgifter afholdes normalt direkte af statskassen.

I. A. 11. Almindelig offentlig hjælp: Udvidet hjælp.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 232 af 26. maj 1965 af lov om offentlig forsorg samt lov nr. 51 af 16. februar 1966 om langvarigt syge.

Indhold: Kommunerne kan yde udvidet hjælp til værnepligtige samt til turberkuløse, polioramte og andre, der er ofre for sygdomstilfælde af en vis længere varighed. Hjælpen kan ydes i en udstrækning, der gør det rimeligt muligt at opretholde modtagerens hidtidige levevilkår. Selv om omfanget af den hjælp, der kan ydes i det enkelte tilfælde, i princippet er undergivet det sociale udvalgs skøn, har der i praksis udviklet sig ret faste regler for ydelsernes størrelse.

Af kommunernes udgifter refunderes 80 pct. af staten, mens resten bæres endeligt af opholdskommunen.

Historie: Mens socialreformens skillelinie mellem fattighjælp og særhjælp især havde betydning med hensyn til hjælpens retsvirkninger, udskilte der sig med tiden fra særhjælpen former for understøttelse, der afveg fra de oprindelige former for hjælp både med hensyn til støttens omfang og udgifternes fordeling mellem stat og kommuner.

Ifølge den oprindelige forsorgslov kunne kommunerne med fuld statsrefusion yde personer indkaldt til ekstraordinær militærtjeneste en understøttelse svarende til den dagpengehjælp, de havde sikret sig i deres sygekasse. Ved de ekstraordinære indkaldelser i 1939 stod det klart, at denne hjælp ikke var tilstrækkelig, og der indførtes en særlig understøttelse, der var noget gunstigere end særhjælp, idet man tilstræbte at yde hjælp af en størrelse, der gjorde det muligt for den indkaldtes familie at opretholde deres hidtidige levevis. Regeringen foreslog, at udgifterne skulle fordeles mellem stat og kommuner efter samme regler som særhjælp (jfr. I. A. 7. Hjælp ved trang i almindelighed), mens oppositionspartierne ønskede fuld statsrefusion. Der opnåedes til slut enighed om, at den egenkommunale andel skulle være 9/70 (mod 3/10 ved særhjælp), mens staten og udligningsfonden tilsammen skulle bære 61/70 (ca. 87 pct.), hvoraf staten 40/70 ligesom ved aldersrente. Denne særlige understøttelse fandt oprindelig kun anvendelse på genindkaldte, men blev i 1945 udstrakt til at gælde alle indkaldte. Refusionsreglerne stod derimod uændret indtil forsorgsloven af 1961, da kommunens andel forøgedes fra 9/70 til 2/10, svarende til, hvad der var gældende for anden udvidet hjælp, jfr. nedenfor, samtidig med at staten overtog kommunernes andel af udgifterne ved enkebørnsbidrag.

I 1949 indførtes udvidet hjælp af samme art som for værnepligtige til tuberkulosepatienter og disses familie. Lovforslaget indeholdt samme refusionsbestemmelser som gældende for særhjælp, men for at betone, at tuberkulosebekæmpelsen overvejende var en statsopgave, indførtes under lovforslagets behandling den nugældende refusionsregel, hvorefter den egenkommunale andel er 2/10 (mod 3/10 for almindelig offentlig hjælp). Af den resterende udgift skulle 5/10 betales af den fælleskommunale udligningsfond og 3/10 af staten. Siden udligningsfondens ophævelse har staten betalt 8/10.

Mens refusionsreglen har været uforandret, er kredsen af personer, der kan modtage udvidet hjælp, vokset. Fra 1953 har adgang til udvidet hjælp stået åben for polioramte og fra 1966 for personer, der led af andre tilfælde af langvarig sygdom.

Mill. kr.	Samlet offentlig udgift	Statens andel	Statens udbetalinger iflg. statsregnskab
1961-62	15,5	12,4	
1962-63	18,4	14,7	13,5
1963-64	20,9	16,7	16,6
1964-65	23,7	19,0	18,5
1965-66	29,6	23,7	22,7
1966-67[1])			27,0
1967-68[2])			31,0

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.

I. A. 12. Enkepension, hjælp til enker m. v.

Lovbestemmelse: Lovbekendtgørelse nr. 268 af 26. august 1964.

Indhold:

1. Pension.

Ret til pension har:

1) en enke, der er fyldt 55 år, såfremt hun er blevet enke efter det fyldte 45. år.
2) en kvinde, der bliver enke efter det fyldte 45. år, og som ved ægtefællens død havde forsørgerpligt over for — og bidrog til for-

sørgeisen af - 2 eller flere børn under 18 år, sålænge hun har forsørgerpligt over for — og bidrager til forsørgelse af - 1 barn under 18 år.

3) en enke, der ved det fyldte 55. år modtager løbende underholdshjælp (jfr. senere), og som har — eller har haft - forsørgerpligt over for et eller flere børn under 18 år.

I visse tilfælde kan undtagelsesvis andre enlige kvinder og enker, der er fyldt 50 år, tillægges pension efter skøn.

Pension ydes med et indtægtsbestemt grundbeløb og pensionstillæg samt eventuelt et til normalbidraget svarende børnetillæg. Udover disse ydelser, hvis størrelse er fastlagt i lovgivningen, kan kommunen give personlige tillæg inden for en rådighedssum på 8 pct. af det foregående års udgift til grundbeløb. Hvis antallet af pensionister i foregående regnskabsår var mindre end 10 kan rådighedssummen dog forhøjes med amtets godkendelse.

Af udgifterne til pension refunderer statskassen kommunen 4/5, mens 1/5 fordeles på landets kommuner ved mellemkommunal refusion.

2. Overgangshjælp.

Til enker kan der i indtil 13 uger efter ægtefællens død i trangstilfælde ydes hjælp til underhold og til hjemmets opretholdelse.

Til kvinder, der er blevet enker efter det fyldte 45. år, kan hjælp ydes i indtil et halvt år efter ægtefællens død[1]).

Af udgifterne til overgangshjælp refunderes 8/10 af statskassen, medens de 2/10 bæres af opholdskommunen.

3. Underholds- og uddannelseshjælp.

a) Underholdshjælp.

Til kvinder, der bliver enker efter det fyldte 45. år, og til enker med børn under 18 år kan der, når de ikke opfylder betingelserne for opnåelse af pension, ydes hjælp til underhold.

Hjælpen kan ydes til kvinder, der på grund af nedsat erhvervsevne, deltagelse i uddannelse eller på grund af børnenes pasning ikke er i stand til at tage arbejde eller ikke er i stand til at påtage sig arbejde i normalt omfang efter udløbet af perioden med overgangshjælp.

Hjælpen må ikke overstige 85 pct. af, hvad der kunne være ydet i pension med tillæg, såfremt betingelserne herfor var opfyldte. Kommunen kan dog yde påkrævet supplerende hjælp inden for en rådighedssum på normalt 15 pct. af årets udgift inden for den nævnte 85-pct-grænse.

b) Uddannelseshjælp

Om fornødent kan der ydes hjælp, herunder den løbende underholdshjælp, jfr. ovenfor, til dækning af særlige udgifter, der følger af en efter forholdene rimelig uddannelse.

Af en kommunes udgifter til underholds- og uddannelseshjælp refunderer statskassen 3/10 og refusionsforbundet 4/10, medens 3/10 er opholdskommunens andel. Uddannelseshjælp ydet i forbindelse med overgangshjælp refunderes som overgangshjælp.

4. Opgørelse og udbetaling af refusion sker efter reglerne i loven om offentlig forsorg.

Historie: Bortset fra børnebidrag (se disse) blev hjælp til enker og enlige mødre indtil 1955 normalt ydet som kommunehjælp med anvendelse af den sædvanlige refusionsregel (4/10 fra refusionsforbundet og 3/10 fra staten/udligningsfonden).

I 1955 blev adgangen til at opnå hjælp væsentligt udvidet. Hjælp til uddannelse og underhold i visse trangstilfælde kunne herefter ydes som særhjælp, hvilket dog ikke berørte udgiftsfordelingen mellem stat og kommuner. For kvinder med børn under 18 år, som var blevet enligtstillede som følge af dødsfald eller skilsmisse, indførtes imidlertid den særlig overgangshjælp svarende til den udvidede hjælp, der kunne ydes til polioramte m. fl., og kommunernes udgifter i forbindelse hermed skulle tilsvarende refunderes med 8/10 fra staten og udligningsfonden. I 1956 blev adgangen til overgangs- og uddannelseshjælp udvidet til at omfatte visse enker uden børn, og underholdshjælpen (som særhjælp) kom til at omfatte også enker over 50 år uden børn. Refusionsreglerne var uforandrede.

Ved enkepensionsloven af 1959 skete der en væsentlig forøgelse af mulighederne for

[1]) En tilsvarende udvidelse kan i ganske særlige tilfælde finde sted for andre enker.

Mill. kr.	Samlet offentlig udgift	Opholds-kommunens andel	Refusions-forbundets andel	Statens andel	Statens udbetalinger ifølge statsregnskab
Enkepension:					
1961–62	40,9	–	8,8	32,1	28,5
1962–63	59,3	–	11,8	47,5	46,6
1963–64	69,4	–	13,9	55,5	53,8
1964–65	77,9	–	15,6	62,3	62,1
1965–66	95,2	–	18,9	76,1	73,8
1966–67[1])	..	–	..	..	85,4
1966–67[1])	..	–	..	..	93,0
Overgangshjælp:					
1961–62	1,4	0,3	–	1,1	..
1962–63	1,8	0,4	–	1,4	..
1963–64	1,9	0,4	–	1,5	1,7
1964–65	2,3	0,5	–	1,8	1,8
1965–66	2,7	0,5	–	2,2	2,2
1966–67[1])	..	–	..	..	2,4
1967–68[2])	..	–	..	..	2,7
Uddannelses- og underholdshjælp:					
1961–62	4,2	1,3	1,6	1,3	..
1962–63	4,2	1,3	1,6	1,3	..
1963–64	4,4	1,4	1,7	1,3	1,3
1964–65	4,4	1,4	1,7	1,3	1,3
1965–66	4,6	1,4	1,8	1,4	1,3
1967–68[2])	..	–	..	..	1,5
1967–68[2])	..	–	..	..	1,6

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

at yde støtte til enker, der opfyldte visse betingelser med hensyn til alder, børnetal og anden indkomst. Samtidig ændredes refusionsreglerne fra de for særhjælp gældende (staten 3/10, refusionsforbundet 4/10 og opholdskommunen 3/10) til at være de samme som for folke- og invalidepension (staten 7/10, refusionsforbundet 15/70 og opholdskommunen 6/70). Forsorgslovens regler om overgangshjælp samt underholds- og uddannelseshjælp for enker overførtes uforandret til enkepensionsloven.

Mens refusionsreglerne for overgangs-, uddannelses- og underholdshjælp for enlige mødre og enker har været uforandret siden, har staten i 1961 overtaget den opholdskommunale del af udgifterne ved enkepension (samtidig med ændringer af den kommunale beskatning og statens overtagelse af den opholdskommunale andel af folkepensionsudgiften) .

Den nugældende udgiftsfordeling for enkepension blev fastlagt i 1962, da statsrefusionen hævedes med 1/70 fra 55/70 til 4/5 samtidig med en tilsvarende ændring af refusionsbrøken for folkepension, jfr. I. A. 2.

I. A. 13. Hjælp til enlige mødre.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 232 af 26. maj 1965 af lov om offentlig forsorg.

Indhold:

1. Overgangshjælp til enlige mødre.

Efter skøn i det enkelte tilfælde kan der til kvinder, der har børn under 18 år, og som bliver skilt uden forudgående separation, i indtil 13 uger efter skilsmissen ydes hjælp til underhold inden for visse i loven fastsatte grænser.

Statskassen refunderer 8/10 af udgifterne,

medens 2/10 bæres endeligt af opholdskommunen.

2. Underholds- og uddannelseshjælp til enlige mødre.

Til enlige mødre med børn under 18 år, som ikke kan oppebære tilsvarende hjælp efter enkepensionsloven, kan der endvidere om fornødent ydes hjælp, herunder løbende underholdshjælp, til dækning af udgifter til en efter forholdene rimelig uddannelse.

Af udgifterne refunderer staten 3/10, det mellemkommunale refusionsforbund 4/10, medens 3/10 udredes af opholdskommunen. Uddannelseshjælp ydet i forbindelse med overgangshjælp, refunderes som overgangshjælp.

3. Opgørelse og udbetaling af refusion sker efter forsorgslovens almindelige bestemmelser.

Historie: Se refusion af kommunernes udgifter til enkepension m. v.

1000 kr.	Statens udgifter ifølge statsregnskab til	
	Overgangshjælp	Uddannelses- og underholdshjælp
1963-64	36	191
1964-65	31	89
1965-66	53	77
1966-67[1])	25	80
1967-68[2])	55	125

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

I.A. 14. Børnebidrag m. v.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 232 af 26. maj 1965 af lov om offentlig forsorg.

Indhold: Staten yder kommunerne fuld refusion af deres udgifter til børnebidrag m. v. til enlige forsørgere.

Kommunerne skal forskudsvis udbetale underholdsbidrag til et barn (samt bidrag til moderens barselfærd og underhold) fastsat i henhold til den derom gældende lovgivning, så snart bidragets forfaldsdag er forløbet, uden at bidraget er erlagt.

Det påhviler endvidere kommunen at udbetale bidrag til udgifterne ved et barns underhold (samt bidrag til barselfærd m. v.), når den bidragsskyldige er død, eller når der er tale om børn af enker eller enkemænd og om forældreløse børn.

Endelig kan overøvrigheden efter af socialministeren fastsatte regler bestemme, at kommunen i visse tilfælde skal yde bidrag til underhold af børn (samt bidrag til barselfærd m. v.), når der er tale om børn af fraskilte eller fraseparerede forældre eller børn uden for ægteskab, og der ikke er fastsat underholdsbidrag.

Bidraget pr. barn kan ikke udbetales med mere end det ved resolution, overenskomst eller dom fastsatte bidrag eller et i loven fastsat normalbidrag. Bidrag, der udbetales forskudsvis, ydes uden hensyn til den bidragsberettigedes indtægt, medens retten til at få andre bidrag udbetalt er betinget af, at den bidragsberettigedes indtægt, opgjort efter i loven fastsatte regler, ikke overstiger en vis grænse. Sker dette, reduceres bidraget med 60 pct. af den overskydende indtægt. Bliver bidraget som følge af denne reduktion mindre end 1/12 af grundbeløbet, bortfalder det helt.

Refusionsberettigende er alle kommunernes udgifter til børnebidrag m. v. i overensstemmelse med lovens regler med fradrag af beløb indbetalt af de bidragspligtige, for så vidt disse ikke skal indgå i den ved lov af 7. maj 1937 om børn født uden for ægteskab oprettede bidragsfond (vedrørende børn med flere bidragspligtige).

Staten refunderer kommunernes nettoudgift fuldtud og modtager fra bidragsfonden et beløb opgjort som en med inddrivelsesprocenten over for de bidragspligtige varierende andel af de forskudsvis udbetalte bidrag til de af fonden omfattede børn.

Opgørelse og udbetaling af refusion sker iøvrigt efter forsorgslovens almindelige bestemmelser.

Ordningen bortfalder ved ikrafttrædelsen af lov om børnetilskud og andre familieydelser, jfr. I. G. 3.

Historie: Allerede ved socialreformen indførtes fuld statsrefusion af kommunernes udgifter til underholdsbidrag til børn i og uden for ægteskab samt barselfærdsbidrag, mens

Mill. kr.	Udbetalt af kommunerne[3])	Indbetalt fra bidragspligtige[3])	Kommunernes nettoudgift[3])	Statens refusion iflg. statsregnskab[4])	Bidragsfondens refusion til staten
Bidrag til børn uden for ægteskab:					
1961–62	23,2	15,9	7,3	9,8	0,8
1962–63	29,6	18,3	11,3	10,3	0,9
1963–64	35,5	22,1	13,4	15,1	1,1
1964–65	42,1	26,4	15,7	17,0	1,0
1965–66	..	..	..	23,1	1,1
1966–67[1])	..	..	..	21,4	1,0
1967–68[2])	..	..	..	29,1	1,0
Bidrag til børn i ægteskab:					
1961–62	32,0	21,5	10,5	12,5	–
1962–63	39,9	24,1	15,8	13,2	–
1963–64	46,5	28,1	18,4	18,8	–
1964–65	54,4	33,1	21,3	21,8	–
1965–66	..	..	..	21,8	–
1966–67[1])	..	..	..	27,5	–
1967–68[2])	..	..	..	31,1	–
Bidrag til enkebørn m. v.:					
1961–62	14,9	–	14,9	10,2	–
1962–63	19,0	–	19,0	16,2	–
1963–64	21,8	–	21,8	21,3	–
1964–65	24,8	–	24,8	24,3	–
1965–66	26,7	–	26,7	27,6	–
1966–67[1])	..	–	..	28,6	–
1967–68[2])	..	–	..	34,4	–

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Excl. udbetalinger og inddrivning af bidrag for bidragsfonden.
[4]) Incl. refusion af kommunernes udbetalinger af bidrag for bidragsfonden, der må antages at være ca. 25 pct. større end den i sidste kolonne anførte refusion.

der for enkebørn og forældreløse børn blev ydet 4/7 statsrefusion, 2/7 gik til mellemkommunal refusion og 1/7 blev båret af opholdskommunen. Ved oprettelsen af den fælleskommunale udligningsfond overtog denne 9/70 af udgiften, således at statens og udligningsfondens samlede andel blev 49/70. Lettelsen kom især til at berøre refusionsforbundet, hvis andel reduceredes til 12/70, mens opholdskommunen kom til at betale 9/70.

Mens der med tiden skete væsentlige forhøjelser af normalbidragene og en vis udvidelse af de bidragsberettigedes kreds, stod refusionsreglerne uændret indtil gennemførelsen af den ny forsorgslov i 1961, da også enkebørnsbidragene overgik til fuld statsrefusion.

I.A. 15. Hjemmesygepleje.

Lovbestemmelse: Lov nr. 79 af 29. marts 1957 om hjemmesygepleje.

Indhold: 1. Det påhviler kommunalbestyrelsen at drage omsorg for, at der findes en hjemmesygeplejeordning i kommunen, hvorefter alle kommunens indbyggere har adgang til hjemmesygepleje efter lægehenvisning.

Af kommunernes udgifter refunderer staten 3/10, og det mellemkommunale refusionsforbund 4/10. Den refusionsberettigende udgift kan dog ikke overstige et i loven fastsat beløb pr. indbygger i kommunen — for tiden 2,50 kr.

Forudsætter en effektiv hjemmesygepleje-

ordning, at der stilles motorkøretøj til rådighed, vil de hermed forbundne udgifter kunne tillades medtaget ved opgørelsen af kommunens refusionsberettigende udgifter, og det i loven fastsatte maksimumsbeløb forhøjes da.

Opgørelse og udbetaling af statsrefusionen sker efter reglerne i lov om offentlig forsorg.

2. Loven hjemler adgang til ydelse af særlige statstilskud til kommuner, der på grund af spredt bebyggelse eller lignende kun med væsentligt større udgifter end den refusionsberettigende del kan etablere hjemmesygepleje. Tilskuddet udredes over indenrigsministeriets budget efter forhandling med finansudvalget.

Finansudvalget har i en skrivelse af 1. juni 1961 (aktstykke nr. 497) tiltrådt de nærmere retningslinier for ydelse af tilskud.

Historie: Refusion af kommunernes udgifter til hjemmesygepleje stammer fra forsorgsloven af 1933. Kommunerne fik som ved særhjælp m. v. refunderet 2/3 af udgifterne fra det mellemkommunale refusionsforbund. Oprindelig var kun sygehjælp til trængende refusionsberettigende, men allerede i 1937 blev det bestemt, at der som refusionsberettigende udgift kunne anmeldes et ørebeløb pr. indbygger, dog højst den faktiske udgift. I 1947 forhøjedes ørebeløbet væsentligt, og refusionsreglen blev ændret til 4/10 fra refusionsforbundet og 3/10 fra den fælleskommunale udligningsfond (nu staten).

I 1957 blev forsorgslovens bestemmelser overført til den nugældende særlige lov, hvori bl. a. blev præciseret, at ordningen skulle omfatte alle en kommunes indbyggere. Det refusionsberettigende beløb pr. indbygger blev igen forhøjet væsentligt, men refusionsreglen forblev iøvrigt uændret.

Mens kommunernes udgifter til hjemmesygepleje i de første år efter den nugældende lovs indførelse lå under det i loven fastsatte loft for den refusionsberettigende udgift, har siden 1960-61 en voksende del af udgifterne været afholdt af kommunerne helt uden refusion. I 1964-65 udgjorde statsrefusionen på 30 pct. af de refusionsberettigende udgifter 10 pct. af de samlede udgifter til hjemmesygepleje.

I.A. 16. Mælkehjælp.

Lovbestemmelse: Lov nr. 362 af 4. juli 1946 om mælkehjælp.

Indhold: Til svangre kvinder, der opfylder de økonomiske betingelser for optagelse eller forbliven i en statsanerkendt sygekasses A-afdeling, ydes der efter udløbet af den tredie svangerskabsmåned 1/2 1 sødmælk daglig. I seks måneder efter fødslen ydes der 1 liter sødmælk daglig. Undtaget er landhusholdninger, der selv producerer mælk.

Af udgifterne refunderes 2/3 af statskassen, medens 1/3 afholdes af opholdskommunen uden adgang til mellemkommunal refusion.

Opgørelse og udbetaling af statsrefusion sker efter reglerne i lov om offentlig forsorg.

Ordningen bortfalder ved ikrafttrædelsen af lov om børnetilskud og andre familieydelser, jfr. I. G. 3.

Mill. kr.	Samlet offentlig udgift til hjemmesygepleje	Heraf refusionsberettigende	Af den refusionsberettigende udgift refunderes af		Statens refusionsbetaling iflg. statsregnskabet	Særligt statstilskud til visse kommuner
			Refusionsforbundet	Staten		
1961–62	30,1	14,7	5,7	4,5	..	0,2
1962–63	39,3	15,2	6,1	4,6	4,3	0,1
1963–64	41,1	15,2	6,1	4,6	4,4	0,1
1964–65	47,0	15,5	6,2	4,7	4,5	0,1
1965–66	..	16,2	6,5	4,9	4,6	0,1
1966–67[1])	..	..	..	..	4,6	0,1
1967–68[2])	..	..	..	..	4,7	0,1

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

Historie: Efter forsorgsloven havde opholdskommunen siden 1933 ret til under visse betingelser at yde mælkehjælp til mødre som særhjælp uden retsvirkninger. Fra 1936 til 1946 blev der ved særlig lovgivning — bl. a. for at støtte afsætningen af landbrugsvarer — ydet fuldt statsfinansieret støtte til trængende til indkøb af visse levnedsmidler, herunder fra 1937 sødmælk. Af disse midler blev visse beløb stillet til rådighed for kommunerne til hjælp til svangre kvinder til indkøb af mælk. 1946-lovens bestemmelser erstattede de to tilskudsregler, og samtidig blev ydelse af mælkehjælp obligatorisk for kommunerne.

Mill. kr.	Samlet offentlig udgift til mælkehjælp	Statens andel heraf	Statens udbetalinger iflg. statsregnskab
1961–62	11,0	7,3	7,0
1962–63	11,5	7,7	7,8
1963–64	12,3	8,2	8,2
1964–65	13,3	8,8	8,6
1965–66	15,2	10,1	10,1
1966–67[1])	..	..	10,9
1967–68[2])	..	..	11,1

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

II. A. 1. Offentlig sygeforsikring m. v.

Lovbestemmelse: Lov om den offentlige sygeforsikring, jfr. lovbekendtgørelse nr. 160 af 4. april 1963, som ændret ved lov nr. 247 af 7. juni 1963, ved lov nr. 188 af 26. maj 1965 og ved lov nr. 435 af 22. december 1966.

Indhold: Staten og kommunerne yder hver for sig bidrag til den offentlige sygeforsikring, der omfatter sygekasserne, hvortil knytter sig den kommunale fribefordring og den særlige dagpengeordning for lønarbejdere.

I 1963-64 androg statens og kommunernes udgifter ved den offentlige sygeforsikring ca. en trediedel af de samlede udgifter bortset fra administration. Resten blev finansieret ved medlemsbidrag samt arbejderes og arbejdsgiveres bidrag til dagpengeordningen.

De offentlige udgifter består af følgende:

1) Statstilskud til sygekasserne beregnet efter kassernes medlemstal og udgifter.
2) Statstilskud til dækning af den del af udgifterne ved dagpengeordningen for lønarbejdere (bortset fra barseldagpenge), der ikke modsvares af bidrag fra arbejdere og arbejdsgivere.
3) Kommunernes tilskud til dækning af den fulde udgift til barseldagpenge for lønarbejdere. Dette tilskud udbetales forskudsvis af statskassen, og udgiften fordeles på landets kommuner efter reglerne om mellemkommunal refusion. På statsregnskabet fremtræder kommunernes udgift således som en refusion til staten. Ordningen bortfalder ved ikrafttrædelsen af lov om børnetilskud og andre familieydelser, jfr. I. G. 3.
4) Kommunernes udgifter til kontingenthjælp. Ifølge sygeforsikringsloven påhviler det opholdskommunen i fornødent omfang at yde trængende sygekassemedlemmer hjælp **til** betaling af medlemsbidrag. Udgiften kan ikke gøres til genstand for stats- eller mellemkommunal refusion.
5) Kommunernes udgifter til fribefordring af sygekassernes A-medlemmer og disses børn. Kommunerne er inden for visse grænser forpligtet til i sygdoms- og barselstilfælde at yde de pågældende nødvendig fri befordring til og fra læge eller sygehus samt befordring af læge og jordemoder til de pågældende sygekassemedlemmer. Udgiften afholdes af opholdskommunen, der får 2/3 refunderet over den mellemkommunale refusion.
6) Visse kommuners frivillige bidrag til lokale sygekasser.

Af de samlede offentlige tilskud til sygeforsikringen faldt godt 3/4 på staten, jfr. nedenstående tabel.

Historie: Lovpligtig offentlig støtte til sygekasserne indførtes i 1892. Staten skulle yde tilskud til kassernes drift, og det blev pålagt kommunerne at yde en vis fribefordring. Herudover bidrog kommunerne derved, at der var tilsikret sygekassemedlemmer behandling på kommunale sygehuse uden betaling eller til nedsat takst. (Statstilskud til kommunale sygehuse blev først indført i 1937). I 1913 blev der i fabriksloven indføjet en bestem-

Mill. kr.	Statstilskud			Kommunale udgifter					Samlet offentlig udgift til sygeforsikring m. v.
	Til sygekasser	Til dagpengeordning	I alt	Barseldagpenge[3])	Kontingenthjælp	Fribefordring[4])	Frivilligt bidrag	I alt	
1961–62	108	32	140	8	7	16	4	35	175
1962–63	125	12	137	10	8	18	4	40	177
1963–64	133	24	157	13	7	21	4	45	202
1964–65	147	8	155	15	7	23	4	49	204
1965–66	168	7	175	18	7	25	4	54	229
1966–67[1])	183	26	209	22	..	..	..	..	..
1967–68[2])	227	22	249	25	..	..	..	..	..

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Fordelt efter reglerne om mellemkommunal refusion.
[4]) 2/3 genstand for mellemkommunal refusion.

melse om barselhvile for de af loven omfattede kvindelige arbejdere, der samtidig fik ret til barselhjælp fra sygekassen, og det blev pålagt kommunerne gennem staten at refundere sygekasserne denne udgift. I 1915 fik kommunerne adgang til at yde kontingenthjælp. Denne hjælp blev pligtig for kommunerne i 1933. Ved socialreformen blev endvidere kommunernes fribefordringsudgifter væsentlig forøget, og der indførtes ekstraordinære offentlige tilskud - delt ligelig mellem stat og kommuner — for personer, der ikke opfyldte de sædvanlige alders- og helbredsmæssige betingelser for optagelse i sygekasse. Denne udgift blev sammen med udgiften til barseldagpenge ifølge arbejderbeskyttelseslovgivningen fordelt på kommunerne efter reglerne om mellemkommunal refusion.

I 1937 indførtes den nugældende regel om, at to trediedele af kommunernes udgifter ved fribefordring ligeledes kunne fordeles over den mellemkommunale refusion.

Ved gennemførelsen af den gældende sygeforsikringslov i 1961 bortfaldt alders- og helbredsbetingelserne for optagelse i sygekasse. Hermed ophørte kommunernes tilskud vedrørende personer, der ikke opfyldte disse betingelser, sammen med kommunernes udgifter til forsorgshjælp for personer, der ikke havde kunnet få hjælp af sygekassen. Til gengæld skete der en betydelig forøgelse af kommunernes udgifter til barseldagpenge, dels som følge af højere ydelser dels i kraft af, at ordningen udvidedes til at omfatte alle lønarbejdere.

B. INDENRIGSMINISTERIET

Tilskud til kommunale sygehuse m. v.

Oversigt:

I. B. 1. Kommunale sygehusudgifter i almindelighed.

I. B. 2 og II. B. 1. Behandlingsinstitutioner for alkoholskadede.

I. B. 3. Institutioner for sindslidende.

I. B. 4. Neurokirurgiske og neuromedicinske afdelinger ved kommunale sygehuse.

I. B. 5. Radiumstationer.

I. D. 27. Århus universitets undervisningssenge ved Århus kommunehospital.

I. B. 6. Århus kommunehospitals lupusafdeling.

I. B. 1. Kommunale sygehusudgifter i almindelighed.

Lovbestemmelse: Lov nr. 153 af 31. maj 1961 som ændret ved lov nr. 195 af 14. juni 1962 (sygehusloven).

Indhold:

1. Det påhviler amtskommunerne, købstadkommunerne samt Københavns og Frederiksberg kommuner at tilvejebringe og drive det fornødne antal sygehuse i det omfang, hvor dette ikke sker ved statens foranstaltning.

Indenrigsministeriet godkender planer til opførelse, udvidelse, væsentlige ombygninger og indskrænkninger samt nedlæggelser af kommunale sygehuse, ligesom man godkender overenskomster om fællesdrift af sygehuse. Endvidere godkender indenrigsministeriet takstregulativer og lønningsregulativer.

2. Som tilskud til kommunernes drift af sygehuse ydes der af statskassen et årligt tilskud, der for samtlige kommuner under ét udgør 65 pct. af de samlede nettoudgifter til sygehusvæsenet i det nærmest foregående år.

De tilskudsberettigende nettoudgifter er de tilskudsberettigende driftsudgifter med fradrag af samtlige driftsindtægter.

Tilskudsberettigende driftsudgifter er alle udgifter vedrørende driften af kommunale sygehuse (-afdelinger), statsanerkendte kommunale tuberkulosehospitaler (-afdelinger) og tuberkulosesanatorier, af sundhedsstyrelsen godkendte rekonvalescenthjem, fødeklinikker, diagnosestationer og ambulatorier samt ambulatorier og institutioner til behandling af alkoholskadede; endvidere betaling i overensstemmelse med af indenrigsministeren fastsatte bestemmelser for indlæggelse på andre sygehuse, rekonvalescenthjem, fødeklinikker m. v.

Tilskudsberettigende er dog ikke udgifter til forrentning og afskrivning af bygninger og inventar, forrentning og amortisation af lån eller »ekstraordinære« udgifter til anlæg og anskaffelser afholdt over driften.

Tilskudsberettigende er heller ikke udgifter, der er genstand for de under punkterne I. B. 2-6. omtalte tilskudsordninger.

3. Det samlede tilskudsbeløb beregnet som beskrevet i punkt 2 fordeles mellem landets by- og amtskommuner efter følgende regler:

a) En trediedel fordeles efter antal indbyggere, d. v. s. registerfolketal pr. 1. juli i det regnskabsår, i hvilket tilskuddet ydes.

b) En trediedel fordeles efter antal tilskudsberettigende sygedage i det nærmest foregående regnskabsår. Tilskudsberettigende er sygedage på sygehuse, tuberkulosehospitaler og -sanatorier bortset fra sygedage, for hvilke udgifterne refunderes af staten. Efter nærmere af indenrigsministeren fastsatte bestemmelser kan der tillægges kommunen et antal sygedage i forhold til antallet af patientdage, undersøgelser og behandlinger på rekonvalescenthjem, fødeklinikker, ambulatorier og diagnosestationer samt behandlingsinstitutioner for alkoholskadede.

c) En trediedel fordeles i forhold til kommunernes samlede tilskudsberettigende bruttoudgifter, d. v. s. nettoudgifter med tillæg af indtægter for kur og pleje samt ambulant behandling.

Det årlige tilskud til en kommune kan dog ikke overstige kommunens tilskudsberettigende nettoudgifter i det nærmest foregående regnskabsår, uanset om det samlede tilskud til nedbringelse af kommunernes sygehusudgifter herved bliver mindre end 65 pct. af nettoudgifterne.

4. Efter udløbet af hvert regnskabsår (finansår) indhenter indenrigsministeriet de fornødne oplysninger til brug ved beregningen af sygehustilskuddet. Der er udfærdiget særlige indberetningsskemaer, som kommunerne skal indsende til indenrigsministeriet inden 1. oktober, vedlagt bl. a. de reviderede og deciderede sygehusregnskaber, revisionsberetning m. v. Disse indberetninger og regnskaber underkastes behandling i indenrigsministeriet, hvorefter der finder en talmæssig gennemgang sted af indberetningerne i Danmarks Statistik, der også foretager beregningen af sygehustilskuddet.

5. 1. april, 1. juli, 1. oktober og 1. januar i et regnskabsår sker der a conto udbetalinger af sygehustilskuddet med en fjerdedel af det endelige tilskud for det nærmest foregående regnskabsår. Efter at beregningen af sygehustilskuddene er foretaget, jfr. punkt 4, udbetales den resterende del af tilskuddene den 15. marts.

Historie: Der henvises om den almindelige udvikling i tilskudsprocenter m. v. til bilag II om de større refusionsordningers historie.

Hertil skal blot føjes, at staten har ydet tilskud til tuberkuløses behandling og pleje på kommunale og private institutioner siden 1912.

Statstilskuddet var oprindelig begrænset til 3/4 af den daglige takst eller driftsudgift pr. sygedag og kunne højst andrage et nærmere angivet beløb pr. sygedag. Tilskuddet udbetaltes oprindelig kun for sygekassepatienter eller i særlige trangstilfælde, således at det påhvilede sygekassen, respektive kommunen at udrede resten af betalingen. Mens tilskuddets maksimumsbeløb blev reguleret gentagne gange som følge af prisstigninger, skete der ingen principielle ændringer, før de kommunale tuberkulosehospitaler i 1959 kom ind under sygehuslovens almindelige tilskudsordning. Da statstilskuddet efter tuberkuloseloven ved overgangen var højere end efter sygehusloven, udbetaltes der for årene 1959–60 til 1961-62 som særligt tilskud til tuberkulosehospitaler forskellen mellem det uændrede sygedagstilskud efter tuberkuloseloven og det voksende tilskud efter sygehusloven. Ved indførelsen af den nugældende sygehuslov bortfaldt dette særlige tilskud.

Mill. kr.	Kommunernes tilskudsberettigede nettoudgift	Statens tilskud til kommunale sygehuse[3])
1961-62	576,4	287,0
1962-63	692,8	374,8
1963-64	798,7	450,1
1965-65	895,0	519,4
1965-66	1129,4	581,9
1966-67[1])	1363,0	734,1
1967-68[2])	...	886,0

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.
3) Udbetalt det pågældende år, beregnet på grundlag af kommuneudgiften året før.

I. B. 2 og II. B. 1. Behandlingsinstitutioner for alkoholskadede.

Lovbestemmelse: § 15 i sygehusloven.

Indhold: Den del af kommunernes udgifter ved drift eller benyttelse af godkendte behandlingsinstitutioner for alkoholskadede, der

ikke dækkes af sygedagstilskud eller bruttoudgiftstilskud efter sygehuslovens almindelige bestemmelser, refunderes helt eller delvis efter nærmere af indenrigsministeren fastsatte regler. Af refusionsbeløbet afholder staten 30 pct., mens 70 pct. er genstand for mellemkommunal refusion. Denne refusionsregel finder dog kun anvendelse på udgifter efter en af indenrigsministeren eller socialministeren fastsat takst for benyttelse af institutionen.

Udgifter ved kur og pleje af alkoholskadede udover den takstmæssige udgift afholdes af opholdskommunen og refunderes efter reglerne for almindelig offentlig hjælp ved trangstilfælde i almindelighed.

Sygedagstilskuddet og bruttoudgiftstilskuddet er af indenrigsministeriet fastsat til 3/4 af tilskuddene for almindelige sygehusudgifter.

Historie: Der henvises til den under socialministeriets refusionsordninger omtalte refusion af kommunernes udgifter vedrørende behandling af alkoholskadede.

Mill. kr.	Takstmæssige udgifter ved behandlingsinstitutioner for alkoholskadede		
	I alt	Kommunernes andel[3])	Statens andel
1961-62	0,3	0,2	0,1
1962-63	0,9	0,6	0,3
1963-64	0,9	0,6	0,3
1964-65	1,0	0,7	0,3
1965-66	1,5	1,1	0,4
1966-67[1])	1,8	1,2	0,6
1967-68[2])	1,6	1,1	0,5

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Fordeles efter reglerne om mellemkommunal refusion.

I. B. 3. Kommunale institutioner for sindslidende.

Lovbestemmelse: § 70, stk. 3, i bekendtgørelse af lov om offentlig forsorg af 26. maj 1965.

Indhold: Udgifter vedrørende behandling af sindslidende afholdes af statskassen, men for så vidt angår behandling på kommunale institutioner dog kun efter en af indenrigsministeren efter forhandling med finansudvalget fastsat lavere refusionstakst, d. v. s. en refusionsordning, der giver mindre end 100 pct. dækning af nettoudgiften ved institutionernes drift.

Kommunale institutioner for sindslidende er i denne forbindelse Københavns kommunes institutioner, idet de øvrige kommunale sygehuses psykiatriske afdelinger omfattes af det almindelige sygehustilskud.

Finansudvalget har den 9. marts 1966 tiltrådt, at indenrigsministeren træffer aftale med Københavns kommune om, at der ydes et tilskud på 90 pct. af nettoudgifterne ved institutionernes drift, dog højst med en udgift pr. sygedag beregnet på grundlag af driftsudgifterne i samme regnskabsår på statshospitalerne i Viborg og Glostrup med tilhørende plejehjem.

Historie: Indtil 1955 modtog Københavns kommune alene det i forsorgsloven hjemlede tilskud til behandling af trængende patienter, der blev udredet af socialministeren med et beløb pr. sygedag beregnet på grundlag af sygedagsudgiften i to statshospitaler.

I finansårene 1955–56 til 1961-62 blev der tillige som en midlertidig ordning over indenrigsministeriets budget ydet Københavns kommune et ekstraordinært statstilskud beregnet med et til sygedagstilskuddet for det almindelige kommunale sygehusvæsen svarende beløb pr. sygedag for ikke-trængende patienter på Set. Hans hospital, idet den således fremkomne sum blev rundet noget op.

Mill. kr.	Københavns kommunes udgifter efter fradrag af statstilskud	Statens tilskud til Set. Hans hospital m. v.	
		Socialministeriet	Indenrigsministeriet
1961-62	29,3		3,0
1962-63	6,0	33,6	6,7[3])
1963-64	6,2	47,1	8,7[4])
1964-65	8,0	50,2	9,8
1965-66	9,7		88,0
1966-67[1])	11,1		99,7
1967-68[2])	13,1	-	118,0

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.
3) Heraf betalt a conto 2,5 mill, kr., resten i 1964-65.
4) Heraf betalt a conto 3,0 mill, kr., resten i 1964-65.

Da sygedagstilskuddet gik stærkt ned i forbindelse med, at en del af det almindelige sygehustilskud fra 1962-63 skulle fordeles efter bruttoudgifter, blev der midlertidigt givet a conto-tilskud, men det fastsattes endelig i 1965, at der for finansårene 1962-63 til 1964-65 skulle ydes et tilskud for ikke-trængende patienter svarende til takstrefusionen for trængende patienter.

Med den nugældende permanente ordning, der har haft virkning fra og med 1965—66 skelnes der ligesom ved behandling på statshospitalerne ikke længere mellem trængende og ikke-trængende patienter, og hele tilskuddet afholdes over indenrigsministeriets budget.

Mill. kr.	Statens tilskud til Neurokirurgiske og -medicinske afdelinger	Radiumstationer
1961-62	27,9	
1962-63	28,2	
1963-64	36,5	9,5
1964-65	40,0	10,9
1965-66	44,1	13,1
1966-67[1])	52,3	15,2
1967-68[2])	54,2	16,9

[1]) Finanslov og fillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

I. B. 4. Neurokirurgiske og neuromedicinske afdelinger ved kommunale sygehuse.

Indenrigsministeriet har med finansudvalgets tilslutning indgået overenskomster med Københavns kommune, Københavns amtskommune, Århus kommune og bestyrelsen for Odense amts og bys sygehus om driften af de neurokirurgiske og dertil hørende neuromedicinske afdelinger på henholdsvis Bispebjerg hospital, Københavns amtssygehus i Glostrup, Århus kommunehospital og Odense amts og bys sygehus.

I henhold til disse overenskomster ledes og administreres de nævnte afdelinger som dele af de pågældende sygehuse. Statsrefusionen udgør 100 pct. af de med afdelingernes drift forbundne udgifter (herunder også forrentning og afskrivning af anlægsudgifter og et i forhold til bruttolønningerne beregnet procenttillæg som kompensation for den kommunerne påhvilende pensionsbyrde) med fradrag af takstindtægter og eventuelle andre indtægter.

Indenrigsministeriet anviser kvartalsvis forud a conto refusionsbeløb med en fjerdedel af refusionen beregnet på grundlag af det seneste af ministeriet godkendte driftsbudget eller på grundlag af det senest foreliggende regnskab. Refusionsbeløbet opgøres endeligt efter regnskabsårets afslutning og forskellen mellem dette og forskudsbeløbene udlignes.

Historie: Den første overenskomst blev indgået omkring 1950.

I. B. 5. Kommunale radiumstationer.

Indenrigsministeriet har i 1964 med finansudvalgets tilslutning indgået overenskomster med bestyrelsen for Odense amts og bys sygehus samt Århus byråd om driften af radiumstationerne i Odense og Århus.

I henhold til disse overenskomster ledes og administreres radiumstationerne som dele af de pågældende sygehuse. Statsrefusionen udgør ligesom ved de neurokirurgiske og neuromedicinske klinikker 100 pct. af de med afdelingernes drift forbundne udgifter med fradrag af takstindtægter og eventuelle andre indtægter. Procenttillæg til bruttolønninger som kompensation for kommunernes forøgede pensionsbyrde beregnes dog kun for personale ansat i pensionsberettigende stilling efter 1. april 1963, idet staten bærer pensionsbyrden for andet personale. På samme måde medregnes som refusionsberettigende udgifter kun forrentning og afskrivning af investeringer foretaget af kommunerne (men ikke af de før overtagelsen foretagne eller ved overtagelsen igangværende investeringer finansieret af staten og Landsforeningen til kræftens bekæmpelse).

Refusionen beregnes og udbetales på samme måde som for de pågældende hospitalers neurokirurgiske og -medicinske afdelinger.

Historie: Indtil 1. april 1963 blev de nævnte radiumstationer samt radiumstationen i København med stadigt voksende statstilskud drevet af Landsforeningen til kræftens bekæmpelse. I 1962 havde et af indenrigsmini-

steren nedsat udvalg foreslået statsovertagelse, idet man navnlig lagde vægt på, at det betydelige behov for udbygning af stationerne i endnu højere grad ville forudsætte støtte **fra** statskassen, hvilket i det lange løb ville give et usikkert grundlag for landsforeningens selvstændige administration af radiumstationerne. Med virkning fra 1. april 1963 har staten overtaget radiumstationerne. Stationen i København skulle herefter drives af Finseninstituttet, mens der om driften af stationerne i Århus og Odense er indgået de her omhandlede overenskomster.

Om udgifternes størrelse se tabellen til de neurokirurgiske og neuromedicinske afdelinger ved kommunale sygehuse.

I. D. 27. Århus universitets undervisningssenge ved Århus kommunehospital.

Ordningen sorterer under undervisningsministeriet, men er af oversigtsmæssige grunde omtalt her i forbindelse med de af indenrigsministeriet administrerede ordninger.

Århus universitet betaler Århus kommune et årligt beløb for benyttelse af et vist antal undervisningssenge. Beløbet, hvis størrelse er bestemt af antallet af senge og den årlige udgift pr. seng, bevilges på de årlige finanslove.

Mill. kr.	Århus universitets betaling for undervisningssenge
1961-62	4,1
1962-63	6,4
1963-64	8,7
1964-65	10,7
1965-66	12,0
1966-67[1])	15,8
1967-68[2])	18,1

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.

I 1964—65 udgjorde Århus kommunes refusionsberettigende sygehusudgifter 29 mill, kr. efter fradrag af betaling fra Århus universitet samt tilskud til de neurokirurgiske og neuromedicinske afdelinger og radiumstationen.

Rigshospitalet er undervisningshospital for Københavns universitet.

I. B. 6. Århus kommunes lupusafdeling.

I henhold til en af folketingets finansudvalg den 17. oktober 1946 godkendt refusionsordning ydes der Århus kommune tilskud til hospitalsbehandling af lupuspatienter på Marselisborg hospital.

Statens udgifter var i 1965-66 knap 1600 kr.

I. B. 7. Karantasneforanstaltninger.

Lovbestemmelse: Lov nr. 67 af 31. marts 1953 om karantæneforanstaltninger mod smitsomme sygdomme.

Indhold: Udgifter vedrørende karantæneforanstaltninger afholdes hovedsagelig af staten, der tillige oppebærer karantæneindtægter.

Dog påhviler det amtskommunerne samt Københavns kommune at tilvejebringe og opretholde betryggende isolationsmuligheder samt endeligt at afholde udgifterne herved. Udgifterne inden for hvert amt fordeles efter folketal på amtskommunen og de i amtet liggende købstæder.

Udgifterne til behandling og pleje af personer, som i medfør af loven underkastes isolation, udredes forskudsvis af amtsfonden eller Staden Københavns kasse, men mod fuld refusion af statskassen, for så vidt udgifterne ikke i særlige tilfælde skal afholdes af skibet eller luftfartøjet.

Historie: 1953-lovens regler for udgifternes deling mellem stat og kommuner svarer til de i den tidligere lov af 1938 indeholdte bestemmelser.

1.000 kr.	Statens udgifter til karantæneforanstaltninger
1961-62	98
1962-63	101
1963-64	126
1964-65	121
1965-66	141
1966-67[1])	149
1967—68[2])	168

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.

Mill. kr.	Statens refusion af komm. udgifter ved difterivacc.[3])	Statens udgifter ved vaccination mod børnelammelse[4])	Heraf refusion til	
			statens seruminstitut til vaccine	kommunerne til udgift til lægehonorar
1961–62	0,4	3,3	..	..
1962–63	0,6	2,8	..	..
1963–64	0,7	2,9	1,5	1,4
1964–65	0,7	3,0	1,6	1,4
1965–66	0,8	4,1	2,4	1,7
1966–67[1])	0,8	4,1	2,0	2,1
1967–68[2])	1,2	4,5	2,0	2,5

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Det er ikke muligt at opgøre statens udgifter ved levering af gratis vaccine mod kopper og difteri m. v.
[4]) Beløbene omfatter ikke udgifterne ved de særlige poliokampagner i 1963 (2,4 mill. kr. i 1963–64) og 1966 (0,7 mill. kr. i 1965–66 og 5,2 mill. kr. i 1966–67).

I. B. 8. Vaccinationer.

Lovbestemmelser: Lov nr. 84 af 31. marts 1931 om vaccination mod kopper.

Lov nr. 208 af 19. april 1943 om tillæg til lov nr. 138 af 10. maj 1915 om foranstaltninger mod smitsomme sygdommes udbredelse (vaccination mod difteri).

Lov nr. 167 af 24. maj 1955 om vaccination mod børnelammelse.

Indhold: Det påhviler amtskommunerne samt København, Frederiksberg og købstæderne at sørge for vederlagsfri vaccination af alle mod kopper, af børn under 18 år mod difteri (eller med anvendelse af blandingsvaccine mod difteri, kighoste og stivkrampe) og af børn samt voksne under 40 år mod børnelammelse.

Udgifterne ved fremstilling og fordeling af *vaccine* afholdes af staten, idet vaccine stilles vederlagsfrit til rådighed af statens seruminstitut.

Vaccination mod kopper foretages af embedslægerne.

Udgifterne til *lægehonorar* refunderes for så vidt angår vaccination mod børnelammelse fuldtud af staten og for så vidt angår vaccination mod difteri med 50 pct. Refusionen beregnes på grundlag af kommunernes indberetninger til sundhedsstyrelsen om de i det forløbne finansår afholdte udgifter til lægehonorar. Indenrigsministeriet fastsætter størrelsen af de refusionsberettigende honorarer.

Staten bærer dog samtlige udgifter ved vaccinationer foretaget af seruminstituttet.

Alle *øvrige* udgifter (lokaleudgifter m. v.) afholdes endeligt af kommunerne.

Historie: De nugældende udgifts- og refusionsregler har været i kraft siden indførelsen af vederlagsfri vaccination mod henholdsvis kopper i forrige århundrede, difteri i 1943 og polio i 1955.

I. B. 9. Tuberkulosestationer.

Lovbestemmelse: Lov nr. 65 af 7. marts 1952 om statsstøtte til behandling og pleje af tuberkuløse m. v.

Indhold: Staten yder tilskud til driften af statsanerkendte tuberkulosestationer svarende til halvdelen af udgifterne ved deres virksomhed. Der findes anerkendte kommunale tuberkulosestationer i alle landets amter samt i København.

Mill. kr.	Statens udgifter til tuberkulosestationer[3])
1961-62	5,2
1962-63	6,5
1963-64	6,8
1964-65	7,1
1965-66	8,6
1966-67[1])	9,9
1967-68[2])	10,0

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.
[3]) Vedrører kommunernes udgifter i det foregående år.

Tilskuddet beregnes på grundlag af det til sundhedsstyrelsen indsendte regnskab for det forløbne finansår.

Om behandling af tuberkulosepatienter se tilskud til kommunale sygehuse m. v.

Historie: Refusionsordningen blev indført i 1919. Tuberkulosestationerne havde dog dengang i første række behandlings- og smittebekæmpelsesformål.

I. B. 10. Bekæmpelse af kønssygdomme.

Lovbestemmelse: Lov nr. 193 af 4. juni 1947 om bekæmpelse af kønssygdomme, som ændret ved lov nr. 151 af 31. marts 1949, lov nr. 181 af 11. juni 1954, lov nr. 69 af 24. februar 1960 og lov nr. 209 af 4. juni 1965.

Indhold: Personer, der formoder, at de lider af kønssygdom, har uden hensyn til, om de har evne til selv at bekoste det, adgang til undersøgelse og eventuel behandling for offentlig regning for kønssygdommen.

Staten refunderer fuldtud kommunen de afholdte udgifter ved undersøgelse og behandling for kønssygdomme for offentlig regning. Refusionen beregnes på grundlag af kommunernes indberetning til sundhedsstyrelsen om det forløbne regnskabsårs udgifter. Indenrigsministeren fastsætter taksterne for behandling og undersøgelse.

Som et led i behandlingen og undersøgelsen foretager Statens Seruminstitut vederlagsfrit bakteriologiske og serologiske undersøgelser.

Mill. kr.	Statens udgifter ved bekæmpelse af kønssygdommes)
1961-62	1,2
1962-63	1,3
1963-64	1,5
1964-65	1,5
1965-66	2,0
1966-67[1])	2,4
1967-68-°)	2,7

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Vedrorer kommunernes udgifter det foregående år.

Historie: De nugældende regler om statens refusion af kommunernes udgifter har været stort set uændrede siden deres indførelse i 1906.

I. B. 11. Svangerskabshygiejne.

Lovbestemmelse: Lov nr. 200 af 8. juni 1966 om svangerskabshygiejne.

Indhold: Kvinder kan i anledning af svangerskab få foretaget et antal helbredsundersøgelser hos læge og jordemoder. Loven hjemler tillige adgang til at yde et antal fribefordringer i overensstemmelse med reglerne i sygeforsikringsloven.

Statens Seruminstitut foretager vederlagsfrit de nødvendige blodprøveundersøgelser.

Amts- og bykommunerne udreder forskudsvis udgifterne til honorarer og befordring og indberetter efter regnskabsårets afslutning udgifternes størrelse til sundhedsstyrelsen, hvorefter staten refunderer 100 pct.

Indenrigsministeren fastsætter størrelsen af de refusionsberettigende honorarer.

Historie: Adgangen til svangerskabsundersøgelser blev indført i 1945 med de samme refusionsregler som i dag. Senere ændringer i lovgivningen har især vedrørt ydelsernes omfang.

Mill. kr.	Statens udgifter vedr. svangerskabshygiejne
1961-62	4,2
1962-63	5,9
1963-64	6,5
1964-65	6,4
1965-66	7,9
1966-67[1])	9,7
1967-68[2])	13,0[4]

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Vedrører kommunernes udgifter året før.
[4]) Udgiftsstigningen skyldes især honorarregulering.

I. B. 12. Jordemødre.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 292 af 7. juli 1959 af lov om distriktsjordemødre

samt lov nr. 90 af 31. marts 1953 om udøvelse af jordemodergerning, som ændret ved lov nr. 115 af 3. maj 1961.

Indhold: 1. Det påhviler amtskommunen og i København, Frederiksberg og købstæderne bykommunen at sørge for, at befolkningen til enhver tid har adgang til den nødvendige jordemoderhjælp.

Distrikternes størrelse og grænser skal godkendes af indenrigsministeren. Ansættelse af distriktsjordemødre kan med indenrigsministerens samtykke undlades, når der på anden måde er adgang til nødvendig fødselshjælp i området. Hovedparten af landets distriktsjordemødre er således ansat af amtskommunerne.

Staten refunderer amts- eller bykommunen halvdelen af udgifterne ved distrikts jordemoderens løn efter fradrag af pensionsbidrag samt af udgifterne til pension med tillæg. Staten refunderer derimod ikke udgifter ved eventuelle midlertidige, ikke-pensionsgivende tillæg (i forbindelse med overtagelse af »forsømte« distrikter) og heller ikke udgifter til tilvejebringelse af tjenesteboliger eller til boligtilskud til distriktsjordemødre uden tjenestebolig. Størrelsen af distriktsjordemoderens løn er fastsat i loven. Hvor indtægtsmulighederne ved praksis er særligt ringe, kan der efter retningslinier fastsat af indenrigsministeren ske en i loven angivet forhøjelse af lønnen. Også distriktsjordemoderens pension er fastsat i loven.

Endvidere kan indenrigsministeren efter forhandling med folketingets finansudvalg yde delvis refusion af kommunernes udgifter til særlige foranstaltninger til tilvejebringelse af fødselshjælp for områder med ringe fødselstal, der på grund af deres geografiske beliggenhed ikke har kunnet henføres under den almindelige ordning.

Amts- eller bykommunen afholder forskudsvis samtlige udgifter og indsender én gang om året en opgørelse til indenrigsministeriet.

2. Loven om jordemodergerning pålægger alle jordemødre at føre nøjagtige optegnelser over de fødsler, ved hvilke de yder hjælp, samt herom at afgive indberetninger og anmeldelser til sundhedsmyndighederne.

Staten afholder udgifterne til skemaer, protokoller, papirer og porto.

Amts- eller bykommunen afholder uden refusion fra statskassen udgifter til lægemidler, sygeplejeartikler, desinfektionsmidler m. v.

Historie: Det har siden 1810 påhvilet amtskommuner og bykommuner i fornødent omfang at ansætte lønnede distriktsjordemødre. Af kommunernes udgifter hertil blev der ikke ydet statsrefusion før 1914, på hvilket tidspunkt der gennemførtes den udgiftsdeling, at mens kommunerne alene skulle bære udgiften ved grundløn, skulle staten yde 100 pct. refusion af udgifterne til alderstillæg og 50 pct. refusion af pensionsudgiften. Ved senere lønreguleringer kom staten til at bære varierende andele af forskellige løntillæg, således at statens andel af lønudgiften omkring 1950 udgjorde ca. en fjerdedel. I 1953 fik stillingen som distriktsjordemoder karakter af egentlig offentlig ansættelse med normeret

Mill. kr.	Offentlige udgifter vedr. jordemodervæsen	Heraf		Statens udbetalinger ifg. statsregnskab[3])
		Kommunernes andel	Statens andel	
1961–62	7,0	3,8	3,2	2,8
1962–63	7,4	4,1	3,3	3,2
1963–64	7,9	4,2	3,5	3,3
1964–65	8,1	4,4[4])	3,7	3,5
1965–66	..	..	..	3,7[5])
1966–67[1])	..	..	..	4,5
1967–68[2])	..	..	..	4,8

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Vedrører kommunernes udgifter året før.
[4]) Heraf amterne 4,0 mill. kr.
[5]) Heraf til små jordemoderdistrikter ca. 7.000 kr. og til protokolgodtgørelse ca. 35.000 kr.

løn, samtidig med at der blev indledt en revision af distriktsinddelingen. Endvidere skete der væsentlige lønforhøjelser, og der gennemførtes en forenkling og forhøjelse af lønrefusionen, der herefter som nu skulle udgøre 50 pct. af kommunernes samlede lønudgift.

Ved gennemførelsen af den nugældende lov skete der påny lønforhøjelser på linie med tjenestemandsloven af 1958, mens udgiftsfordelingen mellem stat og kommuner forblev uændret.

I. B. 13. Sundhedsplejerskeordninger.

Lovbestemmelse: Lov nr. 227 af 31. maj 1963 om sundhedsplejersker.

hidhold: Med det formål at støtte hjemmene i deres bestræbelser for at sikre spædbørnenes sundhed bør kommunerne ansætte det fornødne antal sundhedsplejersker.

Kommuner, herunder amtskommuner, der ansætter sundhedsplejersker (og ledende sundhedsplejersker) med nævnte formål, får halvdelen af de med sundhedsplejerskeordningerne forbundne udgifter refunderet af statskassen under forudsætning af, at ordningen er godkendt af indenrigsministeriet. Indenrigsministeren fastsætter overgrænser for de refusionsberettigende udgifter til lønninger, uniforms-, cykel- eller kørselsgodtgørelse samt bestemmer, i hvilken udstrækning pensionsudgifter kan anmeldes til refusion.

Med ministeriets godkendelse er der mulighed for at ansætte sundhedsplejersker, der tillige varetager hjemmesygepleje og skolesundhedspleje i henhold til reglerne herom. Indenrigsministeren fastsætter i sådanne tilfælde efter forhandling med undervisningsministeren de nærmere regler for, hvilke udgiftsandele der skal refunderes efter lovgivningen om henholdsvis sundhedsplejersker, hjemmesygepleje og skolelæger.

Dersom ministeren pålægger en ledende sundhedsplejerske at bistå ved løsning af andre opgaver af sundhedsmæssig karakter, kan der ydes 100 pct. statsrefusion af udgifterne til en sådan sundhedsplejerskes løn m. v. Endvidere kan kommunen få fuld statsrefusion af lønninger m. v. til vikarer for hjemmesygeplejersker, der gennemgår det fuldstændige kursus for sundhedsplejersker.

Statens refusion af kommunernes udgifter finder sted i det følgende regnskabsår.

Historie: Halv statsrefusion af kommunernes udgifter til sundhedsplejerskeordninger indførtes i 1937, og denne refusionsregel er bibeholdt i loven af 1963. I denne lov har man søgt at overkomme vanskelighederne ved at få etableret sundhedsplejerskeordninger i kommuner med for lille befolkningsmæssigt grundlag gennem indførelse af de omtalte regler om refusion ved samling af flere ordninger under én person, tilskud til vikarudgifter under videreuddannelse af hjemmesygeplejersker m. v.

Mill. kr.	Statens udgifter til sundhedsplejersker iflg. statsregnskab[3])
1961-62	3,3
1962-63	4,3
1963-64	4,5
1964-65	4,9
1965-66	5,9
1966-67[1])	7,8
1967-68[2])	7,8

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.
3) Vedrører kommunernes udgifter året for.

I. B. 14. Lægeundersøgelse af børn.

Lovbestemmelse: Lov nr. 236 af 30. april 1946 om lægeundersøgelse af børn.

Indhold: Endnu ikke skolesøgende børn har adgang til vederlagsfrit at få foretaget ialt indtil 9 forebyggende helbredsundersøgelser af en læge.

De af indenrigsministeren fastsatte lægehonorarer udredes forskudsvis af sogne- eller bykommunen, som en gang årligt indsender opgørelse til sundhedsstyrelsen, hvorefter staten refunderer halvdelen af udgifterne. Sognekommunerne indsender opgørelse gennem vedkommende amtskommune.

Historie: Refusionsordningen indførtes i 1946 og har ikke siden undergået ændringer.

Mill. kr.	Statens udgifter til lægeundersøgelse af børn[3])
1961-62	2.9
1962-63	37
1963-64	4,0
1964-65	5,2
1965-66	5,3
1966-67[1])	7.0
1967-68[2])	7,8[4]

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Vedrører kommunernes udgifter i det foregående år.
[4]) Udgiftsstigningen skyldes især honorarregulering.

I. B. 15. Lempelse af grundskyld for landbrugsejendomme.

Lovbestemmelser: Lov nr. 34 af 18. februar 1961 om beskatning til kommunerne af faste ejendomme, jfr. lovbekendtgørelse nr. 13 af 19. januar 1967.

Indhold: For ejendomme, der benyttes til landbrug, planteskole, gartneri eller frugtplantage, nedsættes grundskyldpromillen efter følgende regler:

I amtskommuner nedsættes skattepromillen med 1/20 for hver fulde promille, landbrugets forrentningsprocent af handelsværdien i det skatteåret nærmest forudgående kalenderår har været mindre end 4,5.

I København, Frederiksberg, købstadkommunerne og de sønderjyske flækker gælder en tilsvarende lempelsesordning, idet nedsættelsen højst må ske med 1 promille, for hver promille forrentningsprocenten ligger under 4,5, ligesom grundskyldpromillen maksimalt kan nedsættes med 20.

Amtskommuner og bykommuner modtager af statskassen et årligt tilskud svarende til det beløb, hvormed grundskylden er nedsat. Dette tilskud udbetales med halvdelen inden udgangen af juni måned og med halvdelen inden udgangen af december måned.

Historie: Lempelser med hensyn til skatter har eksisteret siden 1931. Ved en lov af 19. oktober 1931 skabtes hjemmel for ydelse af et tilskud på indtil 2 pct. af den sum, hvormed den enkelte landbrugers gæld oversteg hans samlede nettoformue. Beløbet skulle anvendes til betaling af kommuneskatter, dernæst ejendomsskatter til amtskommunen og eventuelle statsskatter.

I 1932 ændredes bestemmelserne, idet de amtskommunale skatter bortfaldt, og staten refunderede amterne det skattebeløb, der ikke blev opkrævet.

Ved lov af 20. maj 1933 om kommunale ejendomsskatter gennemførtes en mere varig ordning, som kom til at gælde indtil 1958. Når landbrugets forrentningsprocent beregnet af handelsværdien var lavere end 4,3, ydede staten et tilskud til amtskommunerne i det følgende skatteår på 465.000 kr. for hver fulde promille, procenten lå under. Tilskuddet var dog begrænset til ialt 20 mill, kr., svarende til en forrentningsprocent på 0.

Fordelingen af tilskuddet på de enkelte amtskommuner fandt sted i forhold til en beregnet gennemsnitlig udskrivning af grundskyld i de enkelte amtskommuner i perioden 1928/29-1932/33.

Det maksimale tilskud på 20 mill. kr. svarede omtrent til den samlede grundskyldsudskrivning i amtskommunerne i 1933—34. I 1958 var denne udskrivning steget til ca. 124 mill. kr.

I 1958 revideredes lovens bestemmelser, hvorefter staten til regulering af den amtskommunale grundskyld skulle yde et tilskud på 1,2 mill. kr. for hver fulde promille, forrentningsprocenten (beregnet af handelsværdien) i det skatteåret nærmest forudgående kalenderår havde været mindre end 4,5. Det samlede tilskud var begrænset til et beløb på 54 mill, kr., hvilket blev ydet ved en forrentningsprocent på 0.

Der blev tillige i 1958 foretaget en ændring af fordelingsgrundlaget, således at tilskuddet fordeltes mellem de enkelte amtskommuner i forhold til den del af den gennemsnitlige udskrivning af grundskyld i de sidste tre år før tilskudsåret, der svarer til landbrugsejendommenes procentvise andel af de samlede skattepligtige grundværdier. Før 1958 kom tilskuddet alle ejendomme i amtskommunen til gode, hvorimod det nu alene skulle anvendes til nedsættelse af grundskylden for ejendomme, der er noteret som landbrug.

Ved den nye kommunale ejendomsskattelov af 1961 blev denne lempelsesordning videreført i uændret skikkelse.

Siden skatteåret 1961-62 er imidlertid også den således nedsatte grundskyld af land-

brugsejendomme blevet betalt af staten. Dette er sket derved, at en del af det statslige bidrag til den i henhold til afsætningsloven af 1961 etablerede rationaliseringsfond er blevet benyttet til dækning af den resterende amtskommunale grundskyld, samt til tilskud til delvis dækning af den kommunale grundskyld af landbrugsejendomme i købstæderne.

Tilskud gennem rationaliseringsfonden er ydet i 1961-62 og 1962-63. Fra skatteåret 1963-64 og fremefter blev ordningen videreført med den ændring, at tilskuddet til dækning af den resterende amtskommunale grundskyld blev ydet direkte af statskassen (gennem landbrugsministeriet) ved bevilling på finansloven. I 1964 var landbrugets forrentningsprocent over 4,5, og hele tilskuddet blev i 1965—66 ydet over landbrugsministeriets budget.

Ved en ændring af ejendomsskatteloven i januar 1966 bestemtes, at det konjunkturbestemte tilskud ikke skulle udbetales for skatteåret 1966-67. Den på landbrugsejendomme udskrevne amtskommunale grundskyld afholdtes således også i dette år fuldtud af statskassen over landbrugsministeriets konto på finansloven.

Med virkning fra skatteåret 1967-68 er den kommunale ejendomsskattelov ændret til det nu gældende, hvorved der opnås maksimalt tilskud ved en forrentningsprocent på 2,5. Endvidere blev der bl. a. skabt lovmæssigt grundlag for den konjunkturbestemte lempelsesordnings udstrækning til også at omfatte landbrugsejendomme i bykommunerne, der tidligere modtog tilskud alene gennem landbrugets rationaliseringsfond, men svarende til det samlede tilskud for ejendomme i landkommunerne, ligesom der ikke i loven er fastsat nogen fast beløbsgrænse for tilskuddets størrelse.

Mill. kr.	Tilskud til regulering af den amtskommunale grundskyld for landbrugsejendomme (indenrigsministeriet)	Til udligning af grundskyld af landbrugsejendomme til amtskommuner (rationaliseringsfonden og landbrugsministeriet)
1961-62	19,2	38,3
1962-63	43,2	27,0
1963-64	46,8	32,9
1964-65	39,6	42,0
1965-66		82,5
1966-67[1])		168,0[3])
1967-68[2])	170,0[3])	

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Tilskudsbeløbene er beregnet på grundlag af de højere grundværdier efter 13. almindelige vurdering.

I. B. 16. Folketingsvalg og folkeafstemninger.

Lovbestemmelse: Lov nr. 171 af 31. marts 1953 om valg til folketinget med senere ændringer, jfr. lovbekg. nr. 270 af 21. juni 1966.

Indhold: Omkostninger ved folketingsvalg og folkeafstemninger afholdes af kommunerne.

Til de kommuner, som udsender valgkort, yder statskassen et tilskud, der andrager 10 øre pr. vælger. Endvidere yder statskassen et tilskud, der svarer til de af kommunerne ved udsendelse af valgkort afholdte portoudgifter.

Statskassen yder herudover et beløb til hver kommune, der svarer til kommunens udgift til diæter til valgstyrere og tilforordnede. Disse diæter er af samme størrelse som de diæter, der i henhold til loven om købstadskommunernes og landkommunernes styrelse ydes for udførelse af andre kommunale hverv. Der kan højst ydes et beløb svarende til én valgstyrer eller tilforordnet for hver 200 vælgere, dog således at der ydes et beløb mindst svarende til fem valgstyrere eller tilforordnede for hvert afstemningssted i kommunen.

Indenrigsministeren fastsætter de nærmere regler vedrørende udbetalingerne fra statskassen.

Mill. kr.	Statsudgift i forbindelse med valg m. v.
1961-62	0,8
1962-63	
1963-64	1,3
1964-65	1,6
1965-66	
1966-67	2,8

I. B. 17-18. Civilforsvar og sygehusberedskab.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 122 af 1. april 1962 af lov om civilforsvaret.

Indhold: Civilforsvarsforanstaltninger omfatter statslige opgaver, kommunale opgaver samt sygehusberedskabet.

A. *Statslige opgaver* er civilforsvarets centrale og regionale ledelse, civilforsvarskorpset, den statslige ambulancetjeneste, den centrale signaltjeneste samt offentlige beskyttelsesrum. Endvidere påhviler det politiet som led i det lokale civilforsvar at drage omsorg for bl. a. evakuering, varsling, afspærring, bevogtning, den for disse opgavers løsning fornødne signaltjeneste samt tilsyn med hjælpetjenester og bedriftværn uden for civilforsvarsområderne, jfr. B.

Udgifterne herved bæres fuldtud af staten.

B. *Kommunale opgaver* (bortset fra opgaver, der påhviler de kommunale sygehuse, jfr. G).

I *civilforsvarsområderne* (d. v. s. de fleste byer og visse bymæssige bebyggelser) påhviler det kommunerne gennem civilforsvarskommissionerne at organisere og opretholde en hjælpetjeneste, omfattende brandtjeneste, reservevandforsyningstjeneste, redningstjeneste, rydningstjeneste, socialtjeneste og teknisk tjeneste. Endvidere skal civilforsvarskommissionerne føre tilsyn med områdernes bedriftværn og egenbeskyttelse (karré- og villaværn m. v.) samt varetage den til de nævnte opgaver fornødne signaltjeneste, opgaver i forbindelse med offentlige beskyttelsesrum samt andre opgaver efter indenrigsministerens nærmere bestemmelse.

Uden for civilforsvarsområderne påhviler det enhver sognekommune efter nærmere af indenrigsministeren givne retningslinier at organisere og opretholde en socialtjeneste til hjælp, modtagelse, indkvartering og forplejning af evakuerede.

Endvidere kan kommunerne uden for civilforsvarsområderne etablere frivillige civilforsvarsordninger (sogneværn), der i så fald sammen med social tjenesten indgår i en samlet plan for kommunens hjælpetjeneste.

Fordelingen af udgifterne ved løsning af de kommunale civilforsvarsopgaver er som følger:

a) Staten afholder samtlige udgifter til aflønning af og andre ydelser til personel - herunder personel ved de kommunale hjælpetjenester - bortset fra kommunalt ansatte personer, hvis funktioner i civilforsvaret helt eller delvis falder inden for deres normale tjenesteområde, samt bortset fra af civilforsvarskommissionerne udpegede civilforsvarsledere og medhjælp for disse ledere. Indenrigsministeren træffer med tilslutning af folketingets finansudvalg beslutning om, hvorvidt aflønning og udbetaling af andre ydelser kan finde sted og efter hvilke nærmere regler.

Endvidere bærer staten samtlige udgifter ved de offentlige beskyttelsesrum, ved reservevandforsynings- og signaltjenesterne samt ved uddannelse og udrustning af værnepligtigt mandskab til det lokale civilforsvar.

b) Indenrigsministeren bestemmer med tilslutning af folketingets finansudvalg, i hvilket omfang staten deltager i udgifterne ved de øvrige civilforsvarsforanstaltninger. Der er efter denne bestemmelse for statsmidler indkøbt betydelige mængder materiel, især til brand-, rednings- og socialtjenesterne.

Endvidere ydes statstilskud til kommunernes udgifter til aflønning af de ovenfor nævnte civilforsvarsledere og disses medhjælp. Statstilskuddet kan ikke overstige 2/3 af de enkelte civilforsvarsområders udgifter til civilforsvarsadministration. For civilforsvarsområder med under 15.000 indbyggere kan det dog højst udgøre 15.000 kr., for det storkøbenhavnske civilforsvarsområde højst 1 mill. kr. årligt og for andre civilforsvarsområder højst 1 kr. pr. indbygger. Der foretages dyrtidsregulering af statstilskuddet på basis af de for statens honorarer stedfindende reguleringer. Udgangspunktet er reguleringspristallet for juli 1964, og tilskuddet pr. indbygger var i finansåret 1966—67 1,32 kr.

I langt de fleste kommuner er det de pristalsregulerede maksimumsbeløb og ikke 2/3-reglen, der er bestemmende for tilskuddets størrelse.

c) Alle andre udgifter ved løsning af de kommunale civilforsvarsopgaver bæres af kommunerne.

C. *Sygehusberedskabet.*

Det påhviler samtlige sygehuse (herunder kommunale sygehuse) at gennemføre sådanne foranstaltninger, at de er i stand til under krigsforhold efter foretagelse af de fornødne sikringsforanstaltninger at modtage og behandle syge og tilskadekomne fra de militære værn og fra civilbefolkningen samt til at yde gensidig bistand og til at deltage i oprettelsen og driften af behandlingssteder uden for sygehusene.

Staten drager omsorg for og afholder udgifterne ved indkøb, distribution og vedligeholdelse af beredskabsmateriel.

Der er af indenrigsministeren med tilslutning af folketingets finansudvalg fastsat regler om refusion af kommunernes merudgifter ved beredskabsmæssige bygningsforanstaltninger i et omfang tilpasset efter deres fredsmæssige interesse.

Staten refunderer fuldt ud kommunernes udgifter ved sygehusberedskabsnævnenes virksomhed.

Kommunernes øvrige driftsudgifter i forbindelse med beredskabet er omfattet af sygehuslovens tilskudsbestemmelser, jfr. I. B. 1.

Historie: Civilforsvar indførtes i 1938 ved lov om beskyttelse af civilbefolkningen mod luftangreb. Loven trådte i stedet for en bemyndigelseslov af 1935. Vægten blev særlig lagt på lokale hjælpeforanstaltninger gennem udbygning af det lokale brandvæsen, sanitetsværn m. v. Udgifterne blev delt mellem staten og kommunerne stort set på den måde, at kommunerne skulle afholde udgifterne ved den lokale planlægning og de lokale tjenestegrene, mens staten ydede tilskud til bl. a. sygehusenes udgifter til uddannelse og udrustning af indkaldt mandskab, til offentlige tilflugtsrum samt til sikring af el-, vand- og gasværker. Krigsårenes store krav til civilforsvaret bevirkede dog, at staten efterhånden overtog hovedparten af udgifterne (bl. a. ved indførelsen af CBU-kolonnerne).

Ved civilforsvarsloven af 1949 indførtes stort set de nugældende bestemmelser. Hovedprincippet var, at kommunerne kun skulle bære udgifterne ved civilforsvarskommissionernes foranstaltninger, og at der endvidere skulle kunne ydes statstilskud til disse foranstaltninger, herunder navnlig til anlægsudgifter.

Hovedtrækket i udgiftsfordelingen er, at kommunerne stort set bærer en tiendedel af samtlige offentlige civilforsvarsudgifter, jfr. nedenstående oversigt. Med virkning fra 1964-65 er der sket en forskydning af udgiftsfordelingen til gunst for kommunerne med indførelsen af den ovenfor omtalte tilskudsordning vedrørende civilforsvarsområdernes administration (civilforsvarsledere og disses medhjælp). Statstilskuddet andrager ca. 3 pct. af samtlige offentlige civilforsvarsudgifter.

Mill. kr.	Samtlige offentlige civilforsvarsudgifter (drifts- og anlægsudgifter)[5]	Statens andel			Kommunernes andel
		I alt	Heraf:		
			Tilskud til kommunernes civilforsvarsadministration	Tilskud til sygehusberedskabet	
1961–62	47,7	41,8	–	2,2	5,9
1962–63	70,8	63,4	–	3,4	7,4
1963–64	87,2	78,4	–	5,8	8,8
1964–65	88,3	79,8	–	4,3	8,5
1965–66	102,7	91,9	5,5[3]	7,7	10,8
1966–67[1]	120,1	106,8	3,9	6,6	13,3[4]
1967–68[2]	..	98,0	3,6	3,6	..

1) For staten finanslov og tillægsbevillingslov, for kommunerne budgettal.
2) Finanslov.
3) Omfatter tilskud vedrørende både 1964–65 og 1965–66, henholdsvis 2,4 og 3,1 mill. kr.
4) Anslået.
5) Tallene omfatter ikke udgifterne ved forøgelse af beredskabslagre. Den årlige udgift overstiger normalt ikke 1 mill. kr.

G. MINISTERIET FOR OFFENTLIGE ARBEJDER

I. C. 1-4. Vejudgifter.

Lovbestemmelser: Lov nr. 194 af 7. juni 1958 om tilskud til offentlige veje og lov nr. 199 af 31. maj 1963 om hovedlandeveje.

Indhold: Fordelingen af udgifterne til vejvæsen mellem staten og kommunerne finder sted efter en række forskellige bestemmelser, der er indeholdt i de ovennævnte love. I henhold til vejtilskudsloven udredes af vejfonden refusion af vedligeholdelses- og administrationsudgifter samt udgifter til anlægsarbejder, hvortil der ikke ydes vejfondstilskud, på de af kommunerne bestyrede offentlige veje. Endvidere ydes af vejfonden tilskud fortrinsvis til anlæg af og større udbygningsarbejder på veje af betydning for den gennemgående færdsel. I henhold til hovedlande vej sloven afholdes af vejfonden alle udgifter til motorveje og til anlægsarbejder på alle andre hovedlandeveje.

1. Visse vejudgifter afholdes fuldt ud af *staten.* Staten betaler af vejfonden alle udgifter vedrørende vejdirektoratets administration og til vej nævnet samt udgifter til drift af et vej laboratorium til forsøgsvirksomhed, til advarselstavler og hovedvejsafmærkning og lignende. Endvidere afholdes af vejfonden udgifterne til sikring af færdslen ved vej krydsninger og krydsninger mellem veje og jernbaner.

Ifølge hovedlandevej sloven afholder staten af vejfonden alle udgifter vedrørende anlæg og drift af motorveje, anlæg af nye hovedlandeveje og større anlægsarbejder på eksisterende hovedlandeveje. Forud for hovedlandevejsloven påhvilede disse opgaver amts- eller bykommunerne, idet dog staten enten i kraft af særlig lov fuldt ud betalte udgifterne til motorveje eller ydede vejfondstilskud med 85 pct. af udgifterne. Disse tilskud kunne i visse tilfælde ydes med op imod 100 pct. (motorveje, 4-sporede hovedlandeveje og større broanlæg).

2. Vejtilskudslovens § 7, stk. 3, og § 8 fastlægger betingelserne for ydelse af *vejfondstilskud,* idet de samlede årlige tilskudsbeløb fastsættes efter forhandling med finansministeren og optages på finansloven. Ministeren for offentlige arbejder kan efter indhentet erklæring fra vej nævnet efter ansøgning yde tilskud på 85 pct. af udgifterne til nærmere specificerede større anlægsarbejder. Til særlig kostbare vejarbejder kan højere tilskud dog ydes, jfr. foran.

Som tilskud til anlægsarbejder på biveje, herunder bygader, der iværksættes med bekæmpelse af arbejdsløshed som væsentligt formål, kan ministeren for offentlige arbejder alt efter arbejdets færdselsmæssige betydning yde tilskud på 60-75 pct. af udgifterne ved arbejdet. I særlige tilfælde kan arbejdsministeren efter forhandling med ministeren for offentlige arbejder dog yde et større tilskud. Herudover kan der efter forskellige regler ydes vejfondstilskud til andre typer anlægsarbejder.

3. Vejtilskudslovens kap. I giver bestemmelser om *almindelig vejrefusion* til kommunerne på grundlag af de vej udgifter, der ikke betales af staten eller hvortil tilskud ikke ydes. I købstæderne, København og Frederiksberg henhører samtlige offentlige veje (undtagen motorveje) under de kommunale myndigheders bestyrelse. I øvrigt henhører hovedlandeveje og landeveje under amterne, mens bivejene bestyres af sognekommunerne. Ministeren for offentlige arbejder udfærdiger et vejregister med klassifikation af samtlige offentlige veje.

Refusionen udgør 75 pct. af amtskommunernes vejudgifter. Refusionsprocenten for

TABEL 1.

Refusionsprocentens afhængighed af udgift pr. km vej og vejlængde pr. indbygger i by- og sognekommuner.

Udgift pr. km vej	Meter vej pr. indbygger																																		
	70 og mere	60 –69,9	50 –59,9	45 –49,9	40 –44,9	35 –39,9	32,5–34,9	30 –32,4	28 –29,9	26 –27,9	24 –25,9	22 –23,9	20 –21,9	18 –19,9	16 –17,9	15 –15,9	14 –14,9	13 –13,9	12 –12,9	11 –11,9	10 –10,9	9 – 9,9	8 – 8,9	7 – 7,9	6 – 6,9	5 – 5,9	4 – 4,9	3 – 3,9	2 – 2,9	1 – 1,9	Under 1
Under 1.000 kr.	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	31	30	29	28	27	26	25	24	23
1.000– Af 1.000 kr.	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	31	30	29	28	27	26	25	24	23
1.499 kr. - resten	65	64	63	62	61	60	59	58	57	56	55	54	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35
1.500– Af 1.500 kr.	57	56	55	54	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	31	30	29	28	27
1.999 kr. - resten	65	64	63	62	61	60	59	58	57	56	55	54	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35
2.000– Af 2.000 kr.	59	58	57	56	55	54	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	31	30	29
2.999 kr. - resten	65	64	63	62	61	60	59	58	57	56	55	54	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35
3.000– Af 3.000 kr.	61	60	59	58	57	56	55	54	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	31
4.999 kr. - resten	66	65	64	63	62	61	60	59	58	57	56	55	54	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36
5.000– Af 5.000 kr.	63	62	61	60	59	58	57	56	55	54	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33
9.999 kr. - resten	67	66	65	64	63	62	61	60	59	58	57	56	55	54	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37
over Af 10.000 kr.	65	64	63	62	61	60	59	58	57	56	55	54	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35
10.000 kr. - resten	70	69	68	67	66	65	64	63	62	61	60	59	58	57	56	55	54	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40

andre kommuner fastsættes under hensyntagen til udgifterne pr. km vej samt vejlængden pr. indbygger og udgør for sognekommuner gennemsnitlig 50 pct. og for bykommuner gennemsnitlig 45 pct. Denne fordelingsformel tilsigter at tage hensyn til, at vejbyrden pr. indbygger er langt større i tyndt befolkede områder, end den er i bymæssige områder, i særdeleshed de store bysamfund. Hertil kommer sognekommunernes bidrag til amtsveje. I købstæderne, København og Frederiksberg forøges refusionen dog således, at den for kommunens hovedlandeveje pr. km udgør 75 pct. af den gennemsnitlige refusionsberettigende vej udgift pr. km for hele kommunens vejnet. Dette betyder i praksis kun en uvæsentlig forhøjelse af refusionsprocenten for købstæderne, og i København og Frederiksberg findes indtil motorgaderne er anlagt ikke hovedlandeveje.

De udgifter, der er genstand for refusion, er udgifter til hovedsagelig mindre anlægsarbejder. Der er ingen lovmæssig grænse for anlægsarbejdernes størrelse, og visse større anlægsarbejder er udført af amtskommuner mod refusion, i nogle tilfælde med bidrag fra primærkommunerne. Endvidere refunderes vedligeholdelses- og driftsudgifter, herunder udgifter til snerydning og grusning samt vej afmærkning. Derimod medtages ikke belysningsudgifter bortset fra belysning på hovedlandeveje efter godkendelse i hvert enkelt tilfælde eller udgifter til ledningsanlæg. Kun administrationsudgifter af teknisk art kan medregnes, dog for by- og sognekommuner højst med 9 pct. af de i øvrigt anerkendte vej udgifter.

Primærkommunerne bestemmer selv, om en vej skal optages som offentlig, for sognekommunernes vedkommende dog med amtsrådets godkendelse. Ministeren for offentlige arbejder skal godkende anlæg og optagelse af nye landeveje. I øvrigt kan kommunerne kun til en vis grad selv bestemme vejbetjeningens standard. Principielt er landeveje under statens tilsyn og sogneveje under tilsyn af amtsrådet. I henhold til vejbestyrelsesloven er der pligt for kommunerne til at holde vejene i tilfredsstillende stand, og der kan klages til vejdirektoratet over manglende vedligeholdelse.

Staten bestemmer på anden måde ligeledes vejstandarden. F. eks. bestemmes kravene til vejenes bæreevne gennem reglerne om tilladt vægt og akseltryk, staten fastlægger krav eller normer for afmærkning, afstribning, belysning osv. Endvidere fastlægger staten i vejreglerne krav til kørebanernes bredde, kurver, oversigtsforhold osv., der betragtes som normgivende ved tilskudsarbejder og ved godkendelse af projekter til ombygning og lignende af landeveje.

Samtlige kommuner indsender hvert år inden 15. april foreløbig indberetning til ministeren for offentlige arbejder om vejudgifterne i det foregående finansår. På grundlag heraf udbetales foreløbige refusioner.

De endelige regnskaber indsendes af sognekommunerne inden 31. oktober til amtsrådene, der senest 31. januar giver indstilling til ministeren for offentlige arbejder om størrelsen af den endelige refusion til sognekommunerne. Amtskommunerne indsender senest 30. september og købstæderne, København og Frederiksberg senest 30. november indberetning med de endelige regnskaber.

Den endelige refusionsberegning finder sted på grundlag af disse regnskaber, og beløbet udredes af vejfonden.

4. Vejtilskudslovens § 9 indeholder en særlig tilskudsregel. Når en koncessioneret *omnibusrute* alene forløber inden for en enkelt kommune, et byudviklingsområde eller en bymæssigt bebygget kommune med tilgrænsende sognekommuner, kan ministeren for offentlige arbejder yde et særligt vejtilskud til de pågældende kommuner. Tilskuddet udgør 3/4 af den i sidste finansår indbetalte vægtafgift for de vogne, der har været benyttet til den omhandlede omnibusrute.

Historie: Princippet om hovedlandevejenes anlæg som en statsopgave daterer sig fra 1793, men i 1867 overgik vejbestyrelsen helt til kommunerne. I 1910 indførtes de første motorafgifter, som skulle bidrage til dækning af de af motorfærdslen forvoldte udgifter. Provenuet fordeltes mellem staten, bykommunerne og amterne, og i de følgende år ændredes fordelingen af afgiftsprovenuet, således at staten fik en stedse faldende andel, ligesom fordelingsgrundlaget mellem amts- og bykommuner ændredes.

I 1927 ændredes såvel motorbeskatningen

TABEL 2.

Udgifter og tilskud til vejarbejder m. v.

	1961-62			1962-63			1963-64			1964-65			1965-66			1966-67	1967-68
	Samlet udgift	Refusion eller tilskud		Samlet udgift	Refusion eller tilskud		Samlet udgift	Refusion eller tilskud		Samlet udgift	Refusion eller tilskud		Samlet udgift	Refusion eller tilskud		Refus, eller tilskud	Refus, eller tilskud
	Mill. kr.	Mill, kr.	Pet.	Mill. kr.	Mill, kr.	Pet.	Mill, kr.	**Mill.** kr.	Pet.	Mill, kr.	**Mill.** kr.	Pet.	Mill, kr.	Mill, kr.	Pet.	Mill, kr.	**Mill.** kr.
Vedligeholdelse og mindre anlægsarbejder	472	272[1])	58	583	326[1]	56	450	233[1])	52	690	382[1])	55	809	459[1])	57	486[1])	
1. Amtskommuner	125	94	75	146	110	75	118	87	74	187	141	75	217	163	75		
2. Sognekommuner	263	138	52	315	161	51	235	105	45	367	183	50	421	217	**52**		
3. Købstadkommuner	64	32	50	96	45	47	78	**32**	41	115	50	43	135	64	47		
4. Københavns kommune	18	7	39	22	3,6	39	16	7,6	48	18	7,4	41	30	13	43		
5. Frederiksberg kommune	2	0,9	40	4	1,6	40	2,5	1,2	48	3	1,3	43	6	*2*	39		
Alm. anlægsarbejder	172	148		182	159		205	194		284, 1	268,4		438, 1	420		459	575
A. Vejfondsarbejder	132.3	113,5	85	137, 6	116,7	85	73	64	88	81	94	86	113, G	**97** 2	86	96	116
1. Amtskommuner	61,8	53,5	87	68	58	85	29	25	85	38	**32**		48,0	41	85		
2. Sognekommuner	25,1	21,2	85	24	20	85	**22**	19	85	23	**20**	85	30,0	26	85		
3. Købstadkommuner	30,9	26,4	85	31	26	85	**9**		85	16	**14**	86	20,0	17	85		
4. Københavns kommune	9.7	*1,2*	85			85			85	12	10.6	86	12.0	10	85		
5. Frederiksberg kommune	0.7	0,6	85	1,2		85	1.2		8.1	1.0	0,9	85					
6. Diverse andre vejarbejder[2])	4,1	3,6	88	4,4	3,7	84	3,2	3	94	4	.)	87	3,6	3,2	89		
B. Beskæftigelsesarbejder	18,2	13,1	**72**	9,5	7,1	75	6,1	4**,3**	71	8**,8**	6,1	69	5	3.5	70	3	2
2. Sognekommuner	13,3	10,1	76	7,3	5,5	**75**	4,3	3.0	70	6,4	4,5	70	2,6	1.8	69		
3. Købstadkommuner	4,9	3,0	62	2,2	1,6	**73**	1•8	1,3	72	2.4	1,6	65	2,4	1,7	72		
C. Motorveje	18,3	18,3	100	33.3	33,3	100	48	**48**	100	88,3	88.3	100	197,5	197,5	100	235	340
D. Hovedlandeveje i øvr.	-	-	-	-	-	-	68	**68**	100	86	86	100	107	107	100	111	106
E. Krydsningsarbejder	3.4	3,4	100	2,0	2,0	100	9,5					100	15	15	100	14	11
Andre udgifter[3])	9,8	9,8	100	10.2	.2	100	8,7	8,7	100	9	9,7	100	12	12	100	15	17
I alt vejarbejde	654	430	66	775	495	64	664	436	**66**	984	660	67	1259	891	71	960	
Tilskud til omnibusruter	-	4,4	-	-	3,2	-	-	2,6	–	-	3.4	–	-	3**,2**		3.8	3.5

1) Udbetalt i det påfølgende finansår. 2) Omfatter udstykningsveje samt visse staten tilhørende veje.
3) Omfatter udgifterne ved vejdirektoratet og vejlaboratoriet, trafiktællinger, opsætning af færdselstavler samt færdselspropaganda.
Kilde: 1961-62 til 1965-66: Vejdirektoratet, 1966 til Finansministeriet, 1967-68 Fi

som fordelingskriterierne. De regler, der indførtes ved denne lov, har principielt været gældende til 1958, men med meget store afvigelser under og efter krigen, jfr. nedenfor. Der var ikke tale om en automatisk refusion, men blot om en fordeling af den kommunerne tilkommende andel af motorafgifternes provenu. Loven fastsatte, at en del af motorafgifternes provenu, senere kun provenuet af visse afgifter, skulle fordeles i et vist forhold mellem kommunegrupperne, medens staten fik en andel til løsning af visse anlægsopgaver.

Efter fradrag af statens andel fordeltes det resterende provenu efter lovændring i 1931 hovedsagelig med 50 pct. til samtlige amtskommuner, 34,5 pct. til samtlige sognekommuner, 8 pct. til samtlige købstæder, 5 pct. til Københavns kommune og 1,5 pct. til Frederiksberg kommune. Inden for den enkelte kommunegruppe blev det til rådighed stående beløb dernæst fordelt efter forskellige kriterier. For købstædernes vedkommende fordeltes 2/3 i forhold til den i hver købstad indbetalte vægtafgift af motorkøretøjer og 1/3 efter længden af landeveje og landevejsgader. Amtskommunernes og sognekommunernes andele fordeltes i forhold til de gennemsnitlige vejudgifter de seneste 6, resp. 3 år.

Da provenuet af motorbeskatningen under krigen gik ned, trådte staten til, idet statskassen foruden at yde direkte tilskud til de efter 1927 oprettede vejfonde forskudsvis udlagde den refusion, der tilkom kommunerne. Da afgiftsprovenuet efter krigen på ny steg, begrænsedes kommunernes direkte andel i motorafgiften, fordi staten skulle have tilbagebetalt de beløb, som den forskudsvis havde udlagt under krigen.

Denne begrænsning af kommunernes direkte andel blev opretholdt, også efter at statens forskud var tilbagebetalt. Dette skyldtes, at udbetaling efter de gældende bestemmelser som følge af den fortsatte stigning i provenuet af motorafgifterne (bl. a.på grund af disses forhøjelse) og den meget uensartede stigning i vejudgifterne inden for de enkelte kommunegrupper, ville have medført utilfredsstillende resultater med for stor dækningsprocent for amtskommunerne og for lille dækningsprocent for sognekommunerne. I stedet suspenderedes ved hjemmel på de årlige finanslove de gældende bestemmelser, og på de årlige tillægsbevillingslove fastsattes kommunernes direkte andel til beløb, der var mindre end det i motorafgiftslovgivningen bestemte, ligesom man afveg fra den i loven fastsatte fordeling mellem kommunegrupperne.

Den væsentligste kritik mod de tidligere fordelingsregler var, at den enkelte kommunes refusion ikke alene afhang af kommunens faktiske vej udgifter i en årrække, men også af det samlede provenu af motorafgifterne og af vej udgifterne i andre kommuner inden for samme kommunegruppe. Særlig systemet med faste kriterier medførte for købstædernes vedkommende store forskelle i refusionsprocenterne, som kunne variere fra 20 pct. til over 100 pct. Endvidere var det for alle kommuner meget vanskeligt forud at beregne størrelsen af refusionen på grund af dennes afhængighed af afgiftsprovenuet og vej udgifternes størrelse i andre kommuner.

I. C. 5. Privatbaner.

Lovbestemmelser: Lov nr. 187 af 12. april 1949 om dækning af vanskeligt stillede privatbaners underskud.

Lov nr. 54 af 16. marts 1956 om visse foranstaltninger til støtte for privatbanerne (garantiaftaler om reguleringstillæg for pensioner samt moderniseringslån).

Lov nr. 340 af 23. december 1959 om privatbaners pensionsforpligtelser.

Lov nr. 35 af 2. marts 1955 om midlertidige driftslån til vanskeligt stillede privatbaner.

Indhold:

1) *Driftstilskud.* (Bidrag til underskudsdækning).

Af et på finansloven fasat beløb kan ministeren for offentlige arbejder yde tilskud til dækning af vanskeligt stillede privatbaners underskud i det senest forud for vedkommende finansår afsluttede driftsår.

Ved tilskudsydelsen tages der hensyn til, om banens fortsatte drift må antages at have samfundsmæssig interesse, ligesom der tages hensyn til, i hvilket omfang de interesserede

kommuner hidtil har støttet banen ved dækning af underskud eller på anden måde, og til disse kommuners økonomiske forhold. Tilskuddet kan gøres betinget af gennemførelse af ønskelige driftsmæssige eller økonomiske ændringer i banens forhold.

En privatbanebestyrelse kan over for ministeren fremsætte begæring om, at de kommuner, som må antages at have interesse i banens eksistens, skal tilpligtes at bidrage til dækning af banens driftsunderskud i det forud for begæringens indgivelse senest afsluttede driftsår. Begæringen behandles af privatbaneudvalget, som afgiver indstilling til ministeren. Såfremt ministeren tiltræder en udvalgsindstilling om betalingspålæg, forelægges denne kommunerne. Tiltrædes ordningen af et flertal af disse, og de tiltrædende kommuner ifølge indstillingen skal udrede over halvdelen af de kommunale bidrag til banens drift, er ordningen bindende for samtlige af indstillingen omfattede kommuner.

2) *Tilskud til pensioner m. v.*
De enkelte baner kan efter forannævnte lov af 1956 opnå tilsagn om, at statskassen udreder 85 pct. af banernes udgifter til reguleringstillæg og andre konjunkturbestemte tillæg til pensionister under forudsætning af, at de i banens drift interesserede kommuner giver tilsagn om ydelse af de resterende 15 pct. Det er dog en forudsætning for, at garantitilsagnet bliver aktuelt, at udgifterne ikke kan dækkes gennem banens udbytte eller likvidationsprovenu. Således er ydelser **i** henhold til garantioverenskomsten i realiteten også et tilskud til underskudsdækning, der ydes med en lovbestemt højere sats end det ordinære tilskud efter 1949-loven.

Tilskudstilsagn gives ved en mellem staten og kommunerne indgået bindende og uigenkaldelig aftale, som gælder for fremtiden uden hensyn **til,** om banens drift opretholdes eller måtte være standset.

Loven af 1959 giver endvidere ministeren for offentlige arbejder adgang til at tillempe de i henhold til 1956-loven indgåede aftaler om reguleringstillæg m. v. til pensionister til de principielle hovedlinier, som blev gennemført ved lønningsloven af 1958 efter følgende retningslinier:

Af pensioner, der beregnes på grundlag af fornævnte lønnings- og pensionssystem, anses garantiaftalen at omfatte indtil 68,8 pct. af de pr. 1. april 1958 gældende pensionsydelser samt indtil 100 pct. af de tillæg, hvormed pensionsydelserne efter nævnte dato bliver forhøjede i henhold til bestemmelser analoge med de i §§ 87 og 88 i lønningsloven indeholdte.

Samtidig bestemte 1959-loven, at garantiaftaler for fremtiden tillige skulle omfatte de godtgørelser, som tilkommer tjenestemænd, der afskediges uden at have ret til pension, således at den del af disse godtgørelser, der ikke kan udredes af vedkommende pensionskasse eller af fondsmidler, som måtte kunne anvendes dertil, eller - hvor afskedigelsen er en følge af banens likvidation - tillige af banens bo, dækkes af stat og kommuner i det i aftalen angivne forhold.

Hvor løbende bidrag til pensionskasser for aktive tjenestemænd ikke kan dækkes af overskud ved driften, gives der kommunerne tilsagn om, at staten vil dække 85 pct. af de hertil medgående beløb under den forudsætning, at aftalens indhold tillempes principperne i lønningsloven af 1958.

Med finansudvalgets tilsagn kan ministeren under særlige omstændigheder indgå aftaler med kommunerne om, at garantioverenskomster skal angå en højere procent end tidligere nævnt, men det indbyrdes forhold mellem stats- og kommuneforpligtelserne skal forblive uændret.

3) *Midlertidige driftslån.*
Ministeren for offentlige arbejder kan yde midlertidige driftslån til vanskeligt stillede privatbaner. Lånet kan maksimalt udgøre en så stor procentdel af det for banen for det pågældende år i det af ministeriet godkendte overslag anslåede underskud, som svarer til 3/4 af den procentandel, hvormed staten ved den seneste fordeling har deltaget i vedkommende baners underskudsdækning[1]).

Lånet er betinget af, at banen for det driftsår, for hvilket lånet ydes, har opnået kommunegaranti for underskuddet, og at kommunerne foretager en procentvis tilsvarende rentefri indbetaling til banen af den resterende

[1]) Det midlertidige driftslån er således i realiteten et forskud på den senere underskudsdækning for det pågældende driftsår.

del af det anslåede underskud. Dersom enkelte kommuner vægrer sig ved at foretage en sådan indbetaling, vil der efter omstændighederne kunne tilstås banen et statslån af reduceret størrelse, svarende til den af de øvrige kommuner præsterede indbetaling.

Lånet må kun anvendes til finansiering af banens løbende drift, men efter ministerens godkendelse kan mindre nyanskaffelser dog foretages.

Driftslånet henstår, indtil statstilskud til underskudsdækning er endeligt fastsat, hvorefter der modregnes.

For baner, der har modtaget garantitilsagn vedrørende pensionsydelser, jfr. punkt 2), beregnes det midlertidige driftslån som 3/4 af 85 pct. af underskudsbeløbet, såfremt dette er mindre end banens udgifter til reguleringstillæg m. v. Er underskuddet derimod større end disse udgifter, vil lånet maksimalt kunne andrage et beløb, der fremkommer som summen af 3/4 af 85 pct. af de nævnte udgifter og en procentdel af det resterende underskud, som svarer til 3/4 af den procentandel, hvormed staten ved den seneste fordeling af de i henhold til 1949-loven til rådighed stillede midler har deltaget i banens underskudsdækning.

4) *Moderniseringslån.*

Af statskassen kan bevilges lån til modernisering af levedygtige baners spor og rullende materiel m. v.

Ydelse af moderniseringslån er betinget af, at der mellem staten og de interesserede kommuner er indgået den under punkt 2) omtalte aftale med hensyn til reguleringstillæg m. v., og at kommunerne deltager i finansieringen af moderniseringsforanstaltningerne. Statslånet udgør 75 pct. af den del af udgifterne, som ikke kan afholdes af banens egne midler, således at kommunerne skal stille de manglende 25 pct. til disposition. Lånene er afdragsfri, sålænge banedriften opretholdes og tilbagebetales ved driftsophør.

Ministeren fastsætter de nærmere vilkår for lånene.

Vægrer en eller flere kommuner sig ved at deltage i udgiftsdækningen af en godkendt modernisering, kan det, når banen i forening med 2/3 af samtlige interesserede kommuner fremsætter begæring derom, og såfremt disse kommuner skal udrede over halvdelen af de samlede kommunale bidrag til moderniseringen, af ministeren efter forelæggelse for privatbaneudvalget pålægges samtlige kommuner at bidrage til finansieringen.

Historie: Staten har bidraget til privatbanernes opretholdelse dels ved bidrag til moderniseringsforanstaltninger, dels ved ydelse af hjælp til underskudsdækning.

Ved en midlertidig lov af 30. marts 1920 ydedes for første gang rentefri lån til vanskeligt stillede privatbaner. Mere permanent støtte til privatbanerne etableredes første gang ved en lov fra 1931. Statstilskud - for

Mill. kr.	Statens andel af tilskud og lån til privatbaner					Kommunernes andel af tilskud og lån[4])	
	Underskudsdækning[3])	Udgifter iflg. garantiaftale i forb. med likvidation	Midlertidige driftslån: Udlån	Midlertidige driftslån: Tilbagebetaling	Moderniseringslån	Underskudsdækning[3])	Moderniseringslån
1961–62	14,5	–	12,0	−10,1	2,2	4,6	0,7
1962–63	17,8	0,5	12,6	−12,2	1,8	6,2	0,6
1963–64	19,3	2,0	13,7	−12,5	3,8	7,4	1,3
1964–65	18,7	−0,2	14,9	−12,6	6,0	7,6	2,0
1965–66	22,4	–	17,9	−16,1	7,6	8,5	2,6
1966–67[1])	25,4	11,4	16,5	−17,8	2,6	10,2	0,9
1967–68[2])	24,5	–	18,0	−16,8	4,2	..	1,4

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.
3) Omfatter både underskudsdækning efter 1949- og 1956-loven, men ikke udgifter ifølge garantiaftaler i forbindelse med likvidation.
4) Bortset fra midlertidige driftslån og udgifter ifølge garantiaftaler i forbindelse med likvidation.

hvilket staten modtog aktier - kunne højst udgøre 50 pct., i ganske enkelte tilfælde 75 pct., af udgifterne og var betinget af, at den resterende del var tilvejebragt fra anden side.

I 1940-41 og 1941-42 bevilgedes statstilskud til privatbanernes drift, og i 1942 lovfæstedes statens driftstilskud, samtidig med at man knæsatte det princip, at det ikke blot måtte påhvile de aktieejende kommuner at bidrage til banernes drift, men at samtlige interesserede kommuner under visse betingelser kunne tilpligtes at bidrage. Statstilskuddet var iøvrigt som nu afhængigt af kommunal medvirken. 1942-loven var tidsbegrænset, men blev gjort permanent ved den nugældende lov af 1949.

I 1948 blev der stillet nye midler til rådighed til lån til modernisering af privatbaner. Herefter skulle staten betale 70 pct. og de interesserede kommuner 30 pct. af den del af udgifterne, som ikke skønnedes at burde afholdes af banernes egne midler.

I 1956 gennemførtes nye moderniseringsbestemmelser. Statsandelen af lånene hævedes til 75 pct. Mens lovene af 1931 og 1948 havde fastsat samlede beløbsrammer for, hvor meget der kunne ydes i lån efter lovenes bestemmelser, skulle lånebeløbene nu fastsættes på de årlige bevillingslove. Endvidere indførtes den nugældende ordning om garantitilsagn for visse pensionsydelser.

I. C. 6. Anlægsudgifter ved sognekommunale havne.

Med hjemmel på de årlige bevillingslove yder staten tilskud til arbejder ved mindre sognekommunale og private havne og kystsikringsanlæg.

Tilskud ydes normalt med 50 pct. af så stor en del af udgifterne, som skønnes at modsvare den fiskerimæssige interesse i arbejdets udførelse - efter omstændighederne hele udgiften.

Tilskud ydes i alt væsentligt til udvidelser og hovedistandsættelser.

Det forudsættes, at den del af udgiften, der ikke dækkes af havnen selv eller af statstilskuddet, bæres af de interesserede kommuner.

Mill. kr.	Statstilskud til anlægsarbejder ved kommunale og private havne
1961–62	1,4
1962–63	1,6
1963–64	1,0
1964–65	2,5
1965–66	1,3
1966–67[1])	2,2
1967–68[2])	0,6

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

D. UNDERVISNINGSMINISTERIET

I. D. 1-2. Lærerlønninger og pensioner i folkeskolen.

Lovbestemmelse: Lov nr. 156 af 7. juni 1958 om lønninger m. m. til folkeskolens lærere.

Indhold: Staten yder med virkning fra 1. april 1958 kommunerne uden for København refusion med 85 pct. af de i henhold til lærerlønningsloven afholdte udgifter til lærerlønninger, incl. visse tillæg og honorarer, vikarudgifter, ventepenge og efterindtægt af løn. I henhold til en siden 1961-62 på finansloven optaget tekstanmærkning er 85 pct.s-tilskuddet udstrakt til at omfatte lønudgiften til alle timer, som læses i henhold til godkendte undervisningsplaner. Herved er hjemlet, at lønudgiften til overtimer, incl. overtimetillæg, bliver genstand for refusion efter de i øvrigt almindeligt gældende regler.

Lønninger m. v. udbetales af kommunalbestyrelsen i kommuner, der har købstadordnet skolevæsen, og skolerådene udbetaler statstilskud i henhold til kvartalsvise opgørelser fra kommunerne. På begæring af kommunalbestyrelsen udbetaler skolerådet passende forskud.

I de øvrige kommuner beregnes og udbetales lærerlønningerne ved skolerådets foranstaltning. Normalt hvert kvartal foretages en opgørelse af det ved lønudbetalingen opståede økonomiske mellemværende mellem kommunerne og skolefonden, og kommunernes andel i lærerlønningerne indbetales til skolefonden snarest efter opgørelsens modtagelse.

Pensioner udbetales af skolefonden, og statsrefusionen er 100 pct.

Afregning mellem skolefonden og staten sker ved kvartalsvise opgørelser, og der ydes månedlige forskud fra staten.

I ikke ringe udstrækning fraviges i praksis de oplyste principper for forskud og afregning af tilskud, jfr. herom Betænkning nr. 441 (1967) om skolefondenes forvaltning af og kontrol med tilskudsmidlerne.

Den del af lærerlønningerne, der ikke betales af statskassen (herunder den fulde udgift til kommunale løntillæg), afholdes af kommunerne. Skolefondene bærer ikke efter 1958 nogen del af lønnings- eller pensionsudgifterne i sidste instans; de er kun udbetalings- og beregningsmyndigheder.

Historie: Der henvises til bilag II om de større refusionsordningers historie.

Mill. kr.	Statens udgifter iflg. statsregnskab	
	Tilskud til lærerlønninger	Tilskud til pensioner
1961-62	411,2	46,7
1962-63	528,4	49,8
1963-64	564,2	53,9
1964-65	615,6	56,0
1965-66	752,2	70,9
1966-67[1])	878,9	80,9
1967-68[2])	886,5	77,0

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.

I. D. 3. Skolefondene.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 73 af 22. februar 1962 af lov om det kommunale skolevæsens styrelse og tilsyn.

Indhold: 1 hver amtsrådskreds dannes et skoleråd, der består af amtsrådet og repræsentanter for købstæderne. Skolerådet bestyrer skolefonden, hvis opgaver er:

1) at fordele statstilskud til det kommunale skolevæsen i skolerådskredsen,

2) at afholde skoleudgifter, der vedrører hele skolerådskredsen,
3) at give bidrag til formål, som har betydning for oplysning og undervisning i skolerådskredsen.

ad 1): Statstilskud er tilskud til udgifter til lærerløn i folke- og gymnasieskolen, tilskud til forrentning og afbetaling af byggelån til folkeskoler, tilskud til skolelægeordninger og øvrige statstilskud til skolevæsen, aftenskoler og ungdomsskoler. Disse tilskudsregler er nærmere beskrevet i de særskilte redegørelser for de enkelte ordninger.

ad 2): En række udgifter betegnes som fællesudgifter for skolerådskredsen.

Staten refunderer halvdelen af administrationsudgifter m. v. vedrørende skoledirektionens, skolerådets og amtsungdomsnævnets virksomhed samt af administrations- og rejseudgifter m. v. for amtsskolekonsulenten, konsulenten for særundervisningen, disses medhjælpere og den rådgivende arkitekt.

Endvidere refunderer staten 85 pct. af udgifterne til lønninger til amtsskolekonsulenten og konsulenten for særundervisningen samt disses medhjælpere.

Statskassen refunderer hele udgiften til pensioner og efterindtægter af pensioner til folkeskolens tjenestemænd og disses efterladte samt udgifter til forsikringspræmier til fyldestgørelse af pligtig enkeforsikring.

Endvidere er der 100 pct. refusion af udgifter til vikarer for lærere, der deltager i visse former for videreuddannelse.

Af skolefondstilskuddene til befordring og undervisning af fjerntboende og syge børn afholder statskassen halvdelen, jfr. den særskilte redegørelse for disse ordninger.

Skolefonden afholder udgifter vedrørende tilskud til ungdoms- og aftenskoler. Staten refunderer 2/3 af tilskud til lønninger, mens der er fuld statsrefusion af øvrige tilskud.

ad 3): Udover de nævnte udgifter og tilskud kan skolerådet optage særlige bevillinger på skolefondens budget. Det drejer sig om stipendier til videreuddannelse og midlertidige understøttelser til lærere eller lærerenker. Endvidere kan skolerådet med undervisningsministeriets samtykke afholde udgifter til foranstaltninger, der er af betydning for hele skolerådskredsens skolevæsen. Denne sidste bestemmelse er bl. a. hjemmel for udgifterne til varige understøttelser til ikkepensionsberettigede lærere, til specialundervisningscentre, skolecentraler, gæstelærere, vikarudgifter for lærere under kortere varende videreuddannelse, egentlige skoletandplejeordninger eller tilskud til kommunernes refusion af udgifter til skolebørns tandpleje m. m.

Staten yder et tilskud på 50 pct. af de under dette punkt nævnte udgifter.

Den del af skolefondens udgifter, der ikke dækkes af staten, fordeles mellem amtsrådskredsen og købstæderne efter folketallet. Udgifterne vedrørende visse ordninger, der ikke eller alene kommer købstæderne til gode, fordeles efter andre regler.

Skolefondenes regnskaber[1]),

Mill. kr.	Indtægter			Udgifter			
	Statstilskud-')	Ligning på skolerådskredsene	Andre indtægter	Pensioner[3])	Tilskud til lærerlønninger[3])	Forskellige tilskud og understøttelser	Andre udgifter
1961-62	567,1	9,6	1,2	62,2	469,0	41,3	5,3
1962-63	666,2	12,8	1,3	66,3	556.7	50,9	6,5
1963-64	715,1	15,5	1,7	71,2	593.5	58,0	9,6
1964-65	814,5	18,7	2,1	80,0	675,5	68,9	11,3

1) Ifølge Statistisk årbog.
2) Omfatter statens tilskud og refusioner vedrørende alle de i teksten under punkt 1)-3) nævnte formål.
3) Forskellen mellem de anførte tilskudsbeløb og de i tabellen til punkt I. D. 1. oplyste beror bl. a. på, at de i nærværende tabel meddelte tal indbefatter tilskud vedrørende kommunale gymnasier, samt at de på statsregnskabet opførte tilskudsbeløb vedrører kalenderåret, mens skolefondsregnskaberne udviser tilskud modtaget i finansåret.

I. D. 4-7. Befordring og undervisning af fjerntboende og af syge og invaliderede børn.

Lovbestemmelse: Lovbekendtgørelse nr. 279 af 8. juli 1966 (Lov om folkeskolen).

Indhold:

1) *Befordring af fjerntboende børn:* Skoledirektionen kan forlange, at børn i sognekommuner, der har længere skolevej end visse i loven fastsatte afstande, ved kommunens foranstaltning befordres til og fra skole inden for kommunen eller skoleforbund, som kommunen deltager i, samt fra en kommune uden realafdeling eller 8.-10. klasse til og fra skole med de nævnte klasser uden for kommunen. Skolefonden tilskyder halvdelen af udgifterne til befordringen. Af dette beløb refunderer staten halvdelen. Med undervisningsministeriets godkendelse kan skolefonden tilskyde halvdelen af en kommunes udgifter til befordring af børn, der undervises i hjælpeklasse i en anden kommune. Statskassen afholder halvdelen af skolefondens tilskud.

2) *Befordring af syge og invaliderede børn:* Det påhviler kommunen at sørge for befordring af syge og invaliderede børn til og fra skole. Refusionsreglerne svarer til de under 1) anførte. Undervisningsministeriet kan godkende, at skolefonden fuldt ud afholder en kommunes udgifter til befordring af børn, der undervises på et undervisningscenter for svært handicappede børn, beliggende i en anden kommune. Staten refunderer halvdelen af skolefondens udgift, (cirkulære af 18. juni 1964).

3) *Undervisning af fjerntboende børn:* I det omfang enkelte børn fra fjerntliggende dele af kommunen ikke med rimelighed kan henvises til bestående skoler i kommunen, må man om muligt henvise sådanne børn til en skole i en nabokommune. Hjemstedskommunen skal i så fald betale en afgift svarende til skolekommunens gennemsnitlige udgift pr. barn i den pågældende skole. Kan en sådan ordning ikke træffes, skal kommunen drage omsorg for den fornødne særundervisning. Når en sådan ordning er godkendt af skoledirektionen (undervisningsministeriet), bidrager skolefonden med 1/3 af udgifterne. Heraf refunderer staten det halve.

4) *Undervisning af syge og invaliderede børn:* Kommunen skal sørge for, at der ydes syge og invaliderede børn, hvis forældre ønsker det, en undervisning, der svarer til den almindelige folkeskoleundervisning. Undervisningen kan enten finde sted i hjemmet eller på institutioner. Såfremt undervisningen er godkendt af skoledirektionen (undervisningsministeriet), yder staten tilskud til lærerlønningerne efter reglerne i lærerlønningsloven, d. v. s. med 85 pct. af udgifterne hertil.

Mill. kr.	Statstilskud iflg. statsregnskab	
	Befordring	Undervisning
1961–62	1,6	..
1962–63	2,2	..
1963–64	3,6	0,1
1964–65	4,2	0,2
1965–66	4,9	0,4
1966–67[1])	6,8	0,6
1967–68[2])	6,1	0,5

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

I. D. 8. Københavns kommunes skolevæsen.

Lovbestemmelse: Lov nr. 235 af 10. juni 1960 som ændret ved lov nr. 237 af 8. juni 1966.

Indhold: Lærerpersonalet ved Københavns kommunes skolevæsen aflønnes ikke efter reglerne i lærerlønningsloven af 1958, og den almindelige tilskudsordning, der gælder for kommuner uden for København, kommer derfor ikke til anvendelse for København.

Til Københavns kommune yder staten tilskud til lærerlønsudgifter m. m. i forhold til lønninger efter de i lærerlønningsloven fastsatte regler.

Statstilskuddet til lærerpensioner ydes således, at staten refunderer Københavns kommune den årlige udgift til pensioner beregnet efter lærerlønningslovens regler med fra-

drag af de i det pågældende år indeholdte pensionsbidrag beregnet i forhold til lønninger efter lærerlønningslovens regler.

Mill. kr.	Statstilskud til Københavns kommunes skolevæsen[1])		
	Lærerløn[2])	Pensioner[2])	8.–10. klasse
1961–62	74,5	10,0	0,8
1962–63	77,2	10,8	1,0
1963–64	80,0	12,0	1,1
1964–65	87,0	13,0	1,2
1965–66	103,3	16,6	1,3
1966–67 (budget)	105,0	17,0	1,3

1) Ifølge Staden Københavns regnskab.
2) Bortset fra 1961–62 er der tale om a conto tilskud, da der endnu ikke er foretaget endelig tilskudsopgørelse.

I.D. 9.-10. Folkeskolebyggeri.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 279 af 8. juli 1966 af lov om folkeskolen, samt årlig tekstanmærkning til finansloven.

hidhold: Til kommuner uden for København, Frederiksberg og Gentofte ydes statstilskud til kommunernes udgifter til opførelse af nye eller tilbygning til ældre skolebygninger, når byggeriet sker for at bringe en skole i overensstemmelse med den ved folkeskoleloven fastlagte standard. Planerne skal godkendes af skoledirektionen eller for købstæder af byrådet. Tilskud ydes inden for nærmere i loven fastsatte satser for normalklasserum, fagklasserum m. v., idet dog disse forhøjes med 160 pct. med hjemmel i tekstanmærkninger på de årlige finanslove. Desuden kan der, inden for visse grænser, ydes statstilskud på 75 pct. af udgifterne til svømmebassiner og idrætspladser. Erfaringerne viser, at statstilskuddene i gennemsnit andrager ca. 15-20 pct. af håndværkerudgifterne ved det samlede folkeskolebyggeri såvel i bysom landkommuner. Hovedparten går dog til landkommunerne, der derfor får en noget større udgiftsdækning.

Tilskud udbetales med ca. 1/3 ved grundudgravning, ca. 1/3 når bygningen er under tag og resten efter byggeregnskabets afslutning.

Endvidere har staten en årlig (faldende) udgift til tilskud til forrentning og afdrag på skolelån i medfør af de før folkeskoleloven af 1958 gældende regler, jfr. det historiske afsnit.

Historie: Allerede fra 1844, da folkeskolen blev organiseret som et kommunalt anliggende, kunne sognene få lån af offentlige stifteisers midler til finansiering af jordkøb og skolebyggeri. Fra 1888, da der gennemførtes en ny lærerlønningslov, blev der ydet et fast årligt tilskud, der skulle fordeles mellem skolefondene, hovedsagelig til hjælp til forrentning og afdrag på byggelån.

Ifølge folkeskoleloven af 1937 skulle der gives tilskud til forrentning og afdrag af skolelån med ikke over 28 års løbetid, idet dog det tilskudsberettigende lånebeløb højst kunne udgøre et nærmere fastsat beløb pr. lokale af forskellig art, og den samlede årlige tilskudsudgift ikke måtte andrage mere end 0,9 mill. kr. Dette loft blev ophævet i 1946, og den årlige udgift var omkring 1960 ca. 4 mill. kr.

I 1940'erne begyndte man — med hjemmel i de årlige bevillingslove — at give kapitaltilskud. Som supplement til tilskud til forrentning og afdrag blev givet direkte (supplerende) anlægstilskud, der blev fastsat i forhold til de tilskudsberettigende lånebeløb (oprindelig 100 pct. og fra 1953 160 pct. af lånebeløbet).

Med folkeskoleloven af 1958 indførtes i alt væsentligt den nugældende ordning: Staten ophørte med at give tilskud til forrentning og afdrag på nye skolelån, idet tilskuddet her-

Mill. kr.	Tilskud til anlæg[3])	Tilskud til forrentning og afdrag
1961–62	44,5	3,4
1962–63	44,1	3,3
1963–64	31,5	3,3
1964–65	34,1	3,2
1965–66	24,7	3,1
1966–67[1])	18,0	2,9
1967–68[2])	37,5	3,0

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.
3) Udover de anførte beløb er der ydet mindre tilskud til folkeskolebyggeri i de sønderjyske landsdele og i kommuner med spredt bebyggelse. Disse tilskud er ydet i henhold til særlig hjemmel.

efter blev erstattet med et direkte anlægstilskud af samme størrelse som det tilskudsberettigende lånebeløb.

I. D. 11. Skolebespisning.

Lovbestemmelse: Lov nr. 226 af 22. juni 1962 om offentlig skolebespisning.

Indhold: Kommunerne har adgang til statstilskud, såfremt de vederlagsfrit yder børn i skolens 7 første klasser og eventuelt i børnehaveklasser et måltid tilstrækkeligt nærende mad eller 1/4 1 sødmælk i forbindelse med fornødent vitamintilskud daglig i månederne november-april. Efter indstilling fra skolelægen er kommunerne forpligtet til at yde et måltid tilstrækkeligt nærende mad til børn, der lider under utilstrækkelig ernæring; dog kun såfremt forældrene ønsker det.

Statens tilskud udgør 1/3 af udgifterne til mælk og vitamintilskud til børn fra skolens 7 første klasser og eventuelle børnehaveklasser samt til elever herudover, når bespisningen sker efter henstilling fra skolelægen.

Historie: De tidligere regler fandtes i lov om offentlig forsorg, og indtil den 1. april 1962 sorterede den offentlige skolebespisning vinder socialministeriet.

Mill. kr.	Statens udgift til skolebespisning
1961-62	2,8
1962-63	1 44 '
1963-64	j
1964-65	3,3
1965-66	3,4
1966-67[1])	3,3
1967-68[2])	3,5

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.

I. D. 12. Skolelægeordninger.

Lovbestemmelse: Lovbekendtgørelse nr. 278 af 30. juli 1962 (Lov om skolelæger).

Indhold: Ved enhver statsskole og kommunal skole (og som hovedregel også ved private skoler) skal der ved en skolelæge føres kontrol med sundhedstilstanden i skolen og foretages regelmæssige undersøgelser af børnene.

Kommunernes udgifter til skolelægeordningen udlægges i købstadkommuner og i visse landkommuner med egen skolelægeordning af kommunen selv. For de øvrige landkommuner sørger skoledirektionen for en fælles skolelægeordning. Udgifterne hertil udredes af skolefonden.

Til kommunernes udgifter til skolelægeordninger yder staten gennem skolefonden et tilskud, hvis størrelse er fastsat af undervisningsministeren med finansudvalgets godkendelse. Tilskuddet kan dog ikke overstige 50 pct. af udgifterne. Statens tilskud beregnes i forhold til elevantallet, idet der dog også tages hensyn til en række forhold vedrørende skolelægeordningens organisation. Refusionsreglerne er udformet på en sådan måde, at de opmuntrer til ansættelse af kvalificeret medhjælp for skolelægerne, navnlig ansættelse af skolesundhedsplejersker.

Historie: Den obligatoriske skolelægeordning indførtes ved lov af 12. juli 1946, og refusionssatsen fastlagdes til maksimalt 50 pct. De nærmere regler for tilskudsberegningen er moderniseret, men ikke ændret væsentligt siden. Disse regler fandtes tidligere i selve loven, men de bliver nu efter seneste lovændring fastsat i et cirkulære.

Mill. kr.	Statens udgift til skolelægeordninger
1961-62	4,8
1962-63	4,9
1963-64	5,6
1964-65	5,6
1965-66	6,6
1966-67[1])	11,9
1967-68[2])	9,0

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.

I. D. 13. Fribefordring af skoleelever.

Lovbestemmelse: Årlig tekstanmærkning på finansloven. De nærmere bestemmelser findes i undervisningsministeriets cirkulære af 25. april 1961.

Indhold: Skolesøgende børn har ret til en årlig frirejse i sommerferien inden for landets grænser. Billetterne bestilles på skolerne, der forlanger de nødvendige billetter hos børnenes hjemstedskommuner. Kommunen afgiver bestilling til statsbanerne og sørger for distribution af billetterne. Kommunerne skal refundere banerne 10 pct. af billetprisen.

Staten bærer hele udgiften ved skolerejser, rejser til lejrskoler og befordring ved skoleudflugter.

I 1965-66 var statens tilskud til ferierejser ca. 13 mill. kr. og kommunernes andel ca. 1½ mill. kr.

Mill. kr.	Statens udgifter til fribefordring af skolelever[3])
1961-62	15,8
1962-63	16,9
1963-64	18,1
1964-65	18,8
1965-66	20,7
1966-67[1])	22,5
1967–68[2])	23,0

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
-) Finanslov.
S) Ferierejser og skolerejser.

I. D. 14. Stipendier til elever i 8., 9. og 10. klasse og realskoler samt på realkursus.

Lovbestemmelse: Lovbekendtgørelse nr. 245 af 18. juni 1965, samt undervisningsministeriets bekendtgørelse af 12. oktober 1964.

hidhold: Stipendier kan af kommunalbestyrelsen tildeles elever i 8. hovedskoleklasse, 9. klasse, 10. klasse og den 3-årige realafdeling samt ved anerkendte realkursus, dog kun til elever, der ved skoleårets begyndelse er ude over den undervisningspligtige alder. Stipendierne, der kun i ganske særlige tilfælde kan overstige 800 kr. om året, kan tildeles, såfremt hjemmets økonomi eller andre forhold i særlig grad taler derfor.

Der ydes fra Ungdommens uddannelsesfond refusion på grundlag af indberetninger fra kommunerne. Refusionen ydes med indtil 75 pct. af de uddelte stipendiebeløb inden for et samlet refusionsbeløb på 6 mill, kr. (1966-67: 7,6 mill. kr.). Refusionsberetning om uddelte stipendier udfærdiges på de af undervisningsministeriet udarbejdede skemaer og indsendes til Direktoratet for Folkeskolen og Seminarierne inden 1. februar. For sognekommunernes vedkommende indsendes indberetninger gennem skoledirektionen, som udarbejder en samlet indberetning, ligesom refusionsbeløbet udbetales disse kommuner gennem skolefondene.

I. D. 15. og II. D. 1. Gymnasieskoler.

Lovbestemmelse: Lov nr. 236 af 10. juni 1960 om fordelingen af udgifterne til statsskoler og kommunale gymnasier samt undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 291 af 4. september 1961.

Indhold: Fordelingen mellem stat og kommuner af udgifterne ved gymnasieskoler sker gennem statstilskud til kommunale skoler og kommunale bidrag til statsskoler. Herudover yder staten tilskud til private gymnasieskoler efter stort set samme principper som til de kommunale skoler, hvorimod kommunerne ikke bidrager til privatgymnasierne - hverken i form af direkte tilskud eller ved at refundere en del af statsudgiften.

1. Statstilskud til kommunale gymnasieskoler ydes i følgende former:

a) Tilskud til lærerlønninger. Tilskudsberettigende er samme slags lønudgifter, som er genstand for tilskud efter folkeskolelovens bestemmelser — herunder også overtimebetaling. Tilskuddet udgør for de kommunale gymnasier 90 pct. af udgiften.

b) Fuld statsrefusion af udgifter til pensioner m. v. Dette tilskud svarer til pensionstilskuddet vedrørende folkeskolen i øvrigt og ydes med hjemmel i lærerlønningsloven.

c) Et direkte statstilskud pr. elev i skolernes gymnasieafdelinger. Tilskuddet fastsættes som 90 pct. af statsskolernes bruttoudgift pr. elev bortset fra udgifter til lærerlønninger, til

forrentning og afskrivning samt udgifterne ved de særlige kostafdelinger ved statsskolerne.

d) Et direkte tilskud pr. elev i 2 klasser på hvert trin i skolernes realafdelinger. Tilskuddet fastsættes som det under c) nævnte tilskud med tillæg af 10 pct. af statsskolernes bruttoudgifter pr. elev bortset fra udgifter til forrentning og afskrivning samt udgifterne ved de særlige kostafdelinger ved statsskolerne - men inclusive lærerlønsudgifter. Staten bærer således i princippet den fulde udgift ved de nævnte realklasser.

e) Udgifter ved opførelse af nye gymnasieskoler (såvel kommunale som statslige) fordeles mellem staten og kommunerne med henholdsvis 25 og 75 pct. af udgifterne til grund, bygninger, inventar og samlinger. Ved erstatningsbyggeri og ved større ombygningsarbejder træffes i hvert enkelt tilfælde aftale om udgiftsfordelingen.

2. De under 1 a) og b) nævnte tilskud ydes gennem skolefondene, til Københavns kommune dog direkte.

Størrelsen af de under 1 c) og d) omtalte direkte statstilskud beregnes for finansåret på grundlag af elevtallet pr. 1. september og bruttoudgifterne ved statsskolernes drift i finansåret. Der betales forskud på statstilskuddet på grundlag af indberetninger inden 1. november fra kommunerne til undervisningsministeriet om elevtallet i de kommunale gymnasieskoler. Forskuddet beregnes som forrige finansårs tilskud pr. elev.

Det under 1 e) omtalte statstilskud til nyopførelse, ombygning eller udvidelse af kommunale gymnasieskoler kan anvises kommunerne kvartalsvis på grundlag af indsendte regnskabsoversigter over faktisk afholdte udgifter.

3. Kommunale bidrag til andre kommuners gymnasieskoler og til statsskoler.

En betingelse for modtagelse af statstilskud er bl. a., at elever fra andre kommuner, i hvilke der ikke findes en offentlig gymnasieskole, har adgang til optagelse i gymnasieafdelingen på lige fod med kommunens egne elever, i det omfang pladsforholdene tillader det. Som hovedregel skal hjemstedskommunen pr. elev bidrage med 10 pct. af bruttoudgiften pr. elev i statsskoler.

For elever i statsskoler skal hjemstedskommunen yde et tilsvarende bidrag.

Bidragspligten er dog betinget af, at hjemstedskommunen ikke selv har indrettet tilsvarende undervisning i tilstrækkeligt omfang, eller at der er truffet særlig aftale om ydelse af bidrag.

For elever i en statsskoles realafdeling eller en kommunal gymnasieskoles realafdeling med ikke over to klasser på hvert trin svarer hjemstedskommunen intet bidrag.

Statsskolebyggeriet omfatter normalt udflytninger og ombygninger, hvorom der i det

Mill. kr.	Statstilskud til kommunale gymnasieskoler						Udgifter ved statsskoler		
	Tilskud til lærerlønninger	Tilskud til pensioner	Direkte tilskud til gymnasieklasser	Direkte tilskud til realklasser	Anlægstilskud[3])	I alt tilskud	Driftsudgifter ved statsskoler[4])	Heraf dækket ved kommunale bidrag[5])	Statens andel af anlægsudgifter ved statsskoler
1961–62		9,3		1,6[6])	0,9	...	61,8	4,4	2,3
1962–63		27,4		2,0[6])	2,6	...	65,9	5,4	2,1
1963–64	24,3	2,4	12,9	0,9	3,6	44,1	69,8	5,7	2,3
1964–65	34,9	0,8	11,6	1,7	6,6	55,6	77,6	5,5	4,8
1965–66	42,5	1,7	14,1	1,9	6,7	66,9	101,7	6,1	9,4
1966–67[1])	55,9	2,0	20,0	2,5	8,1	88,5	114,1	6,7	14,5
1967–68[2])	50,0	2,6	17,5	2,1	6,3	78,5	112,0	6,5	25,4

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Omfatter både nye skoler og byggearbejder m. v. ved eksisterende skoler.
[4]) Efter fradrag af andre indtægter end kommunebidrag.
[5]) Samt diverse indtægter.
[6]) Tilskud til real*skoler*, d. v. s. til mere end to klasser på hvert trin.

enkelte tilfælde træffes aftale med de interesserede kommuner om udgiftsfordelingen, der kan være meget forskellig fra skole til skole. Som illustration kan nævnes, at der blandt de statsskolebyggerier, hvortil bevilling er optaget på finansloven for 1967—68 forekom 5 tilfælde, hvor staten bærer den fulde udgift (heraf 2 kostafdelinger) og 5 tilfælde, hvor staten bærer 60 pct. af udgiften. Herudover forekom statsandele på 25, 75 og 80 pct. (1 tilfælde af hver).

Historie: Den gældende refusionsordning blev indført i 1959 for kommuner uden for København, Frederiksberg og Gentofte, og i 1960 blev ordningen udvidet til at gælde hele landet.

Tidligere modtog de kommunale gymnasier tilskud efter samme regler som andre kommunale skoler, og desuden blev der med hjemmel på finansloven ydet de kommunale gymnasier et supplerende tilskud, således at de to tilskud tilsammen androg halvdelen af bruttoudgifterne (incl. forrentning og afskrivning) pr. elev i samtlige offentlige gymnasier i hovedstadsområdet. Endelig blev der indtil 1. april 1958 ydet tilskud fra den fælleskommunale udligningsfond til de elever i de kommunale gymnasier, der var i den undervisningspligtige alder.

Ordningen gav en betydelig ulighed mellem de kommuner, der måtte afholde udgifter til egen gymnasieskole eller betale til andre kommunale gymnasier, og de kommuner, der vederlagsfrit kunne sende børnene til statsskoler. Lovændringen tog sigte på at skabe ensartet fordeling af udgifterne mellem stat og kommuner.

Reglerne for anlægstilskud har i praksis været gældende for nyoprettede statsskoler siden 1954 og for kommunale gymnasier siden 1956.

I. D. 16. Ungdomsskoler.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 257 af 14. juni 1960 af lov om ungdomsskoler og aftenskoler m. v. og undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 375 af 31. oktober 1960.

Indhold: Loven foreskriver kommunerne en pligt til at fremsætte tilbud om oprettelse af forskellige former for ungdomsundervisning af almen og erhvervspræget karakter. I alle kommuner, hvor der har meldt sig mindst 10 elever, skal ungdomsskoler oprettes. Såfremt der melder sig færre end 10 elever, og kommunen ikke selv ønsker at oprette ungdomsskole, har kommunen pligt til at henvise de pågældende til nærmeste ungdomsskole og betale for deres undervisning.

Ungdomsskoler skal godkendes af amtsungdomsnævnet og i visse tilfælde af undervisningsministeren. Såfremt skolen opfylder visse krav med hensyn til undervisningens art, det faktiske deltagerantal etc., ydes der statstilskud, dog kun såfremt kommunen eller en stedlig kreds yder et tilskud, der sammen med statstilskuddet dækker udgifterne. Statstilskuddet beregnes og anvises af skolerådet (skolefonden), i København dog af kommunen. Der er mulighed for udbetaling af forskudsbeløb.

Staten og skolefonden (Københavns kommune) afholder 85 pct. af udgifterne til lærerløn m. v. for så vidt angår dagskoleundervisning og 2/3 af udgifterne for så vidt angår undervisning i aften-ungdomsskoler, dog højst i forhold til en af undervisningsministeriet fastsat maksimal timebetaling. Af statens og skolefondens andel bærer staten 2/3.

Staten yder under bestemte betingelser refusion af 2/3 af udgiften vedrørende rejsegodtgørelse til lærere. Dersom kommunen yder tilskud til indkaldelse af fremmede foredragsholdere, yder staten et tilsvarende beløb, dog højst 300 kr. årligt pr. skole. Til lederhonorar ydes efter visse nærmere retningslinier tilskud på halvdelen af udgifterne. Til udgifter til læremidler yder staten 6 øre pr. elevtime, tilskud til udgifter vedrørende husgerningsundervisning ydes med halvdelen af udgiften inden for et maksimumsbeløb pr. elev. Disse tilskud udbetales af skolefondene (Københavns kommune), der modtager fuld statsrefusion.

Ved oprettelsen af en ungdomsskole kan der ydes tilskud til etablering af faglokaler. Tilskuddet, der udgør 60 pct. af udgifterne, ydes af undervisningsministeriet efter ansøgning. Det samlede tilskud kan dog ikke overstige 3.600 kr. til ét lokale. Tilskuddet anvises som hovedregel over fem år. Tilskud til særligt for ungdoms- og aftenskolen bereg-

Statstilskud til ungdomsundervisningen m. v.[1]).

Mill. kr.	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66	1966-67[2])	1967-68[3])
Driftstilskud til:							
I.D. 16. Ungdomsskoler[4])	2,0	2,9	4,0	5,3	6,7	8,6	8,3
I. D. 20-22. Aftenskoler	7,9	9,7	11,4	12,3	14,2	17,5	17,0
I. D. 23. Landbrugsfaglig undervisning	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
I.D. 18-19. Ungdomsklubber	0,7	1,0	1,4	1,6	2,3	2,8	2,5
I. D. 24-25. Diverse tilskud til lokaler og materiel	0,5	1,0	1,6	2,5	3,2	2,7	3,5

1) De anførte tilskud vedrører for en del institutioner, der hverken er kommunale eller modtager lovpligtige kommunale tilskud.
2) Finanslov og tillægsbevillingslov.
3) Finanslov.
4) Incl. ungdomskostskoler.

net undervisningsmateriel ydes inden for en samlet rådighedsbevilling til større anskaffelser, og det kan ikke overstige 50 pct. af udgifterne. Ansøgning indsendes til undervisningsministeriet gennem de forskellige lokale myndigheder. En betingelse for ydelse af statstilskud er, at kommunen eller andre har givet tilsagn om at ville udrede den del af udgifterne, der ikke dækkes af statstilskuddet.

Efter visse nærmere regler skal kommunen yde rejsegodtgørelse til elever i ungdomsskolen. Staten refunderer gennem skolefondene 2/3 af udgifterne.

Såfremt ungdomsskoleundervisningen gives i form af et kortere kostskoleophold, gives yderligere statstilskud med halvdelen af lejeudgifterne og 2/3 af udgifterne til kostforplejning.

Kommunens ungdomsnævn og ungdomsskoleudvalg kan med kommunalbestyrelsens og undervisningsministeriets godkendelse antage lønnet medhjælp, og staten yder gennem skolefondene tilskud med halvdelen af lønudgifterne. Ligeledes kan amtsungdomsnævnet antage lønnet medhjælp, hvis honorar skal godkendes af skolerådet og undervisningsministeriet. Udgifterne optages på skolefondens budget, og staten afholder halvdelen af udgifterne.

I. D. 17. Ungdomskostskoler.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 257 af 14. juni 1960 af lov om ungdomsskoler og aftenskoler m. v.

Indhold: Ungdomskostskoler, der oprettes af en kommune, af et forbund af kommuner eller af private, kan opnå godkendelse af undervisningsministeriet, hvorved skolen bliver berettiget til at modtage statstilskud. (Der var i 1965-66 godkendt 5 ungdomskostskoler). Formålet med undervisningen er det samme som for ungdomsskoler, men undervisningen gives som kostskoleundervisning på kursus af mellem 3 og 8 måneders varighed.

Staten afholder 85 pct. af de godkendte udgifter til lønninger til ledere og lærere. Desuden gives et grundtilskud, der er 4.000 kr. for de mindste skoler og mindre for større skoler, et bygningstilskud på 3 1/2 pct. af værdien af bygninger og inventar eller halvdelen af den godkendte leje og et tilskud på 50 pct. af udgifterne til undervisningsmateriel samt endelig et elevtilskud på 75 pct. af udgifterne pr. elev for undervisning og ophold. Det samlede statstilskud kan dog ikke overstige 80 pct. af bruttoudgifterne ved skolens drift. Der kan herudover ydes tilskud til foredrag og rejsegodtgørelse til elever efter samme regler som for ungdomsskolerne.

I.D. 18.-19. Ungdomsklubber m. v.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 257 af 14. juni 1960 af lov om ungdomsskoler og aftenskoler m. v.

Indhold: Ungdomsklubber i forbindelse med en ungdomsskole (undtagelsesvis en aftenskole) skal godkendes af amtsungdomsnæv-

net for at opnå statstilskud. Det er en betingelse, at kommunen eller en stedlig kreds sikrer klubben et tilskud på 1/3 af udgifterne til lederes og medarbejderes løn.

Statstilskuddet udgør 2/3 af disse udgifter efter visse nærmere regler, og desuden kan der gives tilskud til rejsegodtgørelse til ledere og medarbejdere efter de for ungdomsskolen gældende regler. Herudover ydes statstilskud på halvdelen af udgifterne til materialer, dog højst 6 kr. pr. deltager.

Ansøgning om tilskud indsendes efter sæsonens afslutning via ungdomsnævn, kommunalbestyrelse og amtsungdomsnævn til skolerådet, der beregner og anviser tilskuddet, men skolefonden bærer ikke endeligt nogen andel af udgifterne. På kommunalbestyrelsens begæring skal skolerådet udbetale forskud.

Tilskud til lejrskoleophold for ungdomsskoleelever og forskellige andre fritidsarrangementer ydes ligeledes med 2/3 af udgifterne under en række nærmere betingelser.

Åbne ungdomsklubber, altså klubber, der ikke oprettes i forbindelse med en ungdomsskole, kan ligeledes få statstilskud, såfremt klubben er godkendt, og kommunen er villig til at yde et tilskud på mindst 35 pct. af udgifterne. Statstilskuddet udgør 45 pct. af driftsudgifterne til lønninger og lederhonorar, lokaleudgifter, materialer o. lign.

I. D. 20.-22. Aftenskoler, aftenhøjskoler og foredragsrækker.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 257 af 14. juni 1960 af lov om ungdomsskoler og aftenskoler m. v.

Indhold: En *aftenskole* skal for at være tilskudsberettiget opfylde en række krav og være godkendt af amtsungdomsnævnet. Der må af den pågældende kommune eller en stedlig kreds være sikret skolen et tilskud på 1/3 af den godkendte timebetaling for ungdomsundervisningen. Der er af undervisningsministeren fastsat regler for beregning af lærerløn og lederhonorar. Staten og skolefonden betaler 2/3 af udgifterne til lærerløn, og statens andel heraf er 2/3. Af udgifterne til lederløn betaler staten halvdelen, mens skolefonden ikke bidrager hertil.

Der ydes som hovedregel ikke tilskud til læremidler, hvorimod tilskud til læreres rejsegodtgørelse, supplerende foredrag, etablering af faglokaler og visse større anskaffelser af undervisningsmateriel ydes efter samme regler som tilskud til ungdomsskoleundervisningen.

Til *aftenhøjskoler* ydes tilskud efter stort set samme regler som til aftenskoler, dog er den refusionsberettigede timeløn højere.

Der er også mulighed for at yde statstilskud til godkendte *foredragsrækker* med samme beløb, som kommunen eller en stedlig kreds stiller til rådighed, dog kun inden for et bestemt maksimumsbeløb.

I København udøver kommunen de funktioner og bærer de udgifter, der i det øvrige land påhviler skolefondene.

I. D. 23. Landbrugsfaglige skoler.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 257 af 14. juni 1960 af lov om ungdomsskoler og aftenskoler m. v.

Indhold: En landbrugsfaglig skole, der oprettes af en landøkonomisk forening, kan opnå godkendelse af amtsungdomsnævnet og hermed blive tilskudsberettiget. Blandt betingelserne er et krav om, at den pågældende kommune eller en stedlig kreds (for større skolers vedkommende elevernes hjemstedskommuner) yder tilskud til lærerlønsudgifterne med 15 pct. for dagskoler og 33 1/3 pct. for aftenskoleundervisning.

Reglerne om timebetalingens størrelse svarer til de for aftenskolen gældende bestemmelser, ligesom også tilskud til læreres rejsegodtgørelse, lederhonorar, supplerende foredrag, undervisningsmateriel og rejsegodtgørelse til elever ydes efter reglerne for ungdoms- og aftenskoler. Desuden ydes et særligt lokaletilskud på 5 kr. pr. undervisningstime til lokaler, der ejes af den landøkonomiske forening.

I. D. 24.-25. Lokaletilskud.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 257 af 14. juni 1960 af lov om ungdomsskoler og aftenskoler m. v.

Indhold: Kommunerne er pligtige til at stille lokaler vederlagsfrit og uden statsrefusion til rådighed for godkendte kommunale og private ungdomsskoler, ungdomsskoleklubber, aftenskoler, aftenhøjskoler og landbrugsfaglige foreninger.

Når en kommune i øvrigt stiller egne lokaler vederlagsfrit til rådighed for de i kommunen hjemmehørende ungdomsforeninger, ydes refusion af statskassen med 50 pct. af kommunens udgifter til lys, varme og rengøring.

Kommunen er desuden pligtig til efter ansøgning at yde tilskud til ungdomsforeningers udgifter til egne eller lejede lokaler under visse nærmere betingelser. Staten refunderer 50 pct. af det kommunale tilskud.

I begge de nævnte tilfælde afgør amtsungdomsnævnet, om statsrefusion skal ydes.

Dersom en kommune, organisation, forening eller stedlig kreds indretter lokaler til samlingssted for ungdommen, og disse lokaler benyttes til mindst én af de skoleformer, der omhandles i loven om ungdomsskoler og aftenskoler m. v., kan undervisningsministeriet efter ansøgning yde et statstilskud på indtil 50 pct. af udgifterne til indretning og montering af lokaler, dog højst 15.000 kr. Det er en betingelse, at resten af udgifterne dækkes ved lokale tilskud, som ikke er fremskaffet ved låneoptagelse.

I. D. 26. Lærlingeskoler.

Lovbestemmelse: Lov nr. 191 af 4. juni 1964 om godkendelse af handelsskoler m. v.

Indhold: Undervisningsministeren kan godkende handelsskoler, tekniske skoler samt maskinmester- og maskinistskoler. Skoler, der er godkendt, er berettiget til at modtage statstilskud.

Til *lærlingeundervisningen* yder staten et driftstilskud for tekniske skoler på 65 pct. og for handelsskoler på 52 pct. af de tilskudsberettigende udgifter. Til særlig bekostelig lærlingeuddannelse kan der ydes supplerende driftstilskud fra staten.

Der ydes kommunale tilskud til lærlingeundervisning med 30 pct. af statens driftstilskud. De kommunale tilskud udbetales lærlingeskolerne direkte af amtsskolefondene i forhold til det antal lærlinge, som er hjemmehørende inden for skolefondens område. Københavns kommune betaler dog direkte til skolerne for elever hjemmehørende i kommunen. Skolefondens udgifter fordeles på amtskommunen og de under skolerådskredsen hørende købstadkommuner i forhold til antallet af lærlinge, der har hjemsted i den pågældende kommune. Stats- og kommunetilskud udbetales forskudsvis i henhold til skolernes godkendte budgetter og reguleres på grundlag af regnskaberne.

Der er ikke i loven bestemmelser om kommunale driftstilskud til anden form for undervisning ved de omhandlede skoler eller om kommunale anlægstilskud o. lign.

Historie: Også forud for 1964-loven modtog lærlingeklasser ved de tekniske skoler tilskud fra elevernes hjemstedskommuner på 30 pct. af statstilskuddet. Tilskuddet var aftalt med de kommunale organisationer, men visse kommuner var ikke villige til at betale det. Handelslærlingeskoler modtog som hovedregel ingen kommunale tilskud.

I. D. 27. Århus universitets undervisningssenge ved Århus kommunehospital.

Ordningen er omtalt i forbindelse med de af indenrigsministeriet administrerede ordninger vedr. sygehusvæsen (I. B. 1.—6.).

E. MINISTERIET FOR KULTURELLE ANLIGGENDER

I. E. 1. Folkebiblioteker og centralbiblioteker.

Lovbestemmelse: Lov nr. 171 af 27. maj 1964.

Indhold: Lovens § 3 pålægger kommunerne en pligt til enten alene eller i fællesskab med andre kommuner at opretholde et folkebibliotek. Under visse nærmere betingelser kan lovens krav om biblioteksbetjening opfyldes af et selvejende eller foreningsejet bibliotek, der modtager kommunale og andre stedlige tilskud. Sådanne biblioteker modtager statsstøtte på linie med kommunale biblioteker.

Statstilskuddet udgør 45 pct. af bibliotekets samlede driftsudgifter indtil 275.000 kr. og 30 pct. af driftsudgifter udover denne grænse. I driftsudgifterne indgår værdi af lokaler, der gratis stilles til rådighed af kommuner og andre. Der ydes kun tilskud til ét folkebibliotek i hvert virkeområde, men dersom flere kommuner driver et bibliotek i fællesskab, bliver 30 pct.-reglen kun anvendt, såfremt den ville blive det ved en tilskudsberegning for hver kommune for sig. Driftstilskud udbetales på grundlag af bibliotekets budget i løbet af finansåret, og efterregulering finder sted, når regnskab foreligger.

Af driftstilskuddene tilbageholdes 2½ pct. som en rådighedssum til løsning af bibliotekernes fællesopgaver.

Til anskaffelser af løst inventar kan der efter nærmere regler ydes 50 pct. tilskud.

Biblioteker, der er godkendt som centralbiblioteker, modtager udover de foran nævnte statstilskud et specielt tilskud, hvis størrelse fastsættes under hensyn til omfanget af centralbiblioteksvirksomheden. Dette tilskuds maksimumsgrænse, der pristalsreguleres, udgør ved reguleringspristallet 100 60.000 kr. + 2 kr. pr. indbygger i centralbiblioteksområdet bortset fra kommuner med over 20.000 indbyggere og hjemstedskommunen. Staten betaler forlods den del af tilskuddet, der svarer til 2 kr. pr. indbygger i købstadskommuner med under 20.000 indbyggere, resten betales af staten og vedkommende amt (amter) med lige store dele. For Københavns amts centralbibliotek gælder særlige regler.

Københavns kommunes biblioteker, der ikke er omfattet af centralbiblioteksordningen udlåner i vidt omfang til andre biblioteker, og loven indeholder derfor særlige tilskudsregler til det københavnske biblioteksvæsen. Til Københavns kommunebiblioteker gives der således udover det sædvanlige driftstilskud et pristalsreguleret tilskud på 100.000 kr. ved reguleringspristallet 100. Herudover ydes et årligt tilskud til de storkøbenhavnske folkebibliotekers fællesopgaver.

Centralbibliotekstilskuddene udbetales løbende, og efterregulering finder sted, når regnskabet er afsluttet. Beregning og fordeling af statstilskuddene m. v. foretages af Bibliotekstilsynet (biblioteksdirektøren).

Bortset fra, at ministeren for kulturelle anliggender efter indstilling fra biblioteksrådet fastsætter antallet af centralbiblioteker, er staten uden indflydelse på kommunernes udgifter til folkebibliotekerne.

Normeringsplaner og lønregulativer godkendes af indenrigsministeriet efter forhandling med ministeriet for kulturelle anliggender.

Historie: Indtil 1950 beroede oprettelsen af folkebiblioteker udelukkende på det stedlige initiativ, men ved folkebiblioteksloven af 27. maj 1950 blev der indført en bestemmelse om, at der skulle være et bibliotek i enhver kommune, dersom mindst 10 pct. af folketingsvælgerne i den pågældende kommune fremsatte ønske derom.

Statstilskuddet fastlagdes indtil den nye

lovs ikrafttræden i forhold til de faste stedlige tilskud, idet statstilskuddet beregnedes på grundlag af bibliotekernes indtægter i det afsluttede regnskabsår. Statstilskuddet udgjorde 80 pct. af de første 25.000 kr. i stedlige tilskud og 40 pct. af beløb herudover.

Revisionen af tilskudsreglerne i 1964 blev navnlig begrundet med ønsket om at undgå svingninger fra år til år i forholdet mellem statstilskud og kommunale bidrag på grund af den efterfølgende refusion. Yderligere ønskede man at undgå det bratte fald i tilskudsprocenten, når de stedlige tilskud oversteg 25.000 kr. Omlægningen medførte en forøgelse af statstilskuddene (jfr. tabellen).

For centralbibliotekernes vedkommende havde man en kombineret ordning med statstilskud på et fast beløb, tilskud efter indbyggertal i området og bogbilstilskud. Desuden bestemte loven, at amtskommunerne skulle yde et årligt tilskud til centralbibliotekerne efter disses behov. Lovændringen i 1964 skabte altså klarere retningslinier for centralbibliotekstilskuddene.

Mill. kr.	Bibliotekernes udgifter[3]	Kommune tilskud[4]	Amtstilskud	Statstilskud[5]
1961-62	58,0	34,4	1,0	17,9
1962-63	67,6	39,6	1,5	21,2
1963-64	78,8	45,6	2,2	24,2
1964-65	91,6	52,3	2,7	27,9
1965-66	117,1	..	..	41,5
1966–67[1])	..	..	..	**51,7**
1967-68[2])	..	..	..	52,9

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.
3) Refusionsberettigende fra 1965-66.
4) Bortset fra værdi af lokaler stillet til rådighed.
5) Excl. inventartilskud og tilskud til fællesopgaver, i 1965-66 henholdsvis 0,6 og 1,1 mill. kr.

I. E. 2. Kulturhistoriske lokalmuseer.

Lovbestemmelse: Lov nr. 166 af 7. juni 1958 som ændret ved lov nr. 54 af 4. marts 1964.

Indhold: Kulturhistoriske lokalmuseer kan af kulturministeriet anerkendes som tilskudsberettigede. Indtil 17 af de større lokalmuseer kan anerkendes som landsdelsmuseer. Disse opnår et større statstilskud mod at føre tilsyn med og bistå de øvrige statsstøttede lokalmuseer i området.

Det årlige statstilskud til driften ydes på grundlag af indsendte regnskaber i forhold til de tilskudsberettigende stedlige tilskud, d. v. s. faste kommunale og amtskommunale tilskud til egentlige driftsudgifter, på indtil 75.000 kr. Statstilskuddet udgør 100 pct. af de første 5.000 kr. (for landsdelsmuseer dog 33.000 kr.) og 50 pct. af resten.

Endvidere kan der ydes tilskud - efter ansøgning - til større anskaffelser og forbedringer. Rådighedsbeløbet var i 1965-66 70.000 kr.

Museer, der modtager statsstøtte, skal opfylde visse bestemmelser i loven med hensyn til ledelse, aflønning af personale, åbningstider o. lign.

Statens lokalmuseumstilsyn beregner og fordeler støtten og fører tilsyn med de pågældende museer.

Historie: Statstilskud til kulturhistoriske lokalmuseer stammer helt tilbage fra 1880'erne. Det var indtil 1958 faste tilskud optaget på finanslovene. I årene 1941-1958 var de årlige tilskud på 2.600 kr. for centralmuseer og 1.300 kr. for andre statsunderstøttede museer. Herudover var der en dispositionsbevilling, hvoraf der kunne ydes tilskud til indkøb og konservering.

Ændringen i 1958 tog sigte på at skabe et rimeligt forhold mellem statslige og kommunale bidrag samt at afpasse tilskuddene efter museernes størrelse og opgaver. Ved lovændringen i 1964 fastholdt man tilskudsordningens principper, men forhøjede satserne.

Mill. kr.	Statens tilskud til kulturhistoriske lokalmuseer
1961-62	0,6
1962-63	0,7
1963-64	0,7
1964-65	1,0
1965-66	1,1
1966-67[1])	1,2
1967-68[2])	1,3

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.

I. E. 3. Kunstmuseer.

Lovbestemmelse: Lov nr. 118 af 15. april 1964 (i kraft fra 1. april 1965).

Indhold: Kulturministeren kan anerkende kunstmuseer som tilskudsberettigede efter indstilling fra Kunstmuseumsnævnet og med finansudvalgets tilslutning. Museer, der modtager statsstøtte, skal opfylde en række betingelser, der stort set svarer til reglerne vedrørende kulturhistoriske lokalmuseer.

Statstilskuddet til drift og kunstindkøb udgør 100 pct. af de tilskudsberettigende stedlige tilskud, og det beregnes på grundlag af de reviderede regnskaber. Tilskuddet må dog ikke, hvis beløbet overstiger 15.000 kr., overstige 125 pct. af det tilsvarende stedlige tilskud i 1962-63, medmindre finansudvalget giver sin tilslutning hertil.

Herudover yder staten et fast tilskud på 10.000 kr. om året til hvert museum. Endvidere fordeler Kunstmuseumsnævnet et årligt rådighedsbeløb til løsning af særlige opgaver (1965-66: 75.000 kr.).

Foruden de generelle tilskudsordninger findes særlige tilskud til bestemte museer på hvert års finanslov. Herunder også en del museer, der modtager kommunal støtte. Det gælder bl. a. Ny Carlsberg Glyptoteket og J. F. Willumsenmuseet, hvor støtten er fastlagt i særlige love.

Historie: 1964-loven indførte for første gang generelle regler vedrørende statstilskud til anerkendte kunstmuseer.

Tidligere blev statstilskud bevilget, efterhånden som kunstmuseer blev oprettet eller skønnedes at have fået en vis betydning. Indtil 1930 ydede man i reglen 2000 kr. i årlig støtte til disse museer. I 1931-32 forhøjedes tilskuddet til 3.600 kr., og i 1960-61 blev beløbet fordoblet, samtidig med at man bevilgede et rådighedsbeløb på 20.000 kr.

Baggrunden for ændringen i 1964 var dels, at man ønskede at forøge statsstøtten og i højere grad tilpasse den efter museets behov, dels at man ved tilskudsordningens udformning ønskede at give en begrænset støtte til lokalt initiativ.

1.000 kr.	Statens tilskud til kunstmuseer[3])
1961-62	144
1962-63	162
1963-64	157
1964-65	144
1965-66	578
1966-67[1])	697
1967-68[2])	887

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Excl. de særlige tilskud til bestemte museer.

I. E. 4. Musikkonservatorier.

Lovbestemmelse: Lov nr. 55 af 4. marts 1964 om statsstøtte til musikkonservatorier.

Indhold: Ministeren for kulturelle anliggender kan meddele institutioner til uddannelse af musikere og musikpædagoger godkendelse som musikkonservatorier. Blandt forudsætningerne for godkendelse er, at konservatoriets drift sammen med statstilskuddet er sikret ved tilskud fra kommunal side, ligesom der efter ministerens skøn skal være et tilstrækkeligt behov det pågældende sted, og at finansudvalget kan tiltræde denne afgørelse.

I statstilskud kan ydes et beløb, der svarer til 3/4 af de samlede årlige driftsudgifter, herunder forrentning af og afdrag på lån i fast ejendom. Der kan endvidere ydes tilskud til større anskaffelser af instrumenter og andet udstyr. Et sådant tilskud forudsætter ikke et kommunalt tilskud i et bestemt størrelsesforhold.

Tilskuddet udbetales kvartalsvis forud på grundlag af et af kommunen og af ministeren godkendt budget. Endelig regulering finder sted på grundlag af årsregnskabet.

Historie: I 1948 blev Det kgl. danske musikkonservatorium overtaget af staten, og i 1963 overtog staten ligeledes ved lov Det jyske musikkonservatorium. De øvrige tre konservatorier, det nordjyske, det vestjyske og det fynske, modtog støtte dels fra staten (Den kulturelle fond), dels fra hjemstedskommunen og eventuelt fra andre lokale myndigheder. Udgifter, der ikke blev dækket af tilskud, søgtes finansieret ved elevafgifter.

Fra finansåret 1962-63 blev der på de årlige bevillingslove bevilget statstilskud, hvis størrelse efter forudgående aftale med kommunerne var fastsat således, at tilskuddene fra Den kulturelle fond gik op til ca. 3/4 af konservatoriernes udgifter, mens kommunen tilskød den resterende fjerdedel.

1.000 kr.	Statstilskud til musikkonservatorier	Tilskud fra Den kulturelle fond
1961-62	-	154
1962-63	-	460
1963-64	450	250
1964-65	1.016	
1965-66	1.210	
1966-67[1])	1.909	
1967-68[2])	1.830	

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

I. E. 5. Landsdelsscener og kommunale teatre.

Lovbestemmelse: Lov nr. 202 af 31. maj 1963 om teatre.

Indhold: Statstilskuddene til landsdelsscenerne i Odense, Ålborg og Århus er i loven fastsat til halvdelen af det regnskabsmæssige underskud på den egentlige teaterdrift og 3/4 af udgifterne til bygningernes drift (incl. forrentning og afskrivning) m. v. Statstilskuddene fastlægges på grundlag af de af vedkommende kommuner godkendte årsregnskaber. Ministeren kan udbetale forskud på grundlag af budgettal.

Der er i loven åbnet adgang til efter tilsvarende regler at støtte eventuelle andre landsdelsscener, evt. med større eller mindre tilskudsandele end de nævnte. Ligeledes kan der ydes tilskud til kommunale teatre, selv om de ikke opfylder lovens krav til landsdelsscenerne.

Loven angiver, hvad en landsdelsscenes virksomhed omfatter, og fastlægger som betingelse for statstilskud, at teatrets drift tillige er sikret tilstrækkelig støtte fra anden side (herunder kommunale tilskud). Endvidere findes forskellige regler om teatrets ledelse m. v.

Historie: Først ved loven af 1963 indførtes egentlige tilskudsregler for landsdelsscener. I årene fra 1959 til 1963 fik de tre landsdelsscener bevillinger på de årlige finanslove af Filmfondens midler samt midler fra Tipsfonden.

Mill. kr.	Statstilskud til landsdelsscenerne
1963-64	2,9
1964-65	3,6
1965-66	7,5
1966-67[1])	6,2
1967–68[2])	6,4

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

I. E. 6. Orkestre.

Lovbestemmelse: Lov nr. 136 af 17. maj 1961 om statstilskud til orkestre uden for hovedstadsområdet og lov nr. 169 af 27. maj 1964 om statstilskud til et landsdelsorkester for Sjælland.

Indhold: Statstilskud skal ydes til orkestre, der opfylder visse i loven fastsatte krav med hensyn til størrelse, aflønning af ansatte musikere, organisationsforhold og omfanget af koncertvirksomhed uden for hjemstedskommunen. Tilskud ydes som driftstilskud med halvdelen (i særlige tilfælde tre fjerdedele) af orkestrets samlede godkendte lønningsudgifter under forudsætning af, at mindst tre fjerdedele af de resterende lønningsudgifter tilskydes fra kommunal side.

Tilskuddene udbetales forud på grundlag af orkestrets budget og reguleres, når godkendt årsregnskab foreligger.

Der er endvidere i loven åbnet adgang til at yde driftstilskud til orkestre, der ikke opfylder de nævnte betingelser. Disse tilskud, der ydes efter ansøgning, er ligeledes betinget af, at der ydes et rimeligt tilskud af kommunale midler.

Historie: Forud for gennemførelse af loven om statstilskud til orkestre uden for hovedstadsområdet blev der ydet statstilskud til byorkestrene i Århus, Ålborg og Odense fra

Den kulturelle fond og Tipstjenestens overskud samt fra finansåret 1959-60 supplerende tilskud over finansloven.

Sjællands Symfoniorkester er det tidligere Tivoli's koncertsals orkester, som i de sidste vintersæsoner inden gennemførelsen af loven om statstilskud til et landsdelsorkester for Sjælland påbegyndte sit virke som landsdelsorkester med støtte fra Den kulturelle fond.

Mill. kr.	Tilskud til orkestre uden for hovedstadsområdet	Tilskud til Sjællands symfoniorkester
1962-63	2,4	
1963-64	3,2	
1964-65	3,6	
1965-66	4,8	0,8
1966-67[1])	5,1	1,0
1967-68[2])	5,6	1,2

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.

I. E. 7. Naturfredning.

Lovbestemmelse: Lovbekendtgørelse nr. 194 af 16. juni 1961.

Indhold:

1. *Fredningsnævn m. v.*

I København og for hver amtsrådskreds er oprettet fredningsnævn, hvis tre medlemmer vælges af henholdsvis ministeren for kulturelle anliggender, af amtsrådet og af den kommunalbestyrelse, på hvis område det sted ligger, som sagen angår.

Fredningsnævnet afgør ved kendelser, om et inden for nævnets virkested liggende område skal fredes, og hvilke foranstaltninger der i den anledning skal træffes.

For hele landet er oprettet et overfredningsnævn bestående af en af ministeren for kulturelle anliggender valgt formand, fire af folketinget valgte medlemmer samt to af højesteret blandt rettens dommere valgte medlemmer. De af fredningsnævnene afsagte endelige kendelser og trufne beslutninger kan indbringes for overfredningsnævnet. Dettes kendelse er endelig.

I visse i loven nærmere specificerede tilfælde skal de af fredningsnævnene afsagte endelige kendelser indbringes for et ankenævn, af hvilke der findes to - et for de jyske og et for øernes amter.

For hele landet er nedsat et fælles taksationskommission til vurdering af eventuelle erstatninger.

Udgifterne ved fredningsnævnenes virksomhed afholdes i København, Frederiksberg, købstæderne og flækkerne i de sønderjyske landsdele af kommunens kasse og på landet af amtsfonden. Dog afholder statskassen udgifterne ved formamdenes honorarer samt visse rejseudgifter.

Alle udgifter vedrørende overfredningsnævnet og ankenævnene afholdes af statskassen, ligesom udgifterne i forbindelse med taksationskommissionens virke betales af staten.

Af erstatninger udredes 3/4 af staten, medens resten udredes af den pågældende amtsfond og de i amtsrådskredsen beliggende købstadskommuner efter folketal i henhold til den senest offentliggjorte folketælling. Dersom ejendommen er beliggende i København, Frederiksberg, købstæderne eller i de sønderjyske flækker, udredes fjerdedelen af den pågældende kommunale kasse.

Hvor fredningssagen medfører store udgifter, og hvor sagen må skønnes at have betydning for hele landet eller store dele deraf, kan overfredningsnævnet ved enstemmig beslutning bestemme, at statskassen skal afholde indtil 9/10 af erstatningerne.

Dersom beboerne i en eller flere kommuner, der efter ovenstående regler ikke ville være bidragspligtige, må antages at have en væsentlig fordel af ordningen, kan det pålægges den pågældende kommune at udrede en passende del af erstatningen.

2. *Fredningsplanudvalg.*

Fredningsplanudvalgene har til opgave på ministeren for kulturelle anliggenders vegne at lade udarbejde planer over og beskrivelse af almeninteressante eller særlig ejendommelige landskaber samt arealer, som det på grund af deres naturskønhed eller beliggenhed må anses for ønskeligt at bevare fri for bebyggelse eller andre foranstaltninger, der kan ødelægge eller forringe de pågældende områder for almenheden.

Fredningsplanudvalg kan nedsættes for hele landet, eller ministeren for kulturelle anliggender kan nedsætte særlige udvalg for

en eller flere amtsrådskredse eller for andre nærmere bestemte områder. For tiden er der nedsat 14 fredningsplanudvalg.

Udgifterne i forbindelse med fredningsplanudvalgenes arbejde afholdes helt af statskassen.

Historie: Den ældste naturfredningslov er fra 1917. I 1937 blev denne lov afløst af den nugældende, som dog har undergået talrige ændringer igennem årene. Indtil 1959 havde overfredningsnævnet yderligere til opgave at udarbejde fredningsplaner. Dette virke ansås ikke for stemmende med nævnets stilling som godkendende myndighed, og ved en lovrevision blev der skabt hjemmel til nedsættelse af fredningsplanudvalg til varetagelse af denne opgave. Også i den periode, hvor overfredningsnævnet udarbejdede fredningsplanerne, var udgifterne i forbindelse hermed en ren statsudgift.

I 1961 blev lovens fredningsbestemmelser skærpet og udvidet, idet ændringerne dog for de flestes vedkommende bestod i en ajourføring og en redaktionel tilpasning af eksisterende bestemmelser.

Udgifter i forbindelse med naturfredning

Mill. kr.	Kommunerne		Staten	
	Drifts-udgifter	Erstat-ninger	Drifts-udgifter[4]	Erstat-ninger
1961-62	0,3	0,1	1,7	1,1
1962-63	0,4	0,7	2,2	3,3
1963-64	0,5	1,1[3])	2,8	3,8
1964-65			3,2	6,7
1965-66			3,9	4,4
1966-67[1])			4,9	7,1
1967-68[2])			4,6	7,6

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.
3) Heraf byerne 0,3 mill. kr.
4) Excl. erhvervelse og vedligeholdelse af ejendomme og parker (9,7 mill. kr. i 1963-64).

F. ARBEJDSMINISTERIET

I. F. 1. Arbejdsanvisning.

Lovbestemmelse: Lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring m. v., jfr. lovbekendtgørelse nr. 53 af 28. februar 1967.

Indhold: Der skal i hvert amt samt for København og Frederiksberg kommuner findes et offentligt arbejdsanvisningskontor, for de fire sønderjyske amter dog kun ét kontor.

Arbejdsministeren kan efter andragende fra vedkommende kommunalbestyrelse meddele offentlig anerkendelse til anvisningskontorer, omfattende kommuner med tilsammen 10.000 indbyggere, eller til sådanne kontorer, hvor anvisningernes gennemsnitlige antal i de sidste tre år har været mindst 600, eller hvor antallet af anvisninger af personligt tilmeldte har været mindst 300. Endelig kan ministeren tillade oprettelse af filialkontorer. Der findes for tiden 31 anvisningskontorer og 7 filialkontorer.

Staten yder et tilskud på 3/4 af udgifterne ved oprettelsen og driften af kontorerne, incl. filialkontorer. Udgifterne afholdes forskudsvis af den kommune, hvori kontoret er beliggende. Med finansministerens samtykke kan kommunen dog opnå forskud på statens tilskud. Beliggenhedskommunen afholder endeligt 1/8 af udgifterne, medens 1/8 ved regnskabsårets udløb fordeles - i forhold til befolkningstallet ved seneste folketælling - mellem de øvrige under amtsarbejdsanvisningskontoret henlagte kommuner.

Historie: Offentlig arbejdsanvisning begyndte som kommunal anvisning i Københavns kommune i år 1900. Først i 1913 blev der gennemført en lov om offentlig arbejdsanvisning for hele landet.

Udgifterne ved driften af arbejdsanvisningskontorerne afholdtes af de kommunale myndigheder, der fik delvis refusion gennem statstilskud, der bevilgedes på de årlige finanslove og fordeltes efter de enkelte kontorers regnskaber. Tilskuddet kunne ikke overstige 1/3 af udgifterne. Reglen gjaldt både de anerkendte arbejdsanvisningskontorer og de af indenrigsministeriet oprettede anvisningskontorer i de kommuner, der ikke oprettede anvisningskontorer.

I praksis blev der på finanslovene bevilget et beløb svarende til 1/3 af kommunernes udgifter, og i 1927 blev refusionsreglen fastsat i arbejdsløshedsloven i overensstemmelse hermed. Den nugældende refusionsregel indførtes i 1942.

Mill. kr.	Arbejdsanvisningskontorernes udgifter	Heraf statens andel	Statens tilskud iflg. statsregnskab[3])
1961-62	12,0	9,0	7,9
1962-63	14,2	10,6	9,0
1963-64	15,8	11,8	10,6
1964-65	18,3	13,7	11,8
1965-66	...	...	13,7
1966-67[1])	...	...	16,8
1967-68[2])	...	...	19,9

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.
3) Statens tilskud svarer til statens andel af kontorernes udgifter det foregående år.

I. F. 2. Uddannelseskursus.

Lovbestemmelse: Lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring m. v., jfr. lovbekendtgørelse nr. 53 af 28. februar 1967.

Indhold: Det i henhold til loven nedsatte kursusnævn kan inden for rammerne af på de årlige bevillingslove fastsatte beløb yde kommunerne tilskud på 2/3 af udgifterne ved afholdelse af uddannelseskurser for ar-

Mill. kr.	Udgifter ved afholdelse af kursus[3])	Statens tilskud hertil[3])	Understøttelsesudgifter[3])	I alt statsudgifter[3])	Statsudgifter iflg. statsregnskab
1961–62	2,0	1,3	0,4	1,7	1,4
1962–63	2,9	1,9	1,1	3,0	2,5
1963–64	3,5	2,4	1,3	3,7	3,4
1964–65	3,6	2,4	1,4	3,8	3,6
1965–66	..	..	..	..	4,3
1966–67[1])	..	..	..	..	4,4
1967–68[2])	..	..	..	..	5,3

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Ifølge arbejdsdirektørens beretning.

bejdsløse. Tilsvarende tilskud kan gives til foreninger og institutioner til løsning af opgaver til gavn for arbejdsløse, idet det herved normalt gøres til en betingelse, at de kommuner, hvis arbejdsløse særlig nyder godt af de pågældende foranstaltninger, tilskyder den sidste trediedel. Inden for rammerne af den nævnte bevilling kan kursusnævnet bevilge understøttelser til kursusdeltagere. Denne udgift bæres fuldt ud af staten.

Af bevillingen på finansloven til tilskud til kursus m. v. for arbejdsløse afholdes 2/3 af nettoudgifterne ved driften af statens specialarbejderskoler.

Historie: Tilskud til uddannelseskursus blev siden midten af trediverne ydet efter de nugældende regler af den af staten og arbejdsgiverbidrag finansierede arbejdsløshedsfond. I 1958 nedlagdes fonden, og kursustilskuddet blev overtaget af statskassen.

I. F. 3. Det kommunale maskintilsyn.

Lovbestemmelse: Lov nr. 226 af 11.juni 1954 om almindelig arbejderbeskyttelse, som ændret ved lov nr. 71 af 28. marts 1956 og lov nr. 101 af 25. marts 1959.

Indhold: Til at føre tilsyn med maskiner og bedrifter i henhold til arbejderbeskyttelseslovgivningens regler herom vælges i hver kommune en maskintilsynsmand og en stedfortræder for denne. Hvor kommunens udstrækning, folketal o. lign. gør det nødvendigt, kan der med den stedlige fabrikinspektørs godkendelse vælges flere maskintilsynsmænd og stedfortrædere.

Maskintilsynsmanden er forpligtet til at syne de under hans tilsyn hørende virksomheder efter regler, som er nærmere fastst i en af socialministeren (arbejdsministeren) udfærdiget instruks for tilsynet.

Som vederlag ydes et beløb pr. synet virksomhed. Dette beløb, hvis størrelse fastsættes af socialministeren (arbejdsministeren), udbetales tillige med betaling for visse af maskintilsynsmandens driftsudgifter af den pågældende kommune. De afholdte udgifter anmeldes ved regnskabsårets afslutning til 100 pct. refusion fra statskassen. Sognekommuner anmelder dog først til amtskommunen, som derefter anmelder til statskassen.

Mill. kr.	Statsudgift ved det kommunale maskintilsyn
1961-62	0,8
1962-63	0,8
1963-64	0,9
1964-65	0,9
1965-66	1,1
1966-67[1])	1,0
1967-68[2])	1,3

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.

I. F. 4. Beskæftigelsesarbejder.

Lovbestemmelse: Lov nr. 354 af 27. december 1958 om iværksættelse af offentlige arbejder m. v. og beskæftigelse af arbejdsløse samt lov nr. 194 af 7. juni 1958 om tilskud til offentlige veje.

Indhold:

1. *Mindre beskæftigelsesarbejder.*

Til mindre, kommunale arbejder, der iværk-

sættes med bekæmpelse af arbejdsløshed som et væsentligt formål, kan der ydes statstilskud, såfremt arbejdet er godkendt af vedkommende amtsarbejdsnævn (af hvilke der findes et for hver amtsrådskreds). Der kan ikke ydes tilskud til arbejder på offentlige veje eller på private veje, som i forbindelse med arbejdets udførelse overtages som offentlige. De samlede omkostninger ved et mindre arbejde må ikke overstige 50.000 kr.

Tilskuddet, der udbetales gennem amtstuen, ydes med et beløb pr. arbejdstime for de af den offentlige arbejdanvisning anviste ledige arbejdere. Størrelsen af timetilskuddet er af arbejdsministeren fastsat efter arbejdets art og beliggenhed og udgør normalt fra 3,45 kr. til 4,20 kr. pr. arbejdstime. Tilskudssatserne er fastsat i 1959.

Ydes der i forvejen lån eller tilskud i henhold til anden lovgivning til det pågældende arbejde, kan godkendelse kun ske undtagelsesvist.

Arbejdsministeren fastsætter fordelingen mellem amtsarbejdsnævnene af det på finansloven bevilgede beløb til mindre arbejder.

Tilskud efter disse regler kan under særlige omstændigheder også ydes til andre end kommunale arbejder.

2. *Større beskæftigelsesarbejder.*

Arbejdsministeren kan efter forhandling med et i henhold til loven nedsat beskæftigelsesudvalg yde tilskud til andre arbejder, der iværksættes af staten, kommunerne eller af institutioner samt under særlige omstændigheder også af private.

Tilskuddet ydes som hovedregel i form af et af arbejdsministeren fastsat timetilskud. Størrelsen af dette fastsættes normalt efter arbejdets art og beliggenhed og varierer fra 3,45 kr. til 6,75 kr. pr. arbejdstime for de af anvisningskontorerne henviste arbejdere. Tilskudssatserne er fastsat i 1959. Medens statens tilskud til kommunale arbejder af denne art tidligere gennemsnitligt udgjorde ca. 40 pct. af de samlede udgifter, er man nu som følge af fastholdelsen af tilskudssatsernes størrelse og den stigende anvendelse af maskinel udførelse kommet ned på tilskud på 15—20 pct. af de samlede omkostninger.

Til arbejdsprøvnings- og optræningsforanstaltninger for særlig langvarigt ledige ydes et tilskud pr. arbejdstime, der svarer til ca. 80 pct. af udgiften til arbejdsløn efter lønniveauet på godkendelsestidspunktet. Til arbejder, godkendt før 1959, ydes normalt et tilskud på 60-120 pct. af arbejdslønnen.

Vejarbejder, der godkendes til udførelse efter beskæftigelseslovens regler, modtager tilskud i henhold til vejtilskudsloven med en procent af de samlede udgifter inden for en af vejdirektoratet godkendt overslagssum. Tilskudsprocenten kan efter arbejdets færdselsmæssige betydning udgøre fra 60 til 75 pct. af refusionsgrundlaget. Tilskuddet til de hidtil afsluttede arbejder af denne art har gennemsnitlig udgjort 63 pct. af refusionsgrundlaget.

Til delvis dækning af udgifterne ved detailprojektering af arbejder, der ikke kan forventes igangsat inden for en nærmere fremtid (arbejder på beredskabsliste), vil der som forskud på det forventede tilskud kunne ydes 75 pct. af godkendte projekteringsudgifter. Denne regel anvendes dog ikke for tiden.

Hvor forholdene taler derfor, vil der helt eller delvis kunne ydes lån i stedet for tilskud. Denne bestemmelse er dog kun anvendt i enkelte tilfælde under krigen.

Hvor der er opnået tilskud til et arbejdes gennemførelse i henhold til anden lov, kan der kun ydes beskæftigelsestilskud, hvor særlige omstændigheder taler derfor.

Med mindre økonomiske eller tekniske grunde er til hinder derfor, skal tilskudsarbejder udføres i akkord. Aflønning skal finde sted efter de for det pågældende arbejdsområde gældende overenskomster eller, hvor overenskomst ikke findes, efter speciel aftale, der skal godkendes af et særligt udvalg (akkordlønsudvalget).

Når bortses fra arbejdsledere og specialarbejdere skal de henviste være langvarigt ledige, og som hovedregel skal der henvises arbejdsløse forsørgere i alderen 18-67 år og arbejdsløse ikke-forsørgere i alderen 40-67 år, eventuelt dog i alderen 25-40 år.

Hvor der til et iværksat arbejde henvises arbejdsløse fra en kommune, der ikke selv iværksætter arbejdet, kan arbejdsministeren gøre det til et vilkår for henvisningen, at der af den kommune, hvis arbejdsløshed herved nedbringes, ydes et passende bidrag til arbejdsministeriets rådighedsbeløb til de her

omhandlede arbejder, jfr. punkt 4. Arbejdsministeren kan dog bestemme, at det indkomne bidrag tilfalder den, der iværksætter arbejdet. Bidraget er fastsat til 2,50 kr. pr. dag pr. arbejder.

Tilskuddene udbetales af arbejdsministeriet — for vejarbejder med tilskud efter vejtilskudsloven dog af vejdirektoratet efter arbejdsministeriets anmodning - på grundlag af særlige månedsindberetninger med kvitterede arbejdslønslister, der revideres af arbejdsministeriet.

Som hovedregel er tilskudsmodtagerne by- og sognekommuner, men tilskud er dog også ydet til private vandværker og til forskellige statsarbejder, f. eks. statsbanearbejder, arbejder iværksat af nationalmuseet og kontorarbejde på statsinstitutioner.

3. *Udbygning af industriarealer og etablering af fælles værkstedshuse.*

Til byggemodning (men ikke til erhvervelse) af industriarealer kan staten yde tilskud efter samme regler som til større beskæftigelsesarbejder. Der vil kun i undtagelsestilfælde kunne ydes lån, herunder lån til supplering af tilskud. Denne sidste bestemmelse er ikke anvendt i praksis.

Der kan endvidere ydes lån til etablering af fælles værkstedshuse med indtil 90 pct. af ejendommenes anskaffelsessum eller værdi, herunder udgiften til grunderhvervelse. Der skal optages størst mulige foranstående lån i anerkendte låneinstitutioner, og den stedlige kommune skal påtage sig garanti, normalt ved at forpligte sig til at dække halvdelen af eventuelle tab på lån udover 75 pct. af anskaffelsessum eller værdi. Lån ydes på vilkår svarende til markedsforholdene for sekundære statsgaranterede lån af tilsvarende art.

Lån ydes normalt til selskaber oprettet med henblik på bygningernes opførelse og administration. Der kan dog undtagelsesvis med indenrigsministerens samtykke i det enkelte tilfælde ydes lån til kommuner, f. eks. i tilfælde, hvor det ikke er praktisk muligt at klare etableringen med en privat institution som bygherre. Denne sidste bestemmelse er ikke anvendt i praksis.

4. *Udgifter og tilsagnsrammer.*

Som følge af den gunstige beskæftigelsessituation er der i de senere år som hovedregel kun givet tilskud til fortsættelse af påbegyndte arbejder samt til arbejder, der tager sigte på optræning af særlig vanskeligt stillet arbejdskraft. Beskæftigelsesarbejderne standses med enkelte undtagelser i sommerhalvåret.

Arbejdsministerens adgang til at give nye tilsagn om tilskud til større beskæftigelsesarbejder (excl. de af vejdirektoratet godkendte vejarbejder, der modtager vejfondstilskud), er begrænset af en ved tekstanmærkning til de årlige finanslove (§ 28) fastsat tilsagnsramme, der ikke er blevet udvidet siden 1963-64.

Nye tilsagn til mindre arbejder og vejarbejder er begrænset af den årlige finanslovbevilling, der er blevet stærkt reduceret i de senere år.

Tilsagn om tilskud og lån til udbygning af industriarealer og fælles værkstedshuse har ifølge loven kunnet gives inden for beløb på henholdsvis 2, 3 og 3 mill. kr. for finansårene 1958-59, 1959-60 og 1960-61, idet dog beløb, hvorover der ikke var disponeret i et finansår, kunne overføres til følgende finansår. De nævnte rådighedsbeløb er opbrugt, og der er ikke søgt bevilget yderligere beløb.

Historie: Fra 1934 kunne udgifter til arbejdsløn ved mindre betydelige kommunale beskæftigelsesarbejder anmeldes til mellemkommunal refusion. Ved oprettelsen af den fælleskommunale udligningsfond overtog denne 3/10 af udgiften.

Statens tilskud til beskæftigelsesarbejder tog deres begyndelse i 1937, da der indførtes et tilskud til nødhjælpsarbejder fra den af arbejdsgiverbidrag og statstilskud finansierede arbejdsløshedsfond. Tilskuddet kunne udgøre indtil 40 pct. af den udbetalte arbejdsløn, for så vidt angår beskæftigede arbejdere med meget langvarig arbejdsløshed dog op til 50 pct. Herudover kunne staten gennemføre statsarbejder eller yde 100 pct. tilskud til arbejder iværksat af kommuner eller visse private institutioner, når der blev beskæftiget unge arbejdsløse eller meget langvarigt arbejdsløse. Af statsudgiften skulle kommunerne refundere 30 pct. fordelt efter reglerne om mellemkommunal refusion. Allerede i 1938 overtog den fælleskommunale udligningsfond fuldt ud 3/10 af kommunernes bi-

Mill. kr.	Statens tilskud til beskæftigelsesarbejder				Lån til etablering af fælles værkstedshuse
	Mindre beskæftigelsesarbejder	Større beskæftigelsesarbejder, excl. vejarbejder	Vejarbejder (med tilskud af vejfonden)	Udbygning af industriarealer	
1961–62	0,8	21,8	5,5	–	0,5
1962–63	0,5	12,3	2,8	0,1	0,1
1963–64	0,2	7,4	2,5	0,2	1,9
1964–65	0,3	7,9	4,0	0,1	0,9
1965–66	0,1	4,2	3,2	–	0,8
1966–67[1])	0,1	3,0	2,0	0,0	4,0
1967–68[2])	0,2	4,4	2,2	0,1	0,3

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

drag samt den del af udgiften ved mindre betydelige arbejder, der hidtil var gået til mellemkommunal refusion. Disse sidste udgifter fik således nu 100 pct. refusion fra udligningsfonden.

I 1941 udskiltes foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløshed til særlig lovgivning (se arbejdstekniske ungdomsskoler), og tilskuddet fra arbejdsløshedsfonden blev et egentligt statstilskud. Disse tilskud kunne dog fortsat varieres efter statens og den iværksættende myndigheds interesse i arbejdet. Som hovedregel kom til at gælde, at tilskuddet ikke kunne overstige 75 pct. af de samlede omkostninger. Til sognekommunale vejarbejder, hvortil kommunen også fik andel i motorrefusionen (se vejtilskud), kunne der dog højst ydes 50 pct. tilskud (senere ændret til 40 pct.). Endvidere indførtes i 1941 den ikke meget benyttede adgang til at yde lån i stedet for tilskud.

I 1943 blev der åbnet mulighed for i et vist omfang at yde projekteringstilskud med 75 pct. med henblik på at tilvejebringe en stor beredskabsreserve af færdigprojekterede beskæftigelsesarbejder, der om fornødent kunne sættes i værk ved krigsafslutningen.

Beskæftigelsesloven af 1946 ændrede ikke tilskudsvilkårene. Det samme gjaldt for så vidt den nugældende lov af 1958, der dog indeholdt den formelle ændring, at tilskuddet fra udligningsfonden (til mindre arbejder) erstattedes med et statstilskud, samt den reelle udvidelse, at kommunerne kunne få tilskud til byggemodning af industriarealer og lån til opførelse af værkstedshuse.

II. F. 1. Arbejdsløshedsforsikring.

Lovbestemmelse: Lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring m. v., jfr. lovbekendtgørelse af 28. februar 1967.

Indhold: Kommunerne refunderer staten 15 pct. af forskellen mellem statens refusion af de anerkendte arbejdsløshedskassers udgifter til understøttelser efter lovens bestemmelser og de til staten af kasserne indbetalte medlemsbidrag. Kommunernes andel fordeles efter reglerne om mellemkommunal refusion.

Til delvis dækning af udgifterne ved arbejdsløshedsforsikringen modtager staten endvidere bidrag fra de ulykkesforsikringspligtige arbejdsgivere.

Ifølge loven er kommunerne berettigede til som hjælp i henhold til forsorgsloven at yde arbejdsløse kassemedlemmer hjælp til kontingentbetaling i indtil et halvt år.

Historie: Lige siden indførelsen af offentlige tilskud til arbejdsløshedskasserne i 1907 har kommunerne ydet tilskud til disses drift.

Oprindelig var kommunernes tilskud frivilligt og måtte ikke overstige 1/6 af præmierne for de i kommunen bosatte medlemmer.

Fra 1914 blev kommuner, hvori en kasse havde hovedsæde eller afdeling, forpligtet til at yde et tilskud på 1/3 af det samlede medlemsbidrag for de i kommunen bosatte ubemidlede nydende medlemmer, for så vidt kassen henlagde en nærmere bestemt brøkdel af medlemsbidragene til en fond for understøttelse under ekstraordinær arbejdsløshed. Til andre kasser var kommunerne fortsat ikke forpligtet til at yde tilskud.

Mill. kr.	Statens refusion af arbejdsløshedskassernes udgifter[3])	Kommunernes andel heraf	Arbejdsgiverbidrag til arbejdsløshedsforsikring	Kommunernes udgifter til kontingenthjælp
1961–62	63,0	9,5	35,7	0,5
1962–63	68,9	10,3	38,7	0,5
1963–64	96,6	14,5	39,4	0,5
1964–65	85,4	12,8	40,5	..
1965–66	50,7	7,6	40,5	..
1966–67[1])	77,9	11,7	41,0	..
1967–68[2])	104,5[4])	9,7	41,6	..

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Refusionen vedrører kassernes udgifter det foregående år.
[4]) Heraf à contorefusion 39,6 mill. kr., som ikke refunderes af kommunerne i 1967–68.

Fra 1919 blev kommunerne forpligtet til at yde tilskud til de forannævnte kasser med krisefond i alle tilfælde, hvor der var medlemmer bosat i kommunen, og tilskuddene skulle indbetales til arbejdsinspektoratet i stedet for direkte til kasserne.

Fra 1921 blev kommunerne forpligtet til at yde tilskud til alle kasser, og i 1924 nedsattes tilskuddet fra 1/3 til 30 pct.

I 1927 ændredes tilskudsordningen således, at kommunetilskud blev ydet med fra 5 til 30 pct. afhængig af den gennemsnitlige årsfortjeneste i fagene (grænsen var henholdsvis over 4.000 kr. og under 2.000 kr.).

Ved socialreformen fastsattes kommuneandelen af det offentlige tilskud til 1/3. Den kommunale andel skulle fordeles mellem kommunerne efter reglerne om mellemkommunal refusion, mens den tidligere havde været fordelt efter, hvor mange medlemmer af de forskellige kasser, der boede i hver kommune. I 1938 overtog den fælleskommunale udligningsfond 3/10 af de kommunale udgifter, således at den kommunale andel reduceredes med 3/10 af 1/3 d. v. s. til 7/30 af det samlede tilskud. Denne udgiftsfordeling blev formelt opretholdt i de følgende år, men i realiteten skete der en ændring af udgiftsfordelingen mellem staten og kommunerne. For det første indeholdt allerede socialreformen en stærk tilskyndelse til oprettelse af fortsættelseskasser, hvis udgifter for halvdelens vedkommende blev dækket af arbejdsløshedsfonden, som kommunerne ikke bidrog **til.** For det andet indførtes der **i** 1945 huslejehjælp, som kommunerne ikke skulle bidrage til.

Da man i 1958 indførte et nyt grundlag for den offentlige støtte til arbejdsløshedskasserne, fastsatte man den kommunale andel heraf til 15 pct. mod de før omtalte 7/30-ca. 23 pct.

Ved lovændringen i 1967 skete der ingen ændring af de 15 pct. som kommunernes andel af de offentlige tilskud, men refusionsgrundlaget udvidedes stærkt. Da de nye regler først får virkning for kassernes udgifter i 1967-68, vil de først få betydning for kommunernes refusionsbetaling i 1968-69.

II. F. 2. Uddannelse af ikke-faglærte arbejdere.

Lovbestemmelse: Lov nr. 194 af 18. maj 1960 om erhvervsmæssig uddannelse af ikke-faglærte arbejdere, som ændret ved lov nr. 146 af 21. april 1965 og lov nr. 143 af 4. april 1966.

Indhold: Til udgifterne ved driften af de selvejende specialarbejderskoler, virksomhedskurser m. v. yder staten et tilskud på i almindelighed 85 pct. De resterende driftsudgifter dækkes af tilskud fra arbejdsmarkedets hovedorganisationer, kommuner og andre lokale kredse. Arbejdsministeriet træffer afgørelse om ydelse af tilskud efter indstilling fra uddannelsesrådet for ikke-faglærte arbejdere på grundlag af budgetter og regnskaber for de enkelte specialarbejderskoler og kurser. Der ydes forskud på driftstilskuddet. Det er en forudsætning for opnåelse af

Mill. kr.	Statens tilskud til uddannelse af ikke-faglærte			Kommunernes andel af 85 pct. tilskuddene[3])
	Tilskud (85 pct.) til undervisning	Godtgørelse for tabt arbejdsfortjeneste (100 pct. tilskud)	I alt	
1961–62	1,3	1,9	3,2	0,1
1962–63	2,4	4,1	6,5	0,2
1963–64	4,1	6,2	10,3	0,4
1964–65	6,1	6,8	12,9	0,6
1965–66	8,8	8,7	17,5	0,9
1966–67[1])	13,0	12,1	25,1	1,3
1967–68[2])	15,4	17,9	33,3	1,8

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Vedrører statsudgiften året før.

tilskud, at undervisningsvirksomheden følger de af uddannelsesrådet godkendte undervisningsplaner.

Kommunerne refunderer efter reglerne om mellemkommunal refusion staten 15 pct. af udgifterne ved tilskud til de selvejende specialarbejderskoler og virksomhedskurser m. v.

Staten bærer endeligt den fulde udgift ved uddannelse af lærere, tilskud til brancheudvalg og godtgørelse til kursister for tab af indtægt eller arbejdsmuligheder.

Staten yder endvidere lån og tilskud til opførelse af bygninger samt til inventar og undervisningsmateriel med indtil 85 pct. af anskaffelsesværdien. Ved lån til byggeri forudsættes optaget størst mulige kredit- og hypotekforeningslån eller tilsvarende offentlige lån. De resterende udgifter dækkes i almindelighed ved kommunale tilskud.

Historie: Forgængeren for den i 1960 indførte uddannelse af ikke-faglærte var dels statens arbejdsmandskursus, der videreførtes sideløbende med de tilskudsfinansierede institutioner, dels den i 1940 oprettede arbejdstekniske skole. Fra 1953-54 blev der over arbejdsministeriets budget ydet tilskud på 3/4 af nettoudgiften ved skolens drift, mens den resterende udgift deltes lige mellem Dansk Arbejdsgiverforening og Dansk Arbejdsmands Forbund. De interesserede kommuner bidrog i forhold til antallet af etablerede kursusklasser. I 1957-58 androg kommunebidraget ca. 25 pct. af skolens bruttoudgifter.

Denne finanseringsform blev retningsgivende for tilskudsreglerne i uddannelsesloven med den forskel, at kommuneandelen blev noget mindre (15 pct. af 85 pct. af bruttoudgifterne), samt at kommunebidraget for fremtiden skulle fordeles efter reglerne om mellemkommunal refusion. Overgangen til denne sidstnævnte fordelingsregel skyldtes overvejende administrative bekvemmelighedshensyn, men for en del tillige, at oprettelse af nye skoler og klasser undertiden var blevet vanskeliggjort af manglende interesse hos kommunerne.

II. F. 3. Arbejdstekniske ungdomsskoler.

Lovbestemmelse: Lov nr. 195 af 18. maj 1960 om beskæftigelse og uddannelse af unge, som ændret ved lov nr. 147 af 21. april 1965.

Indhold: Staten kan drive arbejdstekniske ungdomsskoler, iværksætte kursus, ungdomsarbejder m. v. for unge arbejdsløse eller yde tilskud til sådanne foranstaltninger. Arbejdsanvisningskontorerne henviser hertil unge ugifte arbejdsløse i alderen 18-25 år, såfremt disse selv begærer det, eller har været ledige i længere tid.

Kommunerne refunderer staten 15 pct. af udgifterne, fordelt efter reglerne om mellemkommunal refusion.

Staten bærer alene udgifterne ved elevernes rejser til og fra skoler og kursus samt godtgørelse for tab af indtægt eller arbejdsmuligheder.

Staten driver for tiden 3 arbejdstekniske ungdomsskoler.

Historie: Staten har siden 1933 ydet tilskud til imødegåelse af ungdomsarbejdsløshed. Kommunerne bidrog med et fast kronebeløb pr. opholdsdag for elever med bopæl i kommunen, der blev reguleret ved senere lovændringer. Før indførelsen af de nugældende regler i 1960 var kommunebidragenes andel af skolernes driftsudgifter som følge af prisstigningerne dalet til under 10 pct. Når man i den ny lov fastsatte kommuneandelen til 15 pct., var det dels for at redressere denne udvikling, dels for at bringe tilskudssatsen på linie med den, der samtidig blev fastsat for uddannelse af ikke-faglærte (hvor kommuneandelen reduceredes lidt). Overgangen til at benytte de for mellemkommunal refusion gældende fordelingsregler skyldtes dels administrative hensyn, dels den relativt svage tilknytning mellem den unge ugifte og hans seneste opholdskommune.

Man fandt det dog i det hele rimeligt, at kommunerne vedblev at bidrage, idet man skønnede, at foranstaltningerne ikke sjældent ville medføre direkte besparelser for kommunerne i de sociale udgifter.

Mill. kr.	Udgifter ved statens arbejdstekniske ungdomsskoler		Kommunernes refusion af driftsudgifter»)
	Driftsudgifter	Godtgørelse til elever	
1961-62	1,1	**0,1**	**0,2**
1962-63	1,3	**0,2**	**0,2**
1963-64	1,5	**0,2**	**0,2**
1964-65	1,7	**0,3**	**0,3**
1965-66	1,9	**0,3**	**0,3**
1966-67[1])	2,3	**0,3**	**0,3**
1967-68[2])	2,5	**0,3**	**0,4**

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Vedrører statsudgiften året før.

G. MINISTERIET FOR FAMILIENS ANLIGGENDER

I. G. 1. Husmoderafløsning.

Lovbestemmelse: Lov nr. 153 af 24. april 1963 om husmoderafløsning.

hidhold: Kommunalbestyrelserne kan iværksætte en husmoderafløsningsordning. Fra 1. april 1968 påhviler det kommunalbestyrelserne at have iværksat en sådan ordning. Afløsningen ydes til private hjem, når der ifølge rekvisition fra læge eller jordemoder midlertidigt er behov herfor på grund af sygdom, fødsel eller rekonvalescens.

Husmoderafløsning er gratis for personer uden eller med små indtægter, medens der af andre kan opkræves en efter forholdene passende betaling. Hvorvidt der i det konkrete tilfælde kan ydes afløsning samt størrelsen af eventuel betaling, afgøres af kommunalbestyrelsen.

Staten refunderer kommunerne 7/10 af udgifterne til løn til husmoderafløsere og tilsynsførende. Socialministeren fastsætter grænser for de lønninger, der kan anmeldes til refusion. Endvidere yder staten tilskud til uddannelse af husmoderafløsere. Tilskuddet udgør en af socialministeren fastsat kursusafgift pr. elev og er betinget af, at uddannelsen er gratis.

Mill. kr.	Samlet offentlig udgift til husmoderaflosning	Heraf statsandel	Statens udbetalinger iflg. statsregnskab
1961-62	21,6	15,1	13,7
1962-63	23,7	16,6	16,6
1963-64	25,7	18,0	16,5
1964-65	30,3	21,2	20,2
1965-66	32,4	22,7	22,8
1966-67[1])			24,5
1967-68[2])			25,6

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

Anvisning af statsrefusion, regnskabsaflæggelse og revision sker efter reglerne i loven om offentlig forsorg.

Historie: Husmoderafløsning indførtes i 1952 med samme refusionsregler som de nugældende, bortset fra at 20 pct. af den nuværende statsrefusion på 70 pct. skulle udredes af den fælleskommunale udligningsfond.

I. G. 2 og II. G. 1. Børne- og ungdomsforsorg.

Lovbestemmelse: Lov nr. 193 af 4. juni 1964 om børne- og ungdomsforsorg.

Indhold:

1. Børne- og ungdomsforsorgen varetages af kommunale børne- og ungdomsværn, børneforsorgens rådgivningscentre, daginstitutioner og børne- og ungdomshjem samt af foreninger for børne- og ungdomsforsorg.

Det påhviler kommunerne at oprette og drive de fornødne institutioner, såfremt opgaverne ikke løses ad anden vej.

2. *Børne- og ungdomsforsorgens struktur.* Forinden der gøres nærmere rede for de enkelte refusionsordninger, skal der gives en kort oversigt over forsorgens struktur med støtte i nedenstående oversigt. Oversigten viser med nogle få undtagelser, der omtales senere, de samlede udgifter i 1965—66, hvem der i første instans har afholdt udgifterne, hvilke refusionsbetalinger der følger heraf, samt den endelige fordeling af udgiften. Det må understreges, at nogle af tallene for kommunerne — især for så vidt angår daginstitutionerne - er usikre.

Udgifter til børne- og ungdomsforsorg i 1965–66.

Mill. kr.	Samlet off. udgift	Udgifter afholdt af		Refusion fra/til		Endelig andel	
		Stat	Kommune	Stat/kommune[3])	Kommune/stat	Stat	Kommune
Daginstitutioner:							
Tilskud	146	83[1])	63	–	–	83	63
Læge- og tandpleje	1	1	–	–	–	1	–
Rådgivningscentre	1	1	–	–	1/2	1/2	1/2
Børneværnsudgifter:							
Vedr. unge over 16 år	5	5	–	–	1	4	1
Andre	43	–	43	13	–	13	30
Børne- og ungdomshjem:							
Statens hjem	5	5	–	–	–	5	–
Tilskud til andre	80	80[2])	–	–	12	68	12
Uddannelse af personale	3	3	–	–	1/2	2 1/2	1/2
I alt	284	178	106	13	14	177	107

[1]) Heraf er knap en trediedel driftstilskud m. v. til kommunale daginstitutioner.
[2]) Heraf er ca. en ottendedel tilskud til kommunale institutioner.
[3]) Omfatter ikke de i note 1) og 2) omtalte tilskud til kommunale institutioner.

Daginstitutioner: Staten og kommunerne yder hver for sig tilskud til institutionerne. Da en del af disse er kommunale, fremtræder det kommunale tilskud i disse tilfælde som et underskud ved institutionens drift. Det i oversigten anførte tal for kommunale tilskud inkluderer i princippet så stor en del af underskuddene ved drift af kommunale daginstitutioner, som kommunerne ville have været pligtige til at yde i tilskud, hvis det havde været private institutioner.

Rådgivningscentre: Staten yder tilskud til klinikkernes drift og får en del af udgiften refunderet af kommunerne.

Børneværnsudgifter: Hovedparten af disse udgifter er betaling af plejepenge for anbringelse på børne- og ungdomshjem. Plejepengenes højde er fastsat af ministeren for familiens anliggender. Børneværnsudgifter for unge over 16 år bæres af staten med kommunal refusion. Øvrige udgifter afholdes af kommunerne, men en del refunderes af staten.

Børne- og ungdomshjem: Udgiften ved statsungdomshjem bæres af staten alene. Til andre børne- og ungdomshjem (hvoraf en mindre del er kommunale) yder staten driftstilskud efter de i det følgende nærmere omtalte regler. Staten får imidlertid en del af sine tilskudsudgifter refunderet af kommunerne (fordelt på disse efter reglerne om mellemkommunal refusion). Hjemmenes anden vigtige indtægtskilde er de i det foregående omtalte plejepenge, der betales af kommunerne, men hvoraf staten refunderer en del.

Uddannelsesforanstaltninger: Udgifterne afholdes af staten, men en del refunderes af kommunerne efter reglerne om mellemkommunal refusion.

Sammenfatning: Af de samlede i oversigten viste udgifter på 284 mill. kr. afholdt staten endeligt ca. 2/3 og kommunerne 1/3. Dette forhold forrykkes næppe af de ikke medtagne udgifter. På den ene side havde staten udgifter i 1965-66 på ca. 8 mill. kr. til direktoratet og landsnævnet for børne- og ungdomsforsorg, konsulentvirksomhed m. v. På den anden side har kommunerne formentlig haft forskellige ikke refusionsberettigende udgifter (institutionsunderskud o. l.), hvis størrelse kun med største usikkerhed kan anslås til 5-10 mill. kr.

3. *Daginstitutioner.*

a. Driftstilskud:

Følgende daginstitutioner og fritidsforanstalt-

ninger kan af ministeren for familiens anliggender anerkendes som tilskudsberettigede fra stat og kommune: 1) vuggestuer, 2) børnehaver, 3) fritidshjem og heldagsskoler, 4) fritidsklubber, der ikke anerkendes som led i det almindelige skolevæsen, 5) ungdomsklubber med et fortrinsvis socialpædagogisk formål, 6) legestuer og 7) andre fritidsforanstaltninger med et socialpædagogisk formål.

Formidling af privat dagpleje kan anerkendes som led i en vuggestues, en børnehaves eller et fritidshjems virksomhed eller som selvstændig virksomhed.

Der opkræves betaling for benyttelse af tilskudsberettigede institutioner m. v. Udgiften ved hel eller delvis friplads for børn, hvis forældre ikke selv kan udrede betaling, kan af børne- og ungdomsværnene anmeldes som børneværnsudgift, jfr. punkt 4.

Tilskudsberettigede institutioner får fuld dækning af udgifter til husleje, til forrentning og afdrag på lån i fast ejendom, der er godkendt af ministeren for familiens anliggender, og til skatter, afgifter, forsikring og vedligeholdelse vedrørende fast ejendom. Den tilskudsberettigende vedligeholdelsesudgift kan normalt ikke over en treårsperiode overstige 4½ pct. af den godkendte brandforsikringssum - ved lejede lokaler et tilsvarende beløb. Af disse udgifter dækker staten 4/7 og den stedlige kommune 3/7.

Udgifter til lægetilsyn og tandpleje dækkes fuldtud af staten.

Til institutioner for børn under skolealderen yder staten et 40 pct. og kommunen et 30 pct. tilskud til de øvrige driftsudgifter.

Til institutioner for børn i eller over skolealderen yder staten et 45 pct. og kommunen et 35 pct. tilskud til de øvrige driftsudgifter.

Alle ovennævnte tilskud udbetales forskudsvis på grundlag af et af direktoratet for børne- og ungdomsforsorgen godkendt budget, medens den endelige afregning finder sted ved regnskabsårets afslutning.

Institutioner, som på grund af særlige forhold ikke kan drives inden for den almindelige, ovennævnte tilskudsordning, kan godkendes til fuld dækning af driftsudgifter efter fradrag af indtaigter. Godkendelse meddeles af ministeren for familiens anliggender efter forhandling med finansministeren. Tilskuddet ydes med 4/7 fra staten og 3/7 fra den stedlige kommune.

Drives daginstitutioner af en kommune, fremtræder det kommunale tilskud som et underskud ved institutionens drift.

b. Rådighedssummer:

Inden for en på de årlige bevillingslove fastsat rådighedssum kan der ydes ekstraordinære statstilskud til institutioner med driftsunderskud.

Af en årlig rådighedssum, svarende til 1/2 pct. af samtlige anerkendte institutioners godkendte bygningsbrandforsikringssummer og tilsvarende beløb for institutioner i lejede lokaler, kan der ydes tilskud til særlige vedligeholdelsesformål. Støtten gives normalt betinget af tilsvarende støtte fra kommunen.

Inden for en på de årlige bevillingslove fastsat rådighedssum kan der ydes støtte til

Statens tilskud til daginstitutioner.

Mill. kr.	Institutioner for:		Fast lægetilsyn og tandpleje	Ekstraordinære driftstilskud	Ekstraordinære vedligeholdelsestilskud	Anlægstilskud
	Børn under skolealder	Børn over skolealder				
1961–62	29,3	10,7	1,1	0,5	0,2	0,6
1962–63	36,7	12,8	1,1	0,5	0,2	0,9
1963–64	40,4	14,4	1,2	0,5	0,2	1,1
1964–65	45,6	16,5	1,3	0,6	0,2	1,2
1965–66	60,4	20,9	1,4	0,9	0,4	1,5
1966–67[1])	82,5	27,5	2,4	1,1	0,6	1,8
1967–68[2])	85,2	29,4	3,2	1,0	0,7	2,9

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

nye eller bestående institutioner til køb og opførelse af fast ejendom, lejeindskud o. 1., til indretning og til inventar med indtil 50 pct. af den del af udgifterne, der ikke kan dækkes af størst mulige prioritetslån, af offentlige midler eller lån efter lovgivningen om byggeri med offentlig støtte.

Støtten kan gøres betinget af støtte af tilsvarende størrelsesorden fra den stedlige kommune.

Støtten kan efter nærmere fastsatte regler ydes som lån. Tilsvarende kan ministeren for familiens anliggender efter forhandling med finansministeren fastsætte regler for anvendelse af eventuelt overskud.

4. *Rådgivningscentre.*

Rådgivningscentrene bistår med undersøgelse og behandling af børn og unge med adfærdsvanskeligheder efter henvisning af børne- og ungdomsværnene, institutioner og foreninger for børne- og ungdomsforsorg.

Et center kan af ministeren for familiens anliggender anerkendes som berettiget til tilskud fra stat og kommune. I så tilfælde yder staten fuld dækning af husleje- og andre ejendomsudgifter og tilskud med 90 pct. af de øvrige driftsudgifter. 4/10 af statens tilskud fordeles på kommunerne efter reglerne om mellemkommunal refusion.

Tillige kan der ydes støtte fra:

1) daginstitutionernes rådighedssum til ydelse af ekstraordinære statstilskud til institutioner med driftsunderskud,
2) daginstitutionernes rådighedssum til ydelse af tilskud til særlige vedligeholdelsesformål,
3) daginstitutionernes rådighedssum til ydelse af støtte til køb og opførelse af fast ejendom, lejeindskud m. v.

Tilskud til rådgivningscentre.

Mill. kr.	Tilskud ifølge statsregnskab	Heraf kommunerefunderer ne 4/10
1961–62	–	–
1962–63	0,3	–
1963–64	0,5	0,2
1964–65	0,6	0,2
1965–66	1,2	0,5
1966–67[1])	1,5	0,6
1967–68[2])	1,9	0,8

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

5. *Udgifter til børne- og ungdomsværn.*

De kommunale børne- og ungdomsværn skal holde sig orienteret om de forhold, hvorunder børn og unge i kommunen lever.

Antages særlig støtte at være påkrævet, påhviler det børne- og ungdomsværnet efter nærmere undersøgelse at træffe forskellige nærmere i loven angivne foranstaltninger for børn og unge, herunder yde økonomisk hjælp til afholdelse af udgifter i sammenhæng med givne henstillinger og pålæg (f. eks. om at barnet skal søge en daginstitution) samt sørge for, at barnet eller den unge om fornødent anbringes uden for hjemmet.

Ved hjemgivelse af et barn eller en ung, der har været anbragt uden for hjemmet, kan der i indtil to år efter hjemgivelsen som børneværnsudgift ydes støtte til underhold, uddannelse m. v. (efterværn).

Endelig kan børne- og ungdomsværnet tilbyde — og i visse tilfælde være forpligtet til at yde - vejledning til familier med børn (familierådgivning).

Staten afholder udgifterne ved anbringelse af unge over 16 år uden for hjemmet og ved efterværn. 3/20 af udgifterne refunderes af kommunerne, fordelt på disse efter reglerne om mellemkommunal refusion.

Af kommunernes børnværnsudgifter refunderer staten 3/10 og refusionsforbundet 4/10. Kommunernes udgifter vedrørende hjælp til unge over 16 år, der med godkendelse af direktoratet for børne- og ungdomsforsorg har været anbragt i ungdomshjem, skolehjem eller behandlingshjem, refunderes dog fuldtud af staten.

Uden for refusionsordningen falder udgifter til kontorhold, porto og lignende administrationsudgifter. Udgifter ved familierådgivning kan under visse betingelser anerkendes som refusionsberettigende af ministeren for familiens anliggender. Udgifter til plejepenge, som udgør hovedparten af kommunernes børneværnsudgifter, samt betaling for benyttelse af daginstitutioner o. 1. er kun refusionsberettigende i forhold til de for institutionerne fastsatte takster.

Tvivlsspørgsmål om, hvilke udgifter der

Børneværnsudgifter.

Mill. kr.	Kommunernes børneværnsudgifter		Af udgifter med 3/10 statsrefusion refunderer:		Statens refusionsbetalinger iflg. statsregnskab		Statens udgift til plejepenge for unge over 16 år	Kommunernes refusion heraf
	Med fuld statsrefusion	Med 3/10 statsrefusion	Refusionsforbundet	Staten	3/10 refusion[3])	Fuld refusion		
1961–62	1,0	16,7	6,7	5,0	5,0	1,0	–	–
1962–63	1,0	21,7	8,7	6,5	5,0	1,0	–	–
1963–64	1,5	26,7	10,7	8,0	5,0	1,5	–	–
1964–65	1,6	30,3	12,1	9,1	6,5	1,6	–	–
1965–66	0,2	43,0	17,2	12,9	8,3	0,2	4,2	0,6
1966–67[1])	..	..	..	..	12,6	0,2	3,0	0,5
1967–68[2])	..	..	..	..	13,0	0,2	4,4	0,7

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Til og med 1964–65 beregnet og anvist efter reglerne om den fælleskommunale udligningsfond.

er refusionsberettigende afgøres af direktoratet for børne- og ungdomsforsorgen.

Opgørelse og udbetaling af refusion finder sted efter de almindelige regler i lov om offentlige forsorg.

6. *Børne- og ungdomshjem.*

a. Hjem for børn kan af ministeren for familiens anliggender anerkendes som tilskudsberettigede som 1) spædbørnshjem, 2) børnehjem, 3) observationshjem, 4) skolehjem, 5) behandlingshjem og 6) hjem med andre særlige formål.

Hjem for unge kan af ministeren for familiens anliggender anerkendes som tilskudsberettigede som 1) ungdomshjem, 2) observationshjem, 3) behandlingshjem, 4) ungdomspensioner og 5) hjem med andre særlige opgaver.

Ministeren for familiens anliggender kan anerkende plejehjemsordninger som tilskudsberettigede.

Hjemmene skal almindeligvis drives af staten, som selvejende institutioner, af kommuner eller af anerkendte foreninger for børne- og ungdomsforsorg.

De anerkendte hjem er forpligtede til at modtage børn, som af børne- og ungdomsværnet ønskes anbragt. På statshjem samt underskudsdækkede hjem (undtagen spædbørnshjem) kan optagelse kun finde sted med direktoratet for børne- og ungdomsforsorgens tilladelse.

De vigtigste indtægter for børne- og ungdomshjemmene er plejepenge og driftstilskud.

b. Plejepenge.

Til hjemmene udreder det børne- og ungdomsværn, der har forsorgen for den pågældende elev, plejepenge pr. anbringelsesdag, hvis størrelse fastsættes årligt i marts for det kommende finansår af ministeren for familiens anliggender efter forhandling med finansministeren. For elever over 16 år udredes plejepenge helt af statskassen. Der betales ikke plejepenge for elever over 16 år med ophold på statens eller underskudsdækkede hjem.

c. Driftstilskud.

Staten bærer alene udgifterne ved statshjem og yder tilskud til driften af de anerkendte hjem efter følgende regler:

For udgifter til husleje, renter og afdrag vedrørende fast ejendom m. v. samt udgifter ved tilsyn og behandling af læge og tandlæge m. v. gælder samme udgiftsdækningsregler som ved daginstitutionerne, jfr. punkt 3. Se dog nedenfor om kommunernes refusion af en del af statens udgifter.

Til observationshjem, skolehjem og behandlingshjem for børn samt til ungdomshjem, observationshjem og behandlingshjem for unge yder staten fuld dækning også af

de øvrige driftsudgifter efter fradrag af indtægter. I særlige tilfælde kan andre hjem inddrages under denne ordning.

Til alle de øvrige anerkendte hjem yder staten tilskud med en for hver institutionsgruppe årlig fastsat procent af driftsudgifterne udover de ovennævnte tilskud til forrentning af lån m. v. og efter fradrag af indtægter bortset fra plejepenge. Procenten fastsættes årligt på samme måde som plejepenge, således at plejepenge og statstilskud skal kunne dække den fulde nettoudgift ved hjemmenes drift. De seneste år har procenten været ansat til ca. 50.

Tilskud udbetales forskudsvis på grundlag af et af direktoratet godkendt budget, hvorefter endelig afregning finder sted ved regnskabsårets udløb.

d. Rådighedssummer.

Af en årlig rådighedssum kan der ydes ekstraordinære tilskud til institutioner med driftsunderskud.

Af en årlig rådighedssum, svarende til 1/2 pct. af samtlige anerkendte institutioners godkendte bygningsbrandforsikringssummer, kan der ydes tilskud til særlige vedligeholdelsesformål.

Af en ved de årlige bevillingslove fastsat rådighedssum kan der ydes støtte til forbedringer af hjem, herunder kloakering, veje m. m. Endvidere kan der af denne sum ydes støtte til opførelse af nye hjem. Støtten kan dog kun ydes, dersom arbejdet kan udføres med støtte op til 50.000 kr., hvilket maksimumsbeløb reguleres på grundlag af bevægelserne i byggeomkostningerne.

En del af ovennævnte støtte og tilskud til hjemmene kan efter nærmere regler ydes som lån. Dette gælder således støtten til afdrag på lån, jfr. punkt 6 c, og støtten fra rådighedssummerne for montering og for forbedringer og nyanlæg. Denne fremgangsmåde benyttes kun for så vidt angår de få lederejede institutioner, der endnu findes.

Et eventuelt overskud, som følger af procenttilskuddene, skal anvendes efter nærmere af ministeren for familiens anliggender fastsatte regler.

e. Kommunernes refusion af statens udgifter.

Af samtlige statens udgifter til driftstilskud incl. tilskud til ejendomsudgifter, læge og tandlæge samt rådighedssummer (bortset fra beløb benyttet til anlægstilskud og udlån) refunderer kommunerne staten 3/20, fordelt på landets kommuner efter reglerne om mellemkommunal refusion (modsat daginstitutioner, hvor kommuneandelen bæres af opholdskommunen).

f. Som det vil fremgå af det foregående om børneværnsudgifter og børne- og ungdomshjem, er det af betydning for udgiftsfordelingen mellem stat og kommuner, på hvilket niveau plejepengene fastsættes. Plejepengene udgør som nævnt hovedparten af kommunernes udgifter til børneværnsforanstaltninger, hvoraf staten, jfr. punkt 5, refunderer 3/10, mens kommunerne bærer resten (4/10 dog fordelt efter reglerne om mellemkommunal refusion).

Ser man bort fra de rene statshjem og underskudsdækkede hjem for elever over 16 år, hvor der ikke betales plejepenge, har man da følgende to finanseringsformer for børne- og ungdomshjem:

Pct.	Statens andel	Den indlæggende kommunes andel	Refusionsforbundets andel
Plejepenge	30	**30**	40
Driftstilskud[1])	85		15

[1]) Denne fordeling gælder også for plejepenge for unge over 16 år.

Plejepengefastsættelsen er således afgørende for, hvor stor en del af institutionernes drift, der til syvende og sidst skal dækkes af kommunerne og staten.

Der findes ikke aktuelle oplysninger om børne- og ungdomshjemmenes regnskaber. I 1961—62 androg plejepengene ca. 1/4 af institutionernes indtægter af plejepenge og tilskud, men i 1958-59 havde den tilsvarende andel været ca. 1/3. Så vidt man kan skønne på grundlag af størrelsen af statstilskuddene til børne- og ungdomshjem samt kommunernes (og statens) børneværnsudgifter var plejepengeandelen i 1965—66 omkring 1/3.

Ved fastsættelsen af plejepengene tilstræbes det, at statens andel af de samlede udgifter til drift af børne- og ungdomshjem bliver ca. 70 pct.

Børne- og ungdomshjem.

Mill. kr.	Offentlige tilskud til børne- og ungdoms-hjem[3])	Heraf refunderet af kommuner-ne	Tilskud til nyanlæg	Udlån til institutio-ner
1961–62	46,4[4])	7,1[4])	0,5	3,6
1962–63	59,8	9,1	0,8	6,1
1963–64	61,1	9,3	0,9	11,9
1964–65	68,4	10,4	1,0	9,5
1965–66	79,7	12,1	1,2	5,1
1966–67[1])	83,0	13,8	1,2	15,5
1967–68[2])	91,1	15,0	1,4	10,2

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Vedrører hjemmenes udgifter det foregående år.
[4]) Excl. 2,6 mill. kr. tilskud til børneforsorgens pensionskasse og kommunerefusion på 0,4 mill. kr.

Samlet oversigt over tilskud til børne- og ungdomshjem i 1965–66.

Mill. kr.	Statens hjem	Under-skudsdæk-kede hjem	Øvrige hjem	Udgifter i øvrigt	I alt, excl. statens hjem
Tilskud til ejendomsudgifter	(0,3)	4,9	5,6	–	10,5
Tilskud til læge og tandlæge	(0,1)	1,2	1,1	–	2,3
Driftstilskud	(4,4)	31,5	31,1	0,1	62,7
Rådighedsbeløb:					
Ekstraordinære driftstilskud	–	–	1,3	–	1,3
Vedligeholdelse	–	–	–	1,5	1,5
Inventar og udstyr	–	–	–	1,4	1,4
Nyopførelse og forbedringer	–	–	–	1,2	1,2
I alt	(4,8)	37,6	39,1	4,2	80,9
Kommunernes refusion af disse udgifter	–	5,6	5,9	0,6	12,1
Hjemmenes indtægter af plejepenge	(0,2)	12,0	ca. 30[1])	–	ca. 42

[1]) Må stort set svare til driftstilskud ÷ ekstraordinære driftstilskud.

7. *Uddannelsesforanstaltninger.*

Kommunerne refunderer staten 3/20 af udgifterne ved den fornødne støtte til uddannelse af ledere og medarbejdere ved institutioner for børne- og ungdomsforsorg. Kommunernes andel fordeles efter reglerne om mellemkommunal refusion.

Uddannelsesforanstaltningerne, som er genstand for kommunal refusion, er uddannelse til børneforsorgspædagog, børneforsorgens videregående uddannelse og børnepleje-rskeuddannelse samt tillige visse uddannelseskursus og vikarudgifter i forbindelse med uddannelse.

Mill. kr.	Statens udgifter vedr. uddannelsesforanstaltninger	Kommunernes andel heraf
1961–62	0,7	0,1
1962–63	0,7	0,1
1963–64	0,9	0,1
1964–65	1,6	0,2
1965–66	2,8	0,4
1966–67[1])	3,7	0,5
1967–68[2])	4,9	0,8

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

8. *Pensioner.*

Kommunerne refunderer efter reglerne om mellemkommunal refusion staten 3/20 af udgifterne ved tilskud til børneforsorgens pensionskasse i overensstemmelse med den af ministeren for familiens anliggender efter forhandling med finansministeren godkendte vedtægt. Der har ikke siden 1961—62 været ydet tilskud til kassen. Tilskuddet beløb sig dengang til ca. 2,6 mill, kr., hvoraf kommunernes andel var ca. 0,4 mill. kr.

Historie:

1. Ved socialreformen blev det fastslået, at kommunernes børneværnsudgifter i lighed med de øvrige forsorgsudgifter for 2/3's vedkommende skulle fordeles over den mellemkommunale refusion. Ved oprettelsen af den fælleskommunale udligningsfond indførtes i alt væsentligt den nugældende regel, således at opholdskommunen skulle betale 3/10, refusionsforbundet 4/10 og udligningsfonden (senere staten) 3/10.

2. Opdragelseshjem m. v. (nu børne- og ungdomshjem) er overvejende blevet til på privat initiativ, men blev efterhånden overvejende finansieret ved de af kommunerne betalte plejepenge samt på de årlige bevillingslove fastsatte statstilskud til de anerkendte hjem. I krigsårene indtrådte som følge af prisstigningerne en betydelig svækkelse af hjemmenes økonomi, der blev imødegået af stærkt voksende krisetilskud fra staten.

Med virkning fra 1946-47 gennemførtes en betydelig forøgelse af statsstøtten til de anerkendte hjem i form af tilskud til gennemførelse af forbedringer af lønnings- og pensionsforholdene, af hjemmenes bygningsmæssige standard samt af deres økonomiske standard i almindelighed. Halvdelen af statens merudgifter skulle refunderes af udligningsfonden.

Den omstændighed, at løn- og prisstigninger blev imødegået ved driftstilskud i stedet for forhøjelse af plejepenge, bevirkede en forskydning af udgiftsfordelingen ved børneværn og opdragelseshjem til ugunst for staten.

I 1951 fik nye og forenklede regler virkning. Der gennemførtes en forenkling af plejepengesatserne, men man anså ikke en væsentlig forhøjelse af plejepengene for hensigtsmæssig, idet det befrygtedes, at store plejepenge ville få uheldige virkninger på børneværnsudvalgenes dispositioner. Man gik herefter udfra, at plejepenge i fremtiden skulle dække ca. halvdelen af udgifterne ved hjemmenes drift. Forøgelsen af støtten til hjemmene skete da i form af forbedrede tilskudsregler. Der indførtes i alt væsentligt det nugældende system med fuld dækning af visse ejendomsudgifter og udgifter til læge- og tandlægebehandling. Visse hjem blev herudover underskudsdækkede, mens de øvrige anerkendte hjem skulle have procenttilskud. Visse kommunale hjem (navnlig optagelseshjem), der tidligere ikke modtog tilskud, blev tilskudsberettigede. Der blev endelig indført et rådighedsbeløb til underskudsdækning, hvortil kommunale hjem dog ikke kunne modtage støtte.

Da man ønskede, at kommunerne efter nyordningens gennemførelse skulle bære nogenlunde samme procent af udgifterne som umiddelbart før, bestemtes det, at udgifterne skulle fordeles med 1/2 til staten, 7/20 til udligningsfonden (senere staten) og 3/20 til kommunerne at fordele efter reglerne om mellemkommunal refusion. Man søgte altså at opveje kommunernes besparelse ved de relativt lave plejepenge gennem nu at pålægge kommunerne en anpart af driftstilskuddene.

3. Daginstitutioner (tidligere institutioner for forebyggende børneværn) har siden 1919 modtaget statstilskud. Indtil socialreformen udgjorde det halvdelen af driftsudgifterne bortset fra udgifter til lokaler og fast inventar. Tilskud kunne kun ydes inden for en i

loven fastsat ramme, men med socialreformen blev den faste ramme erstattet af årlige bevillinger. De tilskudsberettigende udgifter blev udvidet til også at omfatte lokaleudgifter og institutioner for børn over skolealderen (fritidsklubber o. l.).

Også for daginstitutionerne betød krigsårene en økonomisk belastning i form af løn- og prisstigninger, således at der måtte ydes særlige krisetilskud.

Selv om staten efter forsorgsloven havde mulighed for at yde indtil 50 pct. tilskud, var bevillingsmyndighederne dog tilbageholdende med tilskuddene ud fra det synspunkt, at det var forsorgslovens almindelige princip, at forsorg for børn under 15 år var en kommunal opgave, men at kommunerne almindeligvis ikke havde levet op til forventningerne. Driftstilskuddene havde derfor gennem en årrække kun udgjort ca. 28 pct. af institutionernes tilskudsberettigende udgifter.

Da der også var utilbøjelighed til at forhøje forældrenes betaling for benyttelse af institutionerne, indførte man den regel, at staten ydede et tilskud på 30 pct., men at dette kunne forhøjes til 40 pct., såfremt den stedlige kommune selv drev institutionen eller ydede et tilskud på 30 pct. Der indførtes endvidere en rådighedssum for ekstraordinære driftstilskud, og staten fik adgang til i nødvendigt omfang at afholde udgifter ved fast lægetilsyn og tandpleje. Endelig skete der en betydelig forøgelse af statens etableringstilskud.

De ændrede tilskudsregler bevirkede, at kommunerne i vidt omfang ydede de tilsigtede frivillige tilskud. I 1950 blev kommunerne forpligtet til at give disse tilskud. Der skønnedes ikke i øvrigt, at være behov for fordelagtigere tilskudsregler i almindelighed, men der gennemførtes pånyt en væsentlig forøgelse af rådighedssummen for etableringstilskud, og der indførtes den i dag gældende særlige tilskudsprocent på 80 for institutioner for børn over skolealderen; heraf skulle staten bære de 45 og kommunerne 35 pct.

4. I 1958 blev der åbnet adgang til at yde statstilskud på 60 pct. til rådgivningsklinikker (senere rådgivningscentre), forudsat at kommunerne ydede 30 pct. tilskud eller selv drev klinikkerne. Endvidere skulle 3/20 af statstilskuddet fordeles på kommunerne efter reglerne om mellemkommunal refusion. Det vakte imidlertid kritik, at 30 pct. tilskuddet, såfremt klinikken var bestemt for flere kommuner, skulle fordeles mellem disse efter folketal. Der gennemførtes derfor i 1961 den ændring, at staten af det samlede offentlige tilskud på 90 pct. skulle bære 6/10, mens kommunerne skulle dække 4/10 at fordele efter reglerne om mellemkommunal refusion.

5. De væsentligste ændringer, der skete ved indførelsen af den nugældende lov, var for daginstitutionerne, at samtlige ejendomsudgifter blev tilskudsberettigende, mens udgiftsfordelingen mellem stat og kommuner forblev uændret. For børneværnsudgifterne skete der imidlertid pånyt en ændring af den endelige udgiftsfordeling til fordel for kommunerne derigennem at staten overtog udgiften ved plejepenge for unge over 16 år (ganske vist med 3/20 refusion fra kommunerne) mod tidligere at betale plejepenge for visse elever over 15 år. Statens refusion af udgiften havde hidtil været de for kommunernes børneværnsudgifter sædvanlige 3/10.

I. G. 3. Børnetilskud og andre familieydelser.

Lovbestemmelse: Lov nr. 236 af 3. juni 1967.

Indhold: Samtidig med ikrafttrædelsen af lov nr. 100 af 31. marts 1967 om opkrævning af indkomst- og formueskat af personer m. v. (kildeskat) træder ovennævnte lov om børnetilskud og andre familieydelser i kraft.

1) Herefter vil der blive ydet børnetilskud og særligt børnetilskud til alle børn under 18 år.

Børnetilskud efter den her omhandlede lov vil træde i stedet for de børnetilskud, der ydes i medfør af skattelovgivningen. I modsætning til disse vil de ny børnetilskud også kunne ydes til børn under 18 år, der er selvstændigt ansat til skat, ligesom den forhøjelse af skattelovgivningens børnetilskud, der efter de nugældende regler ydes til børn af enlige forsørgere herefter tillige vil finde anvendelse for børn af forældre, der begge modtager invalide- eller folkepension. Det

forhøjede børnetilskud til børn af enlige og invalide- og folkepensionister forhøjes yderligere, hvis forældrenes skattepligtige indkomst ligger under en vis grænse. Denne forhøjelse er større, jo lavere indkomsten er, og vokser tillige gradvis gennem en årrække.

Børnetilskud efter den heromhandlede lov skal udbetales til moderen, mens det nugældende børnetilskud efter skattelovgivningen så vidt muligt modregnes i de personlige skatter.

Ud over børnetilskud eller forhøjet børnetilskud vil der kunne ydes særligt børnetilskud til forældreløse børn, børn af enlige forsørgere og børn af forældre, hvoraf en eller begge modtager folke- eller invalidepension. Det særlige børnetilskud til forældreløse børn eller børn af enlige forsørgere vil træde i stedet for de nugældende børnebidrag til enlige forsørgere m. v., jfr. herom punkt I. A. 14, samt de nugældende børnetillæg til folke- og invalidepensionister. Det særlige børnetilskud svarer til »normalbidraget« og vil efter de nye regler blive ydet uanset størrelsen af den tilskudsberettigedes indtægt.

Bestemmelserne om forskudsvis udbetaling af børnebidrag overføres fra lov om offentlig forsorg til den her omhandlede lov.

2) Der indføres en moderskabsydelse til afløsning af den nuværende mælkehjælp til svangre kvinder og **til** kvinder efter en fødsel, jfr. punkt I. A. 16. I modsætning til mælkehjælpen vil moderskabsydelsen ikke være indtægtsbestemt.

3) Der indføres en almindelig regel om erstatning for mistet arbejdsfortjeneste i 14 uger i forbindelse med en fødsel for alle kvinder, bortset fra tjenestemænd, der udfører lønnet arbejde for andre. Reglen træder i stedet for og betyder en udvidelse af den nugældende bestemmelse i loven om offentlig sygeforsikring, jfr. punkt II. A. 1, om barseldagpenge for lønarbejdere.

Endvidere indføres en dagpengeydelse i fire uger i forbindelse med en fødsel til kvinder, der har en frivillig dagpengeforsikring.

4) Børnetilskud og moderskabsydelse reguleres efter pristallet.

5) Udbetaling finder sted ved kommunernes foranstaltning. Udgiften ved børnetilskud refunderes fuldtud af staten som det hidtil har været tilfældet for så vidt angår skattelovgivningens børnetilskud og sociallovgivningens børnebidrag, mens børnetillæggene til de sociale pensioner hidtil er blevet refunderet efter reglerne om folkepension (med 82 pct.) og invalidepension (med ca. 91 pct.). Udgiften ved moderskabsydelse refunderes ligeledes fuldtud af staten, mens kommunerne hidtil selv har afholdt 1/3 af udgiften til mælkehjælp uden adgang til mellemkommunal refusion. Opgørelse og udbetaling af statsrefusionen vil ske efter reglerne om offentlig forsorg. Disse regler finder ikke anvendelse på skattelovgivningens børnetilskud, hvoraf kommunerne for tiden kan modregne 40 pct. af det samlede tilskudsbeløb i skatteindbetalingerne til staten i september og 20 pct. i hver af månederne december, marts og juni. Der er dog adgang for kommunerne til forskudsvis i juli og august at få udbetalt tilskuddene til de familier, som skal betale mindre i skat, end de får i tilskud.

Kommunernes udgift ved barseldagpenge vil som hidtil blive fordelt på kommunerne efter reglerne om mellemkommunal refusion.

H. BOLIGMINISTERIET

I. H. 1-4. Boligsikring.

Lovbestemmelse: Lov nr. 50 af 8. marts 1967 om boligsikring.

Indhold: Boligtagere, der som lejere eller medlemmer af et almennyttigt andelsboligselskab benytter en beboelseslejlighed til helårsbeboelse, har efter ansøgning ret til boligsikring, såfremt lovens betingelser med hensyn til husstandsindkomst (reduceret for børnetal) og husleje i procent af husstandsindkomst er opfyldt. Det er endvidere i loven fastsat, hvorledes boligsikringsydelsen beregnes under hensyn til husstandsindkomst (reduceret for børnetal) og huslejeudgift. Kommunernes udgifter til boligsikring er refusionsberettigende.

Refusionsberettigende boligsikringsudgift er tillige kommunernes nettoudgifter ved drift af særlige boliger for folkepensionister m. fl., der udlejes til en af socialministeren efter samråd med boligministeren fastsat leje. Kommunerne kan tilvejebringe pensionistboliger i kommunale beboelsesejendomme, der er erhvervet eller opført med henblik herpå, samt ved lejemål i ejendomme opført af almennyttige boligselskaber. Der er i loven fastsat regler om, på hvilken måde udgifter til afdrag på lån og til forrentning indgår i den refusionsberettigende udgift ved kommunale ejendomme. Lejemål kan af en kommune kun indgås på vilkår, der er fastsat af boligministeren. Der er i loven fastsat visse krav med hensyn til maksimalstørrelse for en folkepensionistbolig. Forudsætningen for, at der kan ydes boligsikring efter reglerne om folkepensionister m. fl., er, at boligtageren eller dennes ægtefælle er invalid eller folke- eller enkepensionist, og at kommunalbestyrelsen skønner, at den pågældende er i økonomisk eller anden henseende vanskeligt stillet, således at han efter kommunalbestyrelsens skøn bør tildeles en pensionistbolig.

Berettigede til boligsikring er endvidere som en overgangsordning boligtagere i andelsboligforeninger, der ikke er godkendt som almennyttige boligselskaber, samt ejere af parcel- og rækkehuse, såfremt de indtil udgangen af marts 1967 har modtaget tilskud efter de hidtidige regler om huslejetilskud til familier og enligtstillede med børn. Boligsikringsydelsen svarer da til, hvad der efter hidtidige regler havde kunnet ydes som huslejetilskud, idet der dog ikke kan ydes højere tilskud end efter det for marts måned 1967 beregnede. Folke- og enkepensionister, der med bolig i det sociale byggeri har modtaget huslejetilskud, kan få boligsikring efter bestemmelsen om ydelse af boligsikring i kommunale folkepensionistboliger.

Udgifterne i forbindelse med administrationen af reglerne om boligsikring afholdes fuldtud af kommunerne, hvorimod statskassen refunderer kommunerne 2/3 af udgifterne til boligsikringsydelser.

De nærmere regler om udbetaling af statsrefusionen fastsættes af boligministeren, som med tilslutning fra finansudvalget tillige kan træffe bestemmelse om forskudsvis udbetaling af statsrefusionen.

Boligsikringsordningen påregnes ifølge bemærkningerne til lovforslaget at ville medføre årlige offentlige udgifter af størrelsesordenen 250-300 mill. kr. i det første år. I nedenstående tabel er vist de hidtidige subsidie- og tilskudsordningers anslåede størrelse i 1966-67 samt fordelingen på stat og kommuner.

Historie: Boligsikringsordningen har fra 1. april 1967 afløst følgende tilskudsordninger:

1) Huslejetilskud til familier og enligtstillede med børn, jfr. nedenfor.
2) Huslejetilskud til folke-, invalide- og enkenpensionister samt modtagere af hjælp til kronisk syge, jfr. nedenfor.
3) Kapitaltilskud til socialt nybyggeri for mindstbemidlede, jfr. nedenfor.
4) De tilbageværende lempelser af rente- og afdragsydelser på lån i henhold til byggestøttelovene af 1938, 1941 og 1946. Udgifterne hertil blev fuldtud båret af staten.
5) De driftstilskud (kvadratmetertilskud), som ydes i medfør af byggestøtteloven af 1954 og senere love. Disse tilskud bortfalder dog ikke helt i 1967, men af trappes som oprindelig forudsat over årene 1967-1974. Udgiften ved driftstilskud bæres fuldtud af staten.

Mill. kr.	Staten	Kommuner	I alt
Driftstilskud	87	–	87
Socialt nybyggeri for mindstbemidlede	20	10	30
Huslejetilskud:			
børnerige + enker med børn	11	22	33
pensionister	10	20	30
Ydelseslempelser	21	–	21
I alt	149	52	201

ad 1) Refusion af kommunernes udgifter til huslejetilskud til familier og enligtstillede med børn.

Særlige regler om huslejenedsættelse for mindrebemidlede børnerige familier blev første gang indført ved byggestøtteloven af 1938. I praksis deltes udgifterne lige mellem staten og kommunerne. I forbindelse med indførelse af ekstraordinær grundskyld og ejendomsskyld til kommunerne ændredes udgiftsfordelingen i 1958, således at kommunerne fra og med 1959-60 skulle bære to tredjedele af udgifterne ved huslejetilskud.

Kommunerne var forpligtede til på begæring at yde huslejetilskud til lejere og ejere af enfamiliehuse, der opfyldte de i loven fastsatte betingelser med hensyn til indkomst og børnetal samt med de i loven fastsatte procenter eller beløb.

Fra 1951 til 1961 havde kommunerne mulighed for, men ikke pligt til at yde huslejetilskud med statsrefusion til familier med to børn, der opfyldte lovens indtægtsbetingelser. Kommunerne benyttede i vid udstrækning denne adgang, og i 1961 blev tilskud til to-børnsfamilier obligatorisk for kommunerne.

Mill. kr.	Samlet udgift til huslejetilskud til familier m. børn	Statens andel heraf	Statens refusionsbetaling ifølge statsregnskabet[2])
1961–62	32,4	10,8	10,9
1962–63	31,9	10,6	10,8
1963–64	30,4	10,1	10,8
1964–65	32,3	10,8	10,2
1965–66	31,8	10,6	10,8
1966–67[1])	..	..	11,0

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Vedrører den offentlige udgift i det foregående år.

ad 2) Refusion af kommunernes udgifter til huslejetilskud til folke-, invalide- og enkepensionister samt modtagere af hjælp til kronisk syge.

Ved en ændring af folkeforsikringsloven blev der i 1937 givet kommunerne mulighed for at få statsrefusion af halvdelen af nettodriftsudgifterne ved kommunale aldersrentemodtagerboliger. Med ændringen af byggestøtteloven i 1951 blev folkeforsikringslovens bestemmelser i alt væsentligt overført til byggestøttelovgivningen, og administrationen overgik til boligministeriet. Samtidig blev tilskudsområdet udvidet til også at omfatte små lejligheder i socialt byggeri opført efter 1. juli 1951. I 1958 ændredes udgiftsfordelingen, således at kommunerne fra og med 1959-60 skulle bære to trediedele mod tidligere halvdelen af udgiften, jfr. bemærkningerne om huslejetilskud til familier med børn.

Kommunerne har ikke været forpligtet til at opføre folkepensionistboliger eller yde huslejetilskud, men deres adgang til at afholde refusionsberettigede udgifter har i princippet været ret fri. I praksis har den været begrænset af bl. a. den til rådighed kommende mængde lejligheder, der ikke overskrider den i loven fastsatte maksimalstørrelse. Endvidere har bygnings- og finansie-

Mill. kr.	Huslejetilskud til folkepensionister m. fl.			Statens andel			Statens-refusions-betaling ifølge statsregnskabet[2])
	Underskud ved kommunale folkepensionist-boliger	Husleje-tilskud til andre boliger	I alt husleje-tilskud	Folke-pensionist-boliger	Andre boliger	I alt	
1961–62	11,0	6,8	17,8	3,8	2,5	6,3	5,6
1962–63	12,5	10,0	22,5	4,3	3,5	7,8	6,5
1963–64	13,9	12,5	26,4	4,8	4,4	9,2	7,8
1964–65	15,1	15,7	30,8	5,0	5,2	10,2	9,2
1965–66	17,6	21,5	39,1	5,9	7,2	13,1	10,6
1966–67[1])	..	..	..	..	..	..	10,0

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Vedrører den offentlige udgift i det foregående år.

ringsplaner samt beregning af anlægs- og driftsudgifter for folkepensionistboliger på forhånd skullet være godkendt af boligministeren. Kommunernes adgang til at afholde udgifter har også været begrænset af lovens krav om en vis mindste husstandsindkomst hos tilskudsmodtagerne samt om, at lejen i folkepensionistboliger skulle fastsættes efter regler givet af socialministeren efter samråd med boligministeren.

ad 3) I byggestøtteloven af 1946 optoges en bestemmelse om statstilskud på 10 pct. af anskaffelsessum eller værdi af ejendomme, der af filantropiske virksomheder blev opført for den mindstbemidlede del af befolkningen. Det forudsattes, at kommunerne ydede andre 10 pct. og det filantropiske foretagende 5 pct.

Mill. kr.	Statens udgifter til tilskud til socialt byggeri for mindstbemidlede
1961-62	3,0
1962-63	4,5
1963-64	7,9
1964-65	12,6
1965-66	14,6
1966-67[1])	15,0
1967-68[2])	22,0

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

Fra 1954 kunne staten yde indtil 15 pct. tilskud, forudsat at kommunen tilskød en tilsvarende andel, og det filantropiske selskab bidrog med en trediedel af kommunetilskuddet.

I 1958 skete der en væsentlig forøgelse af rammerne for tilskudsgivningen, der herefter skulle kunne omfatte 2.000 lejligheder om året, mens 1954-lovens beløbsmæssige ramme havde givet mulighed for tilskud til ca. 350 lejligheder. Det samlede tilskud fra stat, kommune og udførende virksomhed blev fastholdt på 35 pct., men statens andel heraf hævedes fra 3/7 (15 pct.) til 4/7 (20 pct.) - i enkelte tilfælde 5/7.

Efter indgåelsen af det politiske boligforlig ophørte boligministeriet fra 1. april 1966 med at give nye tilsagn om tilskud, og med den ny boligstøttelov af 8. juni 1967 bortfaldt den lovmæssige adgang til at yde nye tilskud. Der må dog i en vis tid forventes udbetalinger i forbindelse med færdiggørelse af byggeri, hvortil der var givet tilsagn om tilskud før 1. april 1966.

I. H. 5. Sanering af usunde bydele.

Lovbestemmelse: Lov nr. 184 af 5. juni 1959 om sanering af usunde bydele.

Indhold: Kommunalbestyrelserne kan vedtage saneringsplaner for områder, hvor en bedre ordning af bebyggelsesforholdene må anses for påkrævet på grund af usunde eller brandfarlige ejendomme. Saneringsplaner skal godkendes af boligministeren med tilslutning fra et i henhold til loven nedsat saneringsnævn.

Dersom saneringsplanen gennemføres med statsstøtte i henhold til bestemmelserne i saneringsloven, skal kommunalbestyrelsen tillige forelægge en finansieringsplan for boligministeren. På grundlag af finansieringsplanen meddeler boligministeren med saneringsnævnets tilslutning eventuelt tilsagn om statsstøtte til planens gennemførelse.

Boligministeren er bemyndiget til i hvert finansår at give tilsagn om:

a) ydelse af tilskud inden for 8 mill. kr. til dækning af halvdelen af tabet ved saneringsplanens gennemførelse. Saneringstabet er forskellen mellem på den ene side saneringsområdets hidtidige værdi med tillæg af udgifterne ved saneringens vidførelse og på den anden side områdets fremtidige værdi. Ved kommunale saneringer bliver der tale om statstilskud til kommunen, ved ejerlavssaneringer forudsætter statstilskud, at kommunen dækker den anden halvdel af saneringstabet.
b) ydelse af lån inden for i alt 18 mill. kr. til finansiering af den del af tabet, som ikke dækkes af statstilskuddet, samt andre udgifter ved saneringsplanens gennemførelse.
c) ydelse af lån inden for de under a) og b) nævnte beløb til kommuner til køb af ejendomme inden for en kortere årrække.

De nævnte beløb kan for det enkelte finansår forhøjes efter forhandling med finansministeren og med samtykke af finansudvalget.

Beløbene anvendes med halvdelen i hovedstadsområdet og halvdelen i det øvrige land, idet dog boligministeren med saneringsnævnets samtykke kan ændre fordelingen.

Finansieringen af udgifterne til iværksættelse af en sanering kan ske ved ydelse af midlertidige lån til vedkommende kommune. De ydede lån nedskrives med et statstilskud svarende til halvdelen af saneringstabet. Det således nedskrevne midlertidige lån konverteres til et langfristet statslån til en rente, der fastsættes på grundlag af markedsforholdene for statsobligationer. Lånene afdrages endeligt inden for en periode af i almindelighed længst 20 år, der dog kan forhøjes til 30 år.

I lov om statens bolig- og byggefond findes bestemmelser om lån til eller garanti for lån til opførelse af erstatningslejligheder.

Boligministeriet kan efter forhandling med vedkommende kommunalbestyrelser oprette samarbejdsudvalg, der skal medvirke til tilvejebringelse af passende boliger for personer, som inden for området bliver husvilde som følge af saneringen. Der er hidtil kun nedsat et sådant udvalg for Københavnsområdet. De pågældende kommuner refunderer efter aftale staten 2/3 af udgifterne ved udvalgets virksomhed.

Historie: Tidligere regler om sanering var indeholdt i lov nr. 212 af 31. maj 1939 om boligtilsyn og sanering af usunde bydele. Ved en midlertidig lov nr. 179 af 9. april 1941 om støtte til byggeri forhøjedes maksimum for statslånenes størrelse fra 75 til 100 pct. af kommunens udgifter til erhvervelse af ejendomme, ligesom statstilskuddet forhøjedes fra 20 pct. (i visse tilfælde 25 pct.) til 50 pct. af saneringstabet. Adgangen til at yde lån og tilskud i henhold til 1939- og 1941-lovene udløb i 1945.

På grundlag af særlige finanslovsbevillinger er der enkelte gange siden ydet statsstøtte til saneringer, i hvilke tilfælde 1939- og 1941-lovenes principper benyttedes.

I den nugældende lov er principperne fra 1939-loven opretholdt og udbygget.

Mill. kr.	Statstilskud til sanering		Statslån til sanering	
	1959-loven	1939/41-lovene	1959-loven	1939/41-lovene
1961-62	-		1,5	
1962-63	-	1,2	3,2	0,8
1963-64	0,7	0,2	4,2	
1964-65	0,1		1,1	
1965-66	-		9,0	
1966-67[1])	3,0	-	10,0	
1967-68[2])	4,0	-	12,0	

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.

I. H. 6. Byudviklingsplaner.

Lovbestemmelse: Bekendtgørelse nr. 279 af 1. juli 1965 af lov om regulering af bymæssige bebyggelser.

Indhold: Det i byplanlovens § 4 omhandlede byplannævn kan godkende byudviklingsplaner i en række i henhold til loven inddragne byudviklingsområder. I byudviklingsplanerne kan der for perioder, der kun i særlige tilfælde kan være på under 15 år, træffes bestemmelse om, på hvilke arealer i byudviklingsområderne eller dele heraf der må finde bymæssig bebyggelse sted (inderzoner), hvilke arealer der kan udlægges til haver med senere bebyggelse af vedkommende grunde for øje (mellemzoner), og hvilke arealer der skal holdes fri for bymæssig bebyggelse (yderzoner).

I byreguleringsloven er det foreskrevet, at der skal udarbejdes byudviklingsplaner for Storkøbenhavn samt for områderne omkring Århus, Ålborg og Odense. Herudover har boligministeren med byplannævnets tilslutning bragt loven til anvendelse i en række andre områder, i alt 38 områder.

Til udarbejdelse af byudviklingsplanerne og til bistand ved administrationen af byreguleringslovens bestemmelser nedsætter boligministeren et udvalg for hvert byudviklingsområde efter indhentet erklæring fra de interesserede kommunalbestyrelser, herunder vedkommende amtsråd.

Udvalgenes udgifter afholdes af statskassen. Boligministeriet godkender udvalgenes budgetter og størrelsen af ydede honorarer.

Staten afholder endvidere udgifterne til erstatning til grundejere, hvis ejendom er sunket i værdi som følge af zoneopdelingen.

Historie: De nugældende bestemmelser har været principielt uforandrede siden den første byreguleringslov i 1949, dog gennemførtes nogle ændringer i 1965, der indebærer en vis forøgelse af byudviklingsudvalgenes arbejde.

Mill. kr.	Statens udgifter ved: Byudviklingsudvalgene[3])	Erstatninger
1961-62	0,6	0,0
1962-63	0,7	0,0
1963-64	0,9	0,0
1964-65	1,1	0,0
1965-66	1,4	0,1
1966–67[1])	2,1	0,1
1967-68[2])	2,4	0,1

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Tallene omfatter tillige udgifterne ved de vurderingskommissioner, der træffer afgørelse i erstatningsspørgsmål. Udgifterne herved var indtil 1966-67 mindre end 0,1 mill. kr. og er i 1967-68 anslået til 0,3 mill. kr.

I. H. 7. Regionplanlægning.

Lovbestemmelse: Årlige bevillingslove.

Indhold: Staten godtgør en trediedel af udgifterne ved egnsplanarbejde og regionplanarbejde, som igangsættes efter lokalt ønske. For tiden støttes således egnsplanarbejdet for Storkøbenhavn og regionarbejdet for Århusegnen, de tre nørrejyske amter, Kolding-Fredericia-Vejletrekanten samt Odenseegnen. Af udgifterne bæres en trediedel af kommunerne og en trediedel af amtsrådene.

1.000 kr.	Udgifter ved regionplanlægning vedr. Storkøbenhavn[3])	Kommunernes andel heraf (2/3)	Statens nettobidrag vedr. Storkøbenhavn	Statens tilskud til anden regionplanlægning	Samlet statstilskud
1961–62	330	220	110	–	110
1962–63	294	196	98	–	98
1963–64	156	104	52	310	362
1964–65	346	231	115	324	439
1965–66	560	374	186	214	400
1966–67[1])	750	500	250	500	750
1967–68[2])	750	500	250	500	750

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Indtil 1967–68 statsudgift med kommunerefusion.

Udgifterne fordeles i forhold til de implicerede kommuners folketal.

Historie: Allerede i slutningen af 1940'erne bidrog staten (arbejdsministeriet) sammen med de interesserede kommuner økonomisk til tilvejebringelse af en egnsplanskitse for Storkøbenhavn.

I 1958 gav finansudvalget tilslutning **til,** at egnsplanarbejdet for Storkøbenhavn blev genoptaget af et **i** tilknytning til byplannævnets hovedstadsafdeling virkende egnsplansekretariat. Der var således i formen tale om en statsudgift, som kommunerne refunderede 2/3 af. Fra 1. april 1967 er arbejdet med en regionplan for Storkøbenhavn overgået til et fælleskommunalt egnsplanråd for Københavns, Roskilde og Frederiksborg amter, hvortil der på finansloven er bevilget tilskud.

Tilskud til de øvrige 4 tilskudsberettigede planlægningsområder tog sin begyndelse **i** 1963-64.

I. H. 8. Gårdrydninger.

Lovbestemmelse: Lov nr. 245 af 8. juni 1967.

Indhold: Staten kan yde lån og tilskud til fjernelse af bygninger, som ved deres beliggenhed, omfang eller anvendelse er til væsentlig ulempe for beboerne af de omliggende lejligheder (gårdrydninger), såfremt der ved fjernelsen kan tilvejebringes en varig forbedring af forholdene. Tilskud kan dog kun ydes, når der af kommunen ydes et tilskud af samme størrelse, og boligministeren skønner, at en varig forbedring af forholdene ikke kan tilvejebringes på grundlag af lovgivningens regler iøvrigt, f. eks. saneringslovgivningen.

Historie: Adgang til at yde tilskud til fjernelse af ældre bygninger indførtes med loven om boligbyggeri af 1958. Tilskudsbestemmelsen har endnu ikke været i anvendelse.

J. LANDBRUGSMINISTERIET

I. J. 1. Sandflugtskommissioner og dæmpningsarbejder.

Lovbestemmelse: Lov nr. 84 af 25. marts 1961 om sandflugtens bekæmpelse (Sandflugtsloven) .

Indhold: I de kommuner, hvor der findes eller opstår sandflugtsstrækninger, nedsættes en sandflugtskommission, hvis medlemmer har til opgave at føre tilsyn med sandflugtsarealerne og deres benyttelse samt at drage omsorg for udførelsen af de arbejder, som er nødvendige til bekæmpelse af sandflugten.

Udgifterne ved sandflugtskommissionens virksomhed, bortset fra vederlag til kommissionsmedlemmer, og udgifterne ved dæmpningsarbejder på de fredede arealer afholdes med 5/6 af statskassen og 1/6 af vedkommende kommune. Udgifter ved dæmpningsarbejder på staten tilhørende arealer afholdes dog alene af statskassen.

I Hjørring, Thisted, Ringkøbing og Ribe amter samt på Rømø udredes udgifterne forskudsvis af statskassen og i de øvrige dele af landet forskudsvis af vedkommende kommune.

Historie: Sandflugtsloven afløste tre ældre love, nemlig lov af 29. december 1857 angående sandflugtsstrækningernes behandling m. m., lov af 29. marts 1867 angående sandflugtens dæmpning m. v. samt lov nr. 163 af 11. maj 1935 om tillæg til nævnte 1867-lov.

Efter 1867-loven fordeltes udgifterne ved dæmpningsarbejder i de vestjyske amter således:

Kommunen udredte forskudsvis alle udgifter og fik heraf af staten refunderet 1/2 og af amtsfonden 1/6 af overslagets udgifter. Af de resterende udgifter pålignedes halvdelen ejerne af sandflugtsarealerne, medens den resterende del afholdtes af kommunekassen. I praksis undlod kommunerne i vidt omfang at afkræve lodsejerne deres andel, men afholdt hele restudgiften over kommunens almindelige regnskab.

Ved 1935-loven frededes strandbred og havklit langs vestkysten og Skagerak i en bredde af 500 meter. For disse områder, der svarede til ca. 2/3 af vestkystens samlede sandflugtsarealer, ændredes samtidig udgiftsfordelingen, således at staten her svarede for 2/3, amtsfonden for 1/6 og vedkommende kommune ligeledes for 1/6 af udgifterne. Når bortses fra eventuelle mer- eller mindreudgifter i forhold til overslaget, overtog staten således den del af udgifterne, der i henhold til 1867-loven skulle pålignes lodsejerne.

Uden for de vestjydske amter afholdtes den statslige udgiftsandel af amtsfonden. Halvdelen af den kommunale udgiftsandel kunne her pålignes sandflugtsarealernes ejere.

Gennemførelsen af den nugældende lov indebar, at staten overtog de udgifter, der hidtil havde hvilet på amterne.

1.000 kr.	Statstilskud i henhold til sandflugtsloven
1961-62	262
1962-63	291
1963-64	369
1964-65	443
1965-66	371
1966-67[1])	350
1967-68[2])	400

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.

I. J. 2. Vedligeholdelse af offentlige vandløb.

Lovbestemmelse: Lov nr. 214 af 11. april 1949 (vandløbsloven), som ændret ved lov nr. 181 af 20. maj 1952 og lov nr. 171 af 3. maj 1963 samt lov rir. 260 af 9. juni 1967.

Indhold: Det påhviler kommunerne at vedligeholde vandløb, som står under offentligt tilsyn. De offentlige vandløb er inddelt i amtsvandløb, hvis vedligeholdelse påhviler amtsrådet, og i sognevandløb, hvor vedligeholdelsen påhviler den kommune (herunder også købstadkommuner), i hvilken vandløbet er beliggende. Hvilke vandløb der skal optages som amtsvandløb, bestemmes af amtsrådet, også for de inden for amtsrådskredsen liggende købstæders vedkommende. Afgørelser vedrørende optagelse af sognevandløb træffes af sogneråden eller byrådene. Loven omfatter ikke staden København.

Landkanaler og andre vandløb under pumpelag og landvindingslag følger, når de optages eller er optaget som offentlige vandløb, de for disse gældende regler. Den tilsynsførende kommunalbestyrelse kan dog bestemme, at kommunen kun skal overtage en del af vedligeholdelsesudgifterne i de tilfælde, hvor et vandløbs optagelse som offentligt vandløb medfører væsentligt forøgede vedligeholdelsesudgifter.

Landkanaler og vandløb, som er udført som led i en med statsstøtte gennemført landvinding, kan af kommunalbestyrelsen kun optages som offentligt med landbrugsministerens tilladelse.

Når regulering eller fastsættelse af nye vedligeholdelsesbestemmelser er nødvendige, kan vandløbsretterne bestemme, at lodsejerne skal betale udgifterne ved at bringe vandløbet i den af retten foreskrevne stand inden det offentliges overtagelse.

Til delvis dækning af kommunernes udgifter til vedligeholdelse af offentlige vandløb og det dermed forbundne tilsyn udbetales hvert finansår et refusionsbeløb af statskassen, svarende til 50 pct. af hver kommunes refusionsberettigende udgifter, der består af:

1) udgifter til bundpæle og anden afmærkning i forbindelse med et vandløbs optagelse som offentligt eller henførelse til en anden vandløbsklasse,
2) udgifter til vedligeholdelse af offentlige vandløb, herunder leje af materiel samt forrentning og afskrivning af materiel, som udelukkende anvendes til vedligeholdelse af vandløb, og endvidere til leje, eventuelt forrentning og afskrivning af arealer til oplægning af fyld og grøde m. v. Landbrugsministeren kan godkende, at udgifter til materiel- og arealanskaffelse for beløb af ikke over 1000 kr. opføres på kommunens vedligeholdelsesregnskab for anskaffelsesåret,
3) amtskommunernes udgifter til administration af amtsvandløb og overtilsyn med sognevandløb. For andre kommuner med fast teknisk forvaltning kan ministeren godkende, at administrationsudgifterne sættes til 9 pct. af de til offentlige vandløbs vedligeholdelse afholdte udgifter.

Fra udgifterne skal fratrækkes indtægter ved særbidrag fra virksomheder eller spildevandsproducenter og ved udleje eller salg af materiel eller ejendom som nævnt ovenfor, samt ved teknisk bistand fra andre kommuner eller private.

Landbrugsministeren kan, såfremt en regulering af et vandløb i særlig grad er foranlediget ved lovligt udførte afvandingsarbejder eller ved tilsanding o. lign. af udløb i havet, og den medfører uforholdsmæssigt store udgifter, efter vandløbsrettens indstilling forhøje statens refusion til den fremtidige vedligeholdelse udover de 50 pct.

Amtskommunerne indsender indberetninger og regnskaber om det foregående års udgifter til landbrugsministeren inden 30. september, købstadskommuner, flækkerne og Frederiksberg senest 30. november.

Sognekommuner indsender senest 31. oktober regnskaber for det foregående finansårs udgifter til amtsrådene, som inden 31. januar afgiver indstilling til landbrugsministeren om størrelsen af sognekommunernes refusion.

Historie: Indtil lovændringen i 1963 påhvilede forpligtelsen til at vedligeholde et offentligt vandløb enten de til vandløbet stødende ejendomme eller tillige andre ejendomme, som havde interesse i og nytte af vandløbets tilstedeværelse og gode tilstand.

Den tilsynsførende kommunale myndighed kunne dog overtage vedligeholdelsen, men i praksis udnyttedes adgangen hertil sjældent.

Også før 1963 traf by- og sogneråd bestemmelse om, hvilke private vandløb der skulle optages som offentlige, men optagelsen medførte ingen ændring i lodsejernes forpligtelse til at vedligeholde vandløbet.

Da vandløbene foruden udnyttelse til landbrugsmæssig afvanding i et stigende omfang tjener til transport af samfundets spildevand, og da de almindelige prisstigninger havde medført stærkt forøgede oprensningsudgifter, indførtes i 1963 de her omhandlede regler, hvorved man befriede lodsejerne, overvejende landbruget, for en væsentlig del af udgifterne, samt instituerede en udgiftsdeling mellem stat og kommuner, der med modifikationer (bl. a. en lavere refusionsprocent for amtskommunale udgifter) skulle svare til refusionsordningerne for kommunernes almindelige vejudgifter. Statsrefusionen kom til at omfatte de af det offentlige overtagne vedligeholdelsesudgifter og tillige i et vist omfang de tilsynsudgifter, som kommunerne tidligere havde afholdt alene.

Mill. kr.	Refusion af kommunernes udgifter til vedligeholdelse af offentlige vandlob m. v.
1963-64	
1964-65	7,8[3])
1965-66	4,1
1966-67[1])	16,0[4])
1967-68[2])	10,0

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.
3) Heraf amtskommuner 3,4, købstadkommuner 0,3 og sognekommuner 4,1 mill. kr.
4) Heraf 5,5 mill. kr. vedrørende det foregående år.

K. HANDELSMINISTERIET

I. K. 1. Strandrensning.

Folketingets finansudvalg har i april 1967 givet tilslutning til, at der foreløbig for en 3-årig periode kan ydes statstilskud til dækning af halvdelen af udgifterne i forbindelse med rensning af strande for ilanddrevet olie, værdiløst vraggods o. lign. Statstilskuddet er fastsat til et beløb på 100.000 kr. i hvert af årene. Såfremt de årlige udgifter bliver større end ovennævnte beløb, kan yderligere beløb afholdes på forventet efterbevilling, når betingelserne for refusion er opfyldt.

Der er ved handelsministeriets cirkulære af 3. maj 1967 fastsat nærmere betingelser for statstilskud til strandrensning og fremgangsmåderne for opnåelse af tilskud. Af disse regler kan fremhæves, at den enkelte kommune skal træffe bestemmelse om, hvorvidt og i hvilken udstrækning strandrensning skal foretages, at strandrensning med statsrefusion må omfatte offentligt ejede strande og privat ejede strande, hvortil offentligheden har bindende tilsagn om adgang til ophold og badning, ligesom det er en forudsætning for udgiftsrefusion, at de pågældende strande anvendes hyppigt til badning og er udsat for generende forurening, samt at adgangen til badning og ophold er vederlagsfri.

Statsrefusionen finder sted i samme år, som udgifterne afholdes.

L. FINANSMINISTERIET

I. L. 1. Vederlag til kommunerne for opkrævning af person- og selskabsskatter til staten og for udbetaling af børnetilskud.

Lovbestemmelse: Lov nr. 119 af 31. marts 1966 om udskrivning af indkomst- og formueskat til staten, og lov nr. 255 af 11. juni 1960 om indkomstbeskatning af aktieselskaber m. v. med senere ændringer.

Indhold: For opkrævning af statsskat og/eller folkepensionsbidrag yder statskassen til kommunerne et vederlag på 18 kr. pr. skatteyder.

Tilsvarende modtager kommunerne for udbetaling af børnetilskud et beløb på 4,25 kr. for hver skatteyder, der har modtaget børnetilskud.

I henhold til loven om aktieselskabsbeskatningen opkræves denne skat af amtstuerne, men for selskaber og foreninger m. v., der er hjemmehørende i Københavns kommune, foretages opkrævningen af Direktoratet for Københavns skattevæsen, og kommunen modtager som følge heraf et vederlag, som for tiden er fastsat til 4 ‰ af det opkrævede beløb.

Mill. kr.	Vederlag til kommunerne		
	Statsskat	Børnetilskud	Københavns kommune
1961–62		27,1	
1962–63		27,4	
1963–64		33,8	
1964–65		31,7	
1965–66	31,0	2,8	1,8
1966–67[1])	33,3	2,9	1,7
1967–68[2])	34,6	3,1	1,7

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.

I. L. 2 og II. L. 1. Refusioner og vederlag i forbindelse med beskatningen af fast ejendom.

Lovbestemmelser: Lov nr. 179 af 23. juni 1956 om vurdering af landets faste ejendomme med senere ændringer og tilføjelser samt lov nr. 116 af 20. april 1926 om skatteopkrævning i købstæder.

Indhold: I henhold til førstnævnte lov afholdes udgifterne i forbindelse med vurdering af fast ejendom af statskassen. Staten får i det påfølgende år af vedkommende kommune refunderet: 50 pct. af de til vurderingsmænd, vurderings formænd, skyldrådsformænd og særlig tilkaldte sagkyndige udbetalte beløb. Hvor en deltagers virksomhed strækker sig over flere kommuner, bliver disses udgiftsandele fordelt i samme forhold, som de samlede vurderingssummer fordeler sig.

Foruden dækning af udgifter modtager vurderingsmænd m. v. dagpenge samt et ve-

Mill. kr.	Refusion fra kommunerne til staten vedrørende vurderingsudgifter	Statens betaling til købstæder for opkrævning af statsejendomsskatter
1961-62	4,2	0,8
1962-63	6,9	0,8
1963-64	3,1	0,8
1964-65	3,6	0,8
1965-66	3,4	0,8
1966-67[1])	15,0[3])	0,2[4])
1967-68[2])	5,1	0,2

[1]) Finanslov og tillægsbevillingslov.
[2]) Finanslov.
[3]) Året er præget af, at der er tale om første år efter et år med almindelig vurdering af samtlige faste ejendomme.
[4]) Den stærke udgiftsreduktion skyldes bortfaldet af påligning af grundskyld til staten.

derlag, hvis størrelse fastsættes på de årlige finanslove.

I henhold til 1926-loven om skatteopkrævning i købstæder er disse tillagt et vederlag svarende til 1¼ pct. af de for staten opkrævede skatter og afgifter på fast ejendom Tilsvarende regel gælder for København.

II. L. 2. Betaling i forbindelse med beregning og revision af afgiftspligtige beløb til amtskommunal ejendomsskat.

Som betaling for beregningsarbejde og revision af afgiftspligtige beløb til amtskommunal ejendomsskat erlægger amtskommunerne til staten 10 øre pr. løbenummer i fortegnelsen over den almindelige vurdering.

1.000 kr	Statsindtægter i forbindelse med amtsskatternes beregning og revision	
	Amtstuer[3]	Revisionsdepartementet
1961-62	82	
1962-63	81	
1963-64	80	
1964-65	83	
1965-66	83	37
1966-67[1]	95	37
1967-68[2]	95	37

1) Finanslov og tillægsbevillingslov.
2) Finanslov.
3) I beløbene indgår betaling for visse andre, mindre ydelser.