

me regler som tilskuddene efter udgiftsbehovskriterier i lov om generelle tilskud til amtskommuner og kommuner. I forbindelse med lovforslaget er der derfor fremsat forslag til lov om ændring af de tre love, således at de nævnte tilskud reguleres efter samme regler som de generelle statstilskud i nærværende lovforslag.

## II. Baggrunden for lovforslaget.

### II. 1. Byrdefordelingsreformen.

I årene fra 1970 til 1975 blev der, som et centralt led i decentraliseringen, indført en række generelle tilskuds- og udligningsordninger. Ordningerne afløste – sammen med et stærkt forenklet refusionssystem på det sociale område – et meget omfattende sæt af refusioner med varierende satser, udmålningsregler osv.

Formålet med byrdefordelingsreformen var:

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

Siden 1974 er det generelle tilskuds- og udligningssystem blevet væsentligt suppleret og nuanceret. Først og fremmest er de generelle tilskud, der fordeles efter udgiftsbehovskriterier, vokset stærkt på grund af refusionsomlægninger og opgaveoverførsler. Som følge heraf er det blevet nødvendigt at indføre nye kriterier, som mere nuanceret registrerer kommunernes udgiftsbehov, jfr. betænkning 855/1978 »Kommunale udgiftsbehov I«. Her skal særligt nævnes indførelsen af det sociale kriterium i fordelingen af tilskud efter udgiftsbehovskriterier og de særlige udligningsordninger efter udgiftsbehov i hovedstadsområdet ved ændring af lov om generelle tilskud i 1980 (lovbekendtgørelse nr. 535 af 4. december 1980), jfr. Folketingstidende 1979–80, sp. 5943–5944 (fremsættelse af lovforslaget), sp. 6763–6780 (1. behandling), sp. 8567–8571 (2. behandling), sp. 8767–8768 (3. behandling), tillæg A, sp. 3777–3802 (lovforslaget), tillæg B, sp. 719–722 (kommunaludvalgets betænkning).

### II.2. Finansieringsudvalgets betænkning.

På baggrund af den betydelige omlægning af kommunernes finansiering, der fandt sted i 1970'erne, nedsatte indenrigsministeren i marts 1980 et udvalg (herefter betegnet finansieringsudvalget) med den opgave at foretage en vurdering af det kommunale finansieringssystem.

Udvalget har i oktober 1982 afgivet en første delbetænkning (betænkning nr. 963 »Kommunal udligning og tilskud til kommuner«), der omfatter en gennemgang og vurdering af det generelle tilskuds- og udligningssystem.

Gennemgangen har ikke resulteret i forslag om radikale ændringer af systemet. Udvalget har tværtimod fremhævet, at byrdefordelingsreformens mål i betydelig grad må siges at være opfyldt med det eksisterende system. Udvalget har dog på en række punkter fremhævet mangler og svagheder ved de gældende ordninger. Kritikken sammenfattes i resten af dette afsnit, mens der i det følgende afsnit er redegjort for hovedtrækkene i lovforslaget.

Udvalget har for det første påpeget, at det nuværende tilskuds- og udligningssystem i visse henseender er *lidet fleksibelt*. Således bruges tilskud efter udgiftsbehovskriterier både til at overføre penge mellem stat, kommuner og amtskommuner (typisk i forbindelse med opgave- og byrdefordelingsændringer) og til at udligne forskelle i de (amts)kommunale udgiftsbehov. En formindskelse af tilskuddet nedsætter derfor udligningen, og omvendt kan man ikke forhøje udligningen uden at sætte statstilskuddet i vejret.

For det andet er de nugældende ordninger i visse henseender *ikke helt konsekvente*. Således varierer udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag efter kommunetype og indkomst. I den landsdækkende udligningsordning for forskelle i kommunernes beskatningsgrundlag udlignes således halvdelen af forskellen mellem to kommuner, hvis beskatningsgrundlag er under gennemsnittet, men kun 10–40 pct. af forskellen mellem to kommuner, hvis beskatningsgrundlag er over gennemsnittet. Disse forskelle gør det samlede system uoverskueligt.

For det tredje er de gældende ordninger også i andre henseender *uigennemskuelige*.

Først og fremmest er den samlede udligningsvirkning af de landsdækkende udligningsordninger og de særlige udligningsordninger i hovedstadsområdet uklare.

For det fjerde kan den nuværende anvendelse af det *gennemsnitlige beskatningsniveau* i skatteudligningsordningerne give anledning til vanskeligheder. Især kan dette medføre, at enkelte meget lavt beskattede kommuner i hovedstadsområdet kan komme til at afgive mere i tilsvarende end de modtager i skat, når indkomsterne stiger. Det skyldes, at tilsvaret beregnes med en højere procent end skatten. Dette indebærer i sig selv en manglende øko-