

Gennem de statskattefinansierede refusioner til kommunerne er der sket en økonomisk udligning mellem især hovedstadsområdet og landkommunerne — en udligning, der frem for alt er nødvendig gjort af de stærkt forskellige indkomstniveauer i de enkelte landsdele og kommuner, men som også har sin baggrund i forskellige udgiftsbehov i de enkelte kommuner. Ved hjælp af refusionssystemet er der tilvejebragt mulighed for et nogenlunde ensartet niveau for de offentlige ydelser i kommunerne. Denne virkning kan også udtrykkes på den måde, at de statsfinansierede refusioner har bevirket, at den samlede beskatning af en given indkomst er blevet mere ensartet i de forskellige kommuner og dele af landet, end tilfældet ville have været uden refusioner.

I de senere år har refusioner og tilskud udgjort omkring 40 pct. af statens samlede drifts- og anlægsudgifter. Betraget fra en kommunal synsvinkel betyder dette, at over halvdelen af kommunernes drifts- og anlægsudgifter finansieres af staten.

I januar 1968 afgav et embedsmandsudvalg betænkning vedrørende statens refusioner af kommunernes udgifter (betænkning nr: 471/1968). Udvalgets arbejde skal ses på baggrund af den nævnte udvikling i de offentlige finansers struktur samt en økonomisk situation karakteriseret ved fuld beskæftigelse og tendenser til efterspørgselspres. I en sådan økonomi er det ønskeligt at kunne foretage en nøje afvejning og prioritering af det offentliges aktivitet, og det bliver derfor af særlig stor betydning, at de offentlige opgaver løses med så små omkostninger som muligt.

Det er karakteristisk for det eksisterende refusionssystem, at dette består af en omfattende række af enkeltrefusioner til forskellige formål, og at systemet har formeret sig stykke for stykke igennem en længere årrække uden at have været betragtet som et samlet hele. Mere end 90 pct. af det samlede refusionsbeløb vedrører fire refusionsområder (sociale pensioner, veje, sygehuse, folkeskole), men der er omkring 100 ordninger i alt.

Til kritikken af refusionssystemet hører da også, at den påvirkning, som refusionerne øver på kommunernes udgiftsdispositioner, ikke er tilpasset og ikke kan tilpasses tilstrækkeligt smidigt efter samfundsudviklingen, fordi ordningerne blandt andet af budgetmæssige årsager kun med store mellemrum kan tages op til samlet revision.

Refusionssystemet medfører en adskillelse mellem den beslutende og den finansierende myndighed med den deraf følgende risiko for, at det offentliges udgifter bliver større og får en anden sammensætning end ønsket. En meget høj refusionsats kan

resultere i uøkonomisk handlemåde. Denne risiko er imidlertid også til stede, hvor ordningen er udformet sådan, at kommunens egenudgifter stiger, uanset at opgaven, f. eks. via en investeringsudgift, løses billigere eller mere effektivt end hidtil.

Det er endvidere karakteristisk for de eksisterende refusionsordninger, at disse ikke er afpasset efter indkomstniveauet hos kommunens skatteydere, og i betænkningen konkluderes, at refusionerne som hovedregel ikke har bidraget så stærkt til udligning af standarden på de offentlige ydelser, som målet synes at have været.

Refusionerne er knyttet til de faktisk afholdte udgifter i kommunerne, hvilket kan betyde en favorisering af de mere velstillede kommuner, som har råd til at afholde den egenkommunale udgift, der bevirker en statsrefusion.

Kommunernes refusionsregninger repræsenterer for staten en udgiftsbinding ved budgetlægningen og kan derved medføre en risiko for, at højere værdsatte statsopgaver må vige.

I betænkningen fra embedsmandsudvalget er der foretaget en gennemgang af de forskellige kritipunkter mod refusionssystemet, således som dette fremtræder i dag, ligesom der er givet en analyse af forskellige alternative muligheder for at løse refusionssystemets udligningsmæssige opgaver uden det eksisterende systems skavanker. Derimod er der ikke i betænkningen indeholdt egentlige forslag til ændringer i refusionssystemet.

Den anførte vækst i refusions- og tilskudsordningerne er ud fra et statsbevillingsmæssigt synspunkt behandlet i betænkningen over statsregnskabet for finansåret 1966-67 afgivet af de af folketinget valgte statsrevisorer (s. 44-45). Statsrevisorerne er af den opfattelse, at udviklingen i statsudgifternes sammensætning indebærer en risiko for en uhensigtsmæssig udvikling af statsudgifterne, ligesom de lovbundne tilskud i alvorlig grad svækker bevillingsmyndighedernes muligheder for gennem egentlige beslutninger at fastlægge et statsligt udgiftsniveau. Opfattelsen støtter sig på det uheldige i adskillelsen af kompetence og økonomisk ansvar, ligesom sikkerhedsregler og -principper i statens økonomiske forvaltning ikke altid finder anvendelse hos tilskudsmottagerne. Herudover anføres specielt for vejudgifterne og andre investeringsudgifter den svækkede mulighed for staten via en planlægning at skaffe størst mulig udbytte af de anvendte midler.

Den nye kommunestruktur med et stærkt reduceret antal primærkommuner og med sekundærkommuner, der også omfatter købstæderne, vil i sig selv skabe en vis udligning af de økonomiske forskelle mellem kommunerne. Det er imidlertid langt