

KASSETÆNKNING

PERSPEKTIV OG INDSATS



EN TVÆRMINISTERIEL AFRAPPORTERING

JANUAR 2001

KASSETÆNKNING

Perspektiv og indsats

En tværministeriel afrapportering

JANUAR 2001

Kassetækning, januar 2001

I tabeller kan afrunding medføre, at tallene ikke summer til totalen.

Afrapporteringen kan bestilles hos:

Schultz Information
Herstedvang 12,
2620 Albertslund
Telefon 4363 2300
Fax: 4363 1969
E-mail: Schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

eller afhentes hos:

Schultz Boghandel
Vognmagergade 7
1120 København V

Omslag: Finansministeriet
Foto: Kim John Andersen
Tryk: Schultz Grafisk, print on demand (duplikat)
Pris: 125 kr. inkl. moms
ISBN: 87-7856-432-8

Elektronisk publikation:
Produktion: Schultz Grafisk
ISBN: 87-7856-433-6

Henvendelse om afrapporteringen kan i øvrigt ske til enten
Finansministeriet (Analyseenheden) eller de involverede ministerier.

Afrapporteringen kan hentes på Finansministeriets hjemmeside:
www.fm.dk

Indholdsfortegnelse

Indledning	9
Del I Resume	13
1. Hvad er kassetænkning ?.....	13
2. Kasseeftersyn	14
3. Eksemplificering af kasseeftersynet	17
3.1. Samfundsøkonomiske pejlemærker	17
3.2. Regel- og aftalestyring	19
3.3. Kasseregnskab	20
4. Resultat af et konkret kasseeftersyn	33
5. Tværgående emner	34
5.1. Offentligt kapitalapparat	34
5.2. Ledningsført infrastruktur og kloak som netværk	35
6. Fonde	36
Del II Resume	37
1. Sundheds- og socialområdet	37
2. Arbejdsmarked	42
3. Integration og asyl	43
4. Undervisning	45
5. Kultur	47
6. Forskning	49
7. By- og bolig	50
8. Miljø- og Energi	51
9. Fødevarer, landbrug og fiskeri	53
Del I Generel del	
1. Kassetænkning –hvad er det, –og hvordan kan den reduceres...	57
1.1. Den tænkende kasse	57
1.2. Den uhensigtsmæssige kassetænkning	58
1.3. Aktørens incitamentsstrukturer	60
1.4. Mulige løsningsmidler i forhold til kassetænkning	62
1.4.1. Økonomiske virkemidler	63
1.4.2. Regelstyring	63
1.4.3. Aftaler	64

1.4.4.	Information.....	65
1.4.5.	Organisation og ledelse	66
2.	Kasseeftersyn.....	69
2.1.	Metode	69
2.2.	Kasseregnskabet	71
2.3.	Samfundsøkonomiske pejlemærker	72
2.4.	Informations- og kontrolsystemer	76
3.	Den ledige kontanthjælpsmodtager som eksempel	79
3.1.	Indledning	79
3.2.	Kasseeftersyn vedr. de kommunale handlemuligheder i forhold til en kontanthjælpsmodtager med 100 pct.'s arbejdsevne	80
3.3.	Samfundsøkonomisk pejlemærker vedr. indsats i forhold til person på kontanthjælp med 100 pct.'s arbejdsevne.....	82
3.4.	Regel- og aftalestyring mv. vedr. indsats i forhold til person på kontanthjælp med 100 pct.'s arbejdsevne	83
3.5.	Kasseregnskabet vedr. indsats i forhold til person på kontanthjælp med 100 pct.'s arbejdsevne	85
3.5.1.	Den traditionelle beregning med fokus på det umiddelbart synlige	88
3.5.2.	Kasseregnskab, der medtager skattevirkning	89
3.5.3.	Det totale kasseregnskab.....	91
3.5.4.	Kasseregnskab alt i alt.....	94
3.6.	Kasseeftersyn alt i alt	95
4.	Flere eksempler på kasseeftersyn	97
4.1.	Indledning	97
4.2.	Kontanthjælpsmodtager med nedsat arbejdsevne.....	98
4.3.	Unge udenfor arbejdsstyrken og produktions-skole	105
4.4.	Konklusion vedr. kontanthjælpsmodtageren med nedsat arbejdsevne samt den unge.....	110
5.	Offentlig kapitalapparat og infrastruktur	111
5.1.	Indledning	111

5.2.	Offentligt kapitalapparat	111
5.2.1.	Teknologiens betydning	112
5.2.2.	Begrænset styring og regulering i dag	113
5.3.	Ledningsført infrastruktur	116
5.3.1.	Kloak som netværk	117
6.	Fonde med offentlige interesser og kassetækning	125
6.1.	En særlig kassetype	125
6.2.	Kassetækning i fonde	126
6.3.	Indsatsmuligheder til begrænsning af kassetækning i fonde med offentlig interesse	127
6.3.1.	Regelstyring	128
6.3.2.	Vedtægtsstyring	129
6.3.3.	Økonomiske virkemidler	129
6.3.4.	Aftaler	130
6.3.5.	Information	131

Del II Sektorministeriernes afrapportering inden for deres område

1.	Sundheds- og socialområdet	135
1.1.	Sundhed	135
1.1.1.	Sygehusområdet	135
1.1.2.	Forebyggelse	136
1.1.3.	Psykiatri	138
1.1.4.	Genoptræning	139
1.1.5.	Lægemiddelområdet	143
1.2.	Socialområdet	145
1.2.1.	Sociale indkomstoverførsler	145
1.2.2.	Sociale serviceområde	146
1.2.3.	Støtte til handicappede børn	147
2.	Arbejdsmarked og flygtninge	149
2.1.	Arbejdsmarked	149
2.1.1.	Dagpengesystemet	149
2.1.2.	Aktiveringssystemet	150
2.1.3.	AMU-området	152
2.1.4.	SoSu-området	152
2.2.	Flygtninge	152

2.2.1.	Integration	152
2.2.2.	Asylområdet	155
3.	Undervisning, forskning samt kultur	157
3.1.	Undervisning	157
3.1.1.	Initiativer	157
3.1.2.	Frie grundskoler	158
3.1.3.	Efterskolerne	160
3.1.4.	Produktionsskoler	160
3.1.5.	Daghøjskoler	161
3.1.6.	Fremtidige strukturforbedringer	161
3.2.	Kultur	163
3.2.1.	Film	163
3.2.2.	Tipsmidler	164
3.2.3.	Radio og TV	164
3.2.4.	Teaterområdet	165
3.2.5.	Aftaler om regionalisering	166
3.2.6.	Biblioteksområdet	166
3.2.7.	Perspektiv	168
3.3.	Forskning	169
3.3.1.	Forholdet mellem universitets- og forsknings- rådsbevillinger	169
3.3.2.	Kassetænkning i institutionsopbygningen	170
3.3.3.	Forholdet mellem puljer under Statens Forskningsråd mv.	171
3.3.4.	Aflønning og evt. dobbeltaflønning af forskere	172
4.	By- og bolig, miljø samt erhverv	175
4.1.	By- og bolig	175
4.1.1.	Indledning	175
4.1.2.	Det støttede byggeri	175
4.1.3.	Byfornyelsesområdet	177
4.1.4.	Boligstøtteområdet	178
4.2.	Miljø- og Energi	179
4.2.1.	Indledning	179
4.2.2.	Energiområdet	180
4.2.3.	Miljøområdet	182
4.2.4.	Skov-, natur- og kulturområdet	183

4.3.	Fødevarer, landbrug og fiskeri	185
4.3.1.	Generelt om regulering af støtteområdet	185
4.3.2.	Lov om innovation m.v.	185
4.3.3.	Oprettelsen af Direktoratet for FødevarerErhverv .	186
4.3.4.	Forskning og udvikling	186
4.3.5.	Øvrige områder	187
4.3.6.	Fiskeriområdet	187
Bilag 1	Om det kommunale udligningssystem	191
1.	Formål.....	191
2.	Udligning af forskelle i beskatningsgrundlag.....	193
3.	Udligning af forskelle i udgiftsbehov	195
4.	Overudligning – udligningsloft.....	197
5.	Særlige udligningsordninger	198
5.1.	Udligningsordninger vedrørende udlændinge.....	199
6.	Momsudligningsordningen med mere.	200

Indledning

Som opfølgning på finanslovsaftalen for 2000 besluttede styregruppen under regeringens Økonomiudvalg i marts 2000 at nedsætte en arbejdsgruppe om kassetænkning, *jf. boks 1*.

Kassetænkning har ikke tidligere været gjort til genstand for systematisk overvejelse, der har omfattet en samlet besvarelse af følgende spørgsmål:

1. Hvad er kassetænkning?
2. Hvornår er kassetænkning et problem?
3. Indsatsmuligheder imod kassetænkning
4. Metode til at belyse kassetænkning
5. Status og perspektiv vedr. kassetænkning

Af rapporteringen søger at besvare disse spørgsmål. Den er opdelt i dels en generel del, *dels* konkrete afreporteringer fra de enkelte sektorområder.

Del I

I *kapitel 1* under del I defineres begrebet kassetænkning med vægt på, hvornår kassetænkning bliver et problem. Indsatsmuligheder imod kassetænkning overvejes.

I *kapitel 2* illustreres en systematisk metode ("kasseeftersynet") til at undersøge, hvor der er kassetænkning.

I *kapitel 3 og 4* søges metoden illustreret med udgangspunkt i et konkret kasseeftersyn af kommunernes sociale opgaver.

I *kapitel 5 og 6* analyseres nogle tværgående problemstillinger. *Kapitel 5* drøfter spørgsmålet om kassetækning i relation til løsning af opgaver inden for infrastruktur og kapitalapparat. *Kapitel 6* vedrører fonde med offentlig interesse, der er en institutionstype, som er udbredt på det offentlige område.

Del II

Gennem 90'erne er der igangsat mange initiativer med henblik på begrænsning af kassetækning. I *kapitel 1 til 4 i del II* foretager en række ministerier en status og perspektivering af indsatsen imod kassetækning.

Denne status og perspektivering har de enkelte ministerier ansvar for. Spørgsmål hertil bør derfor rettes til det ansvarlige ministerium.

Boks 1. Kommissorium.

I følge Finanslovsaftalen for 2000 skal der gennemføres en undersøgelse af, om der er områder i den offentlige sektor, hvor der sker en uhensigtsmæssig kassetækning.

Der er en betydelig risiko for, at kassetækning kan give samfundsøkonomiske tab. Det sker, når de lokale incitament hos en aktør i den offentlige sektor udløser handlinger, som er anderledes end de handlinger, der er bedst set i et overordnet samfundsøkonomisk perspektiv. Det kan i givet fald føre til øgede offentlige udgifter, højere skatter og lavere livskvalitet mv.

Der igangsættes et arbejde med dels at kortlægge områder i den offentlige sektor med uhensigtsmæssig kassetækning, dels at pege på forslag til mulige løsninger.

Som led i arbejdet fokuseres bl.a. på følgende emneområder:

- refusionsprocenter på overførslerne, administration og kontrol, herunder samspil mellem revalidering og andre ydelser
- samspil mellem midlertidige og varige institutionstilbud
- samspil mellem forebyggelse kontra behandling
- samspil mellem puljer
- den kommunale udnyttelse af sociale klausuler

Der nedsættes en arbejdsgruppe med deltagelse af bl.a. Socialministeriet, Arbejdsministeriet, Sundhedsministeriet, Indenrigsministeriet samt Erhvervsministeriet. Herudover indbydes andre relevante ministerier som bidragsydere til kortlægning såvel som forslagsdel afhængigt af hvilke ressort og emner, der er i fokus. Koordinationen af arbejdet varetages af Finansministeriet.

Der stiles efter afrapportering ultimo september 2000.

En bred kreds af ministerier er bidragydere til rapporten.

Deltagerkreds

Finansministeriet

Chefkonsulent Ulla Lund (koordinerende ansvar)

Stud.polit. Peter Heller

Fuldmægtig Claes Bengtsson (indtil 1/7-00)

Elev Christian Ditlev Jensen (fra 1/9-00)

Stud.jur. Sara Tørnqvist (fra 1/9-00)

Stud.polit. Ulrik Laudrup Bølling Johansen (fra 1/11-00)

Socialministeriet

Kontorchef Birgitte Olesen

Kontorchef Aksel Meyer

Indenrigsministeriet

Chefkonsulent Bjarne Simonsen

Fuldmægtig Peter Werther Andersen

Undervisningsministeriet

Fuldmægtig Anders Sejersdal Christensen

By- og Boligministeriet

Fuldmægtig Søren Varder

Miljø- og Energiministeriet

Fuldmægtig Troels Norup Panild

Forskningsministeriet

Fuldmægtig Anders B. Jacobsen

Arbejdsministeriet

Kontorchef Thomas Mølsted Jørgensen

Konsulent Claus Damtoft Pedersen

Kulturministeriet

Fuldmægtig Claus Hjort

Fuldmægtig Jacob Green

Kassetækning

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Kontorchef Søren Sørensen

Budgetkonsulent Anders Stig Møller

Erhvervsministeriet

Fuldmægtig Ole Jørgensen

Del I

Resume

1. Hvad er kassetænkning?

Kassetænkning opfattes i reglen som en spekulativ handling på samfundets eller andre enheders bekostning.

Det er dog vigtigt med et nuanceret syn på den ”tænkende” kasse. En ”tænkende” kasse, som søger at opnå dét, der ud fra den enkelte aktørs synsvinkel er bedst muligt, er en fundamental forudsætning for velstand og velfærd.

Men kassetænkning kan udvikle sig til at blive uhensigtsmæssig og hermed påvirke den samlede velstand og velfærd negativt. Det kan ske, når de lokale incitamenter hos en aktør udløser handlinger, som er anderledes end de handlinger, der er bedst set i et overordnet velstands- og velfærdsperspektiv. Det kan i givet fald føre til øgede offentlige udgifter, højere skatter og lavere livskvalitet mv.

Der er risiko for kassetænkning, når der er uoverensstemmelse mellem aktørens egeninteresse og den samfundsøkonomiske prioritering i vurderingen af de enkelte alternative dispositionsmuligheder. I nogle tilfælde vil uoverensstemmelsen udløse kassetænkning. I andre tilfælde vælger aktøren at tilsidesætte egeninteressen og følge den samfundsøkonomiske prioritering.

Så længe der er en konflikt mellem samfundsøkonomisk prioritering og egeninteresse, vil der være risiko for kassetænkning. Skal risikoen fjernes, kræver det, at konflikten fjernes.

Når aktøren vælger at handle ud fra andre interesser end den samfundsøkonomiske prioritering, skal det ikke ses som et udtryk for ”ond vilje”

fra aktørens side, ligesom aktøren heller ikke kan bebrejdes disse handlinger.

Oftest vil det være ”reglerne”, der styrer den enkelte aktør, som er utilstrækkelige. Kassetænkning har i mange tilfælde rod i en u hensigtsmæssig lovgivning. Herudover kan organisation og ledelse også skabe kassetænkning. Det er dog valgt her i rapporten hovedsageligt at fokusere på kassetænkning udløst af utilstrækkeligt regelgrundlag.

2. Kasseeftersyn

Som led i overvejelserne har indgået at skabe større sammenhæng i metoden til at identificere, hvor der er kassetænkning. I det følgende benævnes denne metode ”et kasseeftersyn”.

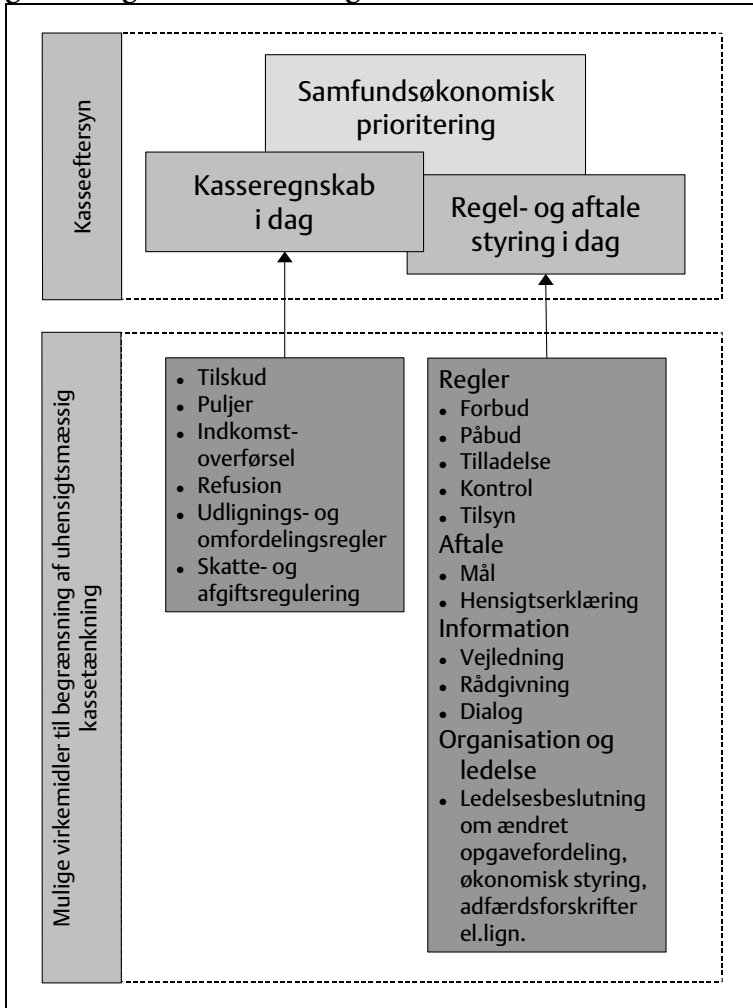
Formålet med kasseeftersynet er at fastlægge en aktørs incitamenter til at foretage en handling og at sammenholde det med de overordnede samfundsøkonomiske hensyn. Der kan være risiko for, at en aktør vil varetage sine opgaver på en måde, som kan udløse u hensigtsmæssig kassetænkning, når der ikke er overensstemmelse mellem aktørens incitamenter og de overordnede samfundsøkonomiske hensyn. Eftersynet sætter fokus på incitamentsstrukturer og risici for u hensigtsmæssige handlinger, men inddrager ikke aktørens faktiske handlinger.

Kasseeftersynet kan udgøre et redskab til at øge ledelsens og beslutningstagernes informationsniveau om samspil mellem kasseregnskab og samfundsøkonomi og hermed også omkring aktørens rammer og virke. Som informationssystem kan kasseeftersynet bidrage til at minimere kassestrukturer, der ikke er hensigtsmæssige ud fra en velstands- og velfærdsbetragtning.

Kasseeftersynet kan supplere de eksisterende informations- og kontrolsystemer i form af benchmarking og tilsyn.

I kasseeftersynet sammenholdes den samfundsøkonomiske prioritering med aktørens incitamentsstrukturer som følge af økonomiske vilkår, lovgivning eller aftaler i øvrigt. Udgangspunktet for kasseeftersynet er de mulige handlinger, som aktøren kan vælge imellem for løsning af en konkret opgave. Elementerne i kasseeftersynet fremgår af *figur 2.1*.

Figur 2.1. Kasseeftersynets elementer og virkemidler til begrænsning af kassetækning.



Der er forskel på, i hvilken grad et område er analyseret samfundsøkonomisk set og hermed om den samfundsøkonomiske prioritering af handlemulighederne er velkendt. I nogle tilfælde vil den samfundsøkonomiske prioritering af aktørens mulige adfærd være et velbelyst område.

I andre tilfælde har aktørens adfærd ikke været vurderet samfundsøkonomisk set. Som led i kasseeftersynet kan der derfor være behov for at opstille pejlemærker for, hvad der skal prioriteres samfundsøkonomisk set. Her

foreslås overvejelserne om den samfundsøkonomiske prioritering at basere sig på principperne i cost-benefit-analyserne.

Udover den samfundsøkonomiske prioritering omfatter kasseeftersynet en kortlægning af aktørens incitamentsstrukturer. Kortlægningen består af to elementer, henholdsvis kortlægning af den gældende regel- og aftalestyring samt den økonomiske styring af aktøren (kasseregnskabet).

Regelstyringen vil omfatte påbud og forbud mv. Aftalerne vil vedrøre de politiske aftaler indgået mellem regeringen og den pågældende aktør.

Aktørens økonomiske incitamentsstrukturer indkredsnes ved at opstille et kasseregnskab, som beregner hvilke mulige måder for varetagelse af en given opgave, som aktøren isoleret set inden for lovgivningens rammer har størst økonomisk incitament til at foretage.

Kasseeftersynet kan danne et godt beslutningsgrundlag for indsatsen til begrænsning af kassetænkning. De mulige styringsinstrumenter til begrænsning af kassetænkning fremgår endvidere også af *figur 2.1*.

Uhensigtsmæssig kassetænkning kan begrænses eller fjernes ved at ændre på kasseregnskabet gennem økonomiske virkemidler, f.eks. tilskud, skatter og afgifter. Uhensigtsmæssig kassetænkning kan dog også i en række tilfælde begrænses ved ikke-økonomiske virkemidler, f.eks. regler, aftaler samt organisation og ledelse.

I nogle situationer kan anvendelsen af visse typer af virkemidler kollidere med andre politisk prioriterede hensyn. I forhold til at begrænse kassetænkning må målet være at vælge de virkemidler, der fremmer en styring hen imod en begrænsning af kassetænkning uden i øvrigt at tilsidesætte andre prioriterede politiske hensyn. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at en række af virkemidlerne kun begrænser kassetænkning men ikke fjerner risikoen herfor. Risikoen for kassetænkning er tilstede, så længe der er konflikt mellem samfundsøkonomisk prioritering og den enkelte aktørs egeninteresse.

3. Eksemplificering af kasseeftersynet

En række konkrete sociale opgaver i kommunalt regi er udvalgt til at illustrere kasseeftersynet som et værktøj til at undersøge, om der i den nuværende styring kan være grundlag for uhensigtsmæssig kassetænkning.

Som illustration af kasseeftersynet er de kommunale opgaver på det sociale område velegnet, fordi der anvendes mange forskellige styringsinstrumenter over for kommunerne, f.eks. regelstyring, økonomiske incitamenter og aftaler.

Som led i eksemplet på et kasseeftersyn undersøges vilkårene for kommunens indsats i forhold til:

- en 35-årig, enlig, ledig kontanthjælpsmodtager med 100 pct.'s arbejdssevne.
- en 35-årig, enlig, ledig kontanthjælpsmodtager med 50 pct.'s arbejdssevne.
- en 20-årig, ung, udeboende kontanthjælpsmodtager .

Kasseeftersynet tager udgangspunkt i kommunernes konkrete handlemuligheder for løsning af opgaven i forhold til en 20-årig og 35-årig kontanthjælpsmodtager, hvor sidstnævnte har henholdsvis fuld og nedsat arbejdssevne. De kommunale handlemuligheder er forskellige afhængig af den enkelte kontanthjælpsmodtager, og der fokuseres på nogle af de væsentlige muligheder. Handlemulighederne styres af den sociale lovgivning, som beskrives under regel- og aftalestyring.

Som led i kasseeftersynet vil først indgå den samfundsøkonomiske prioritering af indsatsen i forhold til kontanthjælpsmodtageren. Herefter vil lovgivnings- og aftalestyringen blive analyseret. Endelig ses der på det kommunale kasseregnskab og hermed de økonomiske incitamentsstrukturer.

3.1. Samfundsøkonomiske pejlemærker

Eksemplet med kontanthjælpsmodtageren gøres løbende til genstand for samfundsøkonomiske analyser og er hermed velbelyst.

Kontanthjælpsmodtager med fuld arbejdsevne

Samfundsøkonomisk set er det vigtigt at sikre, at kommunerne i relation til kontanthjælpsmodtageren med fuld arbejdsevne har incitament til at vælge de alternativer blandt de mulige, der kan medvirke til at understøtte arbejdsudbudet.

De ledige kontanthjælpsmodtagere med fuld arbejdsevne vil være en heterogen gruppe. Nogle vil have lang ledighed bag sig. Andre vil kun opleve ledighed i korte perioder.

Først og fremmest er det derfor vigtigt at sikre, at kommunerne har incitament til at få en ledig ud i ordinær beskæftigelse og hermed til at afstemme indsatsen efter at opnå dette mål bedst muligt.

Aktivering af kontanthjælpsmodtagere skal bidrage til, at ledige, som ellers har svært ved at komme i arbejde, deltager i aktiviteter, der kan fremme dette. Der er i lovgivningen fastsat regler om, at ledige kontanthjælpsmodtagere skal have tilbud om aktivering, jf. punkt 3.2. om regel- og aftalestyring.

Det er således væsentligt, at der generelt ikke sættes aktivering i gang for tidligt i ledighedsforløbet, idet det kan hæmme den enkeltes jobsøgning. Omvendt må passive ledighedsperioder ikke blive så lange, at dette i sig selv hæmmer den enkeltes jobmuligheder.

Kontanthjælpsmodtager med nedsat arbejdsevne

Alternativet for personen med nedsat arbejdsevne er enten varig passiv forsørgelse, aktivering til et job på ordinære vilkår eller et fleksjob.

Fastholdelse som en del af arbejdsstyrken vil give samfundsøkonomiske fordele i form af større arbejdsudbud, hvorfor det er vigtigt at sikre incitament for kommunen til at fremme beskæftigelse af personer med nedsat arbejdsevne i det omfang, at det skønnes muligt. Fastholdelse som en del af arbejdsstyrken for personen med nedsat arbejdsevne kan blandt andet ske ved enten revalidering til et job på ordinære vilkår eller et tilbud om et fleksjob på støttede vilkår.

Revalidering kan prioriteres, hvis beskæftigelse på helt ordinære vilkår er en mulighed. Fleksjob kan komme på tale i det omfang, at støtte er en

forudsætning for at fastholde tilknytningen til arbejdsmarkedet, dvs. hvis personens arbejdsevne vurderes varigt nedsat.

Den unge kontanthjælpsmodtager

Den unge vil ofte have ringe tilknytning til arbejdsmarkedet. Samfundsøkonomisk set er det som regel hensigtsmæssigt at prioritere uddannelse af den unge, som kan bidrage til opkvalificering, eller aktivering, som kan motivere den unge til at søge et job på egen hånd.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at overvejelserne vedrørende pejlemærker bygger på en snæver samfundsøkonomisk vurdering, og at der kan være modgående individuelle hensyn.

3.2. Regel- og aftalestyring

Der er en omfattende regel- og aftalestyring af kommunernes sociale opgaver. I forhold til kasseeftersynet er det kun relevant at se på reglerne med betydning for kommunernes løsning af opgaven i forhold til kontanthjælpsmodtageren.

I lovgivningen er der indlagt en tidsbegrænsning på, hvor lang tid man kan oppebære passiv forsørgelse i form af kontanthjælp. Kommunen har pligt til at tilbyde unge under 30 år aktivering senest efter 13 uger, og for kontanthjælpsmodtagere over 30 år efter en sammenhængende periode på 1 år på kontanthjælp.

For så vidt der er tale om en kontanthjælpsmodtager med nedsat arbejdsevne, foretages vurdering af den nedsatte arbejdsevne på baggrund af arbejdsprøvninger mv. Fleksjob kan tilkendes, når mulighederne for revalidering til beskæftigelse på normale vilkår er udtømte. Hvis en person er tilkendt ret til et fleksjob, har kommunen pligt til at tilbyde et sådant.

Hvilke aktiveringstilbud, der er adgang til, og hvilke vilkår og betingelser, der i den forbindelse skal være opfyldt, er endvidere også regelstyret. I valg af tilbud skal der indgå en individuel vurdering af personens behov for tilbud.

Prioriteringerne på det sociale område tages der højde for i de politiske aftaler mellem regeringen og kommunerne. Aftalerne bidrager hermed til

at påvirke den kommunale adfærd i retning af den overordnede politiske strategi. Som led i kommuneaftalerne vedrørende økonomien for 2001 har regeringen og kommunerne forpligtet sig til at arbejde for, at den offentlige sektor bidrager til et mere rummeligt arbejdsmarked, blandt andet gennem en stærkere virksomhedsrettet indsats og en større opsøgende indsats over for virksomhederne og stærkere involvering af de lokale virksomheder i udbredelsen af det rummelige arbejdsmarked.

Samlet synes der at være en god overensstemmelse mellem den samfundsøkonomiske prioritering og regel- og aftalestyring, hvor regler og aftaler peger hen imod at fremme aktiv indsats for at få den pågældende ud i beskæftigelse frem for passiv forsørgelse. Styringen gennem aftaler og regler bidrager hermed ligeledes til at begrænse muligheden for kassetækning.

I forhold til kommunerne er det dog samtidig vigtigt, at regel- og aftalestyringen i forhold til indsatsen over for kontanthjælpsmodtageren giver plads til skøn samt individuelle og lokale hensyn og hermed åbner for et kommunalt spillerum. Af hensyn til at begrænse risikoen for kassetækning stiller det på den anden side krav til den styring, der skal ske ved økonomiske incitamenter.

3.3. Kasseregnskab

Et væsentligt element i kasseeftersynet er kasseregnskabet, hvor aktørens egne økonomiske incitamentsstrukturer analyseres. Kasseregnskabet opgør nettobelastning (negativ) eller nettooverskud (positiv) for kommunen ved en given handling.

Kasseregnskabet kan opgøres med forskellige grader af dybder.

Traditionelt set har fokus i planlægningen hovedsageligt været på det mere simple kasseregnskab, som inddrager de umiddelbare udgifter for kommunen samt de statslige refusioner, som kommunerne modtager. Derimod har der i mindre omfang været fokus på skattevirkning og kommunal udligning og tilskud.

Med henblik på at forbedre de analytiske værktøjer i indsatsen imod kassetækning opereres der i det følgende med tre dybder af kasseregnskabet.

I kasseregnskab I – som svarer til den dybde, der traditionelt set har været fokus på – ses der på de umiddelbare udgifter for kommunen samt de statslige refusioner, som kommunerne modtager. Der er her tale om det traditionelle niveau for opgørelse af kasseregnskabet. Endvidere er der tale om et simpelt regnestykke.

Kasseregnskab II går lidt dybere ved også at inddrage skattevirkning og eventuelt andre overførsler.

Kasseregnskab III introducerer begrebet *det totale kasseregnskab*. Formålet hermed er at inddrage alle faktorer med virkning i forhold til løsning af den kommunale opgave, herunder kommunal udligning og tilskud.

Der er ikke foretaget nogen analyse af, hvilket niveau af kasseregnskabet som kommunerne orienterer sig imod i dag. Spørgsmålet om den kommunale orientering overvejes i *boks 1*.

Kasseeftersynet kan sætte fokus på, i hvilken grad de forskellige dybder af kasseregnskabet sender de samme signaler til kommunerne vedrørende deres incitamentsstruktur.

I det omfang kasseregnskabets signaler er de samme uanset dybden af regnskabet og i øvrigt er i overensstemmelse med de samfundsøkonomiske pejlemærker, mindsker det risikoen for kassetænkning inden for de gældende lovgivningsmæssige rammer. Omvendt hvis kasseregnskabets signaler er flertydige og hermed varierer afhængigt af hvilken dybde, som kasseregnskabet opgøres på, så kan det øge risikoen for, at de kommunale handlinger ikke stemmer overens med de samfundsøkonomiske pejlemærker og hermed skabe grundlag for kassetænkning.

Boks 1. Hvilket niveau orienterer kommunerne sig efter i forhold til det kommunale kasseregnskab.

Som nævnt er der ikke foretaget en undersøgelse af kasseregnskabet påvirkning af de kommunale handlinger. Kommunen er en kompleks organisation med selvstændige forvaltninger. Graden af tværfaglig koordination mellem forvaltningerne i deres opgavevaretagelse vil formentlig variere fra kommune til kommune.

Den kommunale organisationsstruktur kan således have indflydelse på hvilket niveau af kasseregnskabet, som kommunerne orienterer sig imod i det omfang deres handlinger på dette område overhovedet påvirkes af økonomiske hensyn.

Der vil således – muligvis også afhængigt af størrelse – kunne være store forskelle på, om kommunernes orientering kun rækker til kasseregnskab 1 eller om kommunerne lader sig styre af mere komplekse kasseregnskaber benævnt kasseregnskab 2 og 3.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at i det omfang signalerne vedrørende de økonomiske incitament er *de samme* i såvel kasseregnskab 1 som kasseregnskab 2 og 3, har det ikke nogen betydning for den kommunale handling, om man orienterer sig efter kasseregnskab 1, 2 eller 3. Den kommunale handling vil her være den samme.

Er der derimod tale om forskellige signaler på tværs af de tre kasseregnskaber, kan det omvendt få betydning for den kommunale handling, om man orienterer sig efter kasseregnskab 1, 2 eller 3.

Kasseregnskab 1 – som er et simpelt regnskab – svarer omtrent til de direkte nettoudgifter, som kommunen har af et givent initiativ, og hermed hænger det umiddelbart sammen med de økonomiske parametre som socialforvaltningen i den enkelte kommune styres af. Spiller økonomiske hensyn ind, vil kommunerne i hvert tilfælde være orienteret imod denne dybde af kasseregnskabet – også fordi den hænger så tæt sammen med socialforvaltningens budgetmæssige rammer.

Spørgsmålet er dog, om kommunernes overvejelser, hvad angår kasseregnskabet, stikker dybere endnu og hermed også går ned i kasseregnskab 2, hvor der tages hensyn til skatteindtægter eller kasseregnskab 3, hvor der opstilles et totalt kasseregnskab, der inddrager alle de faktorer, der har betydning for kommunens økonomi – herunder tilskuds- og udligning – i forbindelse med en given indsats/aktivitet.

En opstilling af et totalt kasseregnskab i den enkelte kommune forudsætter, at der er en høj grad af tværfaglig koordinering, således at der kan foretages opgørelser af de økonomiske konsekvenser, som en given indsats vil have i forhold til en anden. Endvidere vil der i forbindelse med tilskuds- og udligningssystemet være tale om et tidsmæssigt forskydning, som også skal indgå i beregningen, før den samlede økonomiske betydning kan opgøres for kommunen.

Set fra lovgivningens side vil det medvirke til at forbedre styringen af kommunerne, at der er overensstemmelse i signalerne på tværs af de forskellige dybder af kasseregnskabet, således at det sikres, at den enkelte kommune handler på samme måde, uanset om den er orienteret efter kasseregnskab 1, 2 eller 3.

Kasseregnskabet for kontanthjælpsmodtageren med fuld arbejdsevne

I *tabel 1* er vist resultatet – ved forskellige dybder af kasseregnskabet – af at have den 35-årige, enlige kontanthjælpsmodtager med 100 pct.'s arbejdsevne på kontanthjælp kontra i ordinær beskæftigelse.

I forbindelse med kasseregnskabet er det nødvendigt at skelne mellem en almindelig kommune og en hovedstadskommune, fordi der opereres med forskellige udligningsniveauer og -kriterier.

Table 1. Resultatet af forskellige dybder for kommunalt kasseregnskab eksemplificeret ved sammenligning af kontanthjælp med ordinær beskæftigelse (2000 PL).

	Passiv forsørgelse	Privat ordinært job
	Kontanthjælp	
<i>Kasseregnskab I, i alt</i>	-48.210	0
<i>Kasseregnskab II, i alt</i>	-39.389	39.817
Det totale kasseregnskab		
<i>Alm. kommune</i>	-32.012	27.078
<i>Hovedstadskommune</i>	-19.079	16.990

Anm.: (-) angiver udgift. Kasseregnskab I viser virkning for kommunen inkl. statslige refusioner. I kasseregnskab II medtages også virkning af skatteindtægter. I det totale kasseregnskab indgår endvidere også den kommunale udligning og tilskud. Det forudsættes, at kontanthjælpsmodtageren har 100 pct.'s arbejdsevne og er enlig.

Uanset dybden af kasseregnskabet er resultatet, at det kan betale sig for kommunen at få den pågældende ind i et ordinært job og ud af passiv forsørgelse.

Der er dog en vis variation mellem kasseregnskaberne, hvad angår størrelsen af gevinsten ved at få kontanthjælpsmodtageren fra passiv forsørgelse ud i ordinær beskæftigelse. I det totale kasseregnskab for hovedstadskommunen er gevinsten ca. 36.069 kr. årligt (2000 PL). Det er for eksempel lavere, end hvis hovedstadskommunen vælger at fokusere på resultat af kasseregnskab I eller II, hvor forskellen er på henholdsvis 48.210 kr. og 79.206 kr. årligt (2000 PL).

I kasseregnskabet ovenfor er der sat fokus på de to yderpunkter, nemlig passiv forsørgelse over for ordinær beskæftigelse. I nogle tilfælde kræver det aktiveringsindsats over for den ledige kontanthjælpsmodtager at få den pågældende ind i et ordinært job. Der kan ligeledes beregnes et kasseregnskab for disse indsatser, som er en investering i at få de pågældende personer over på ordinære vilkår, *jf. tabel 2*.

Aktiveringsindsatsen over for personen med 100 pct.'s arbejdsevne kan være jobtræning. Ved aktivering i kommunal og privat jobtræning må den aktiverede godt varetage et ordinært job – dog må jobbet ikke medføre konkurrenceforvridning, og der skal være tale om en nettoudvidelse af antal ansatte. I individuel jobtræning må personen ikke varetage et ordinært job, og arbejdet som led i jobtræningen må i øvrigt ikke blive udført som almindeligt lønnet arbejde.

I forbindelse med individuel jobtræning henregnes den pågældende derfor ikke som en del af arbejdsstyrken, hvilket man gør ved kommunal og privat jobtræning.

Det kan være relevant i forhold til kommunal jobtræning – men ikke individuel jobtræning i kommunalt regi – at tilskrive det udførte arbejde i kommunen i forbindelse med jobtræningen en produktionsværdi. Det forhold, at der skal være tale om en nettoudvidelse, gør det vanskeligt at sætte en værdi på det udførte arbejde ved kommunal jobtræning. I tabellen er vist virkningen for kasseregnskabet ved at forudsætte en produktionsværdi for det udførte arbejde på 50 pct. af lønomkostningen, men i princippet kan kommunen lægge til grund i de konkrete situationer, at arbejdet både kan have en meget stor og en meget lille værdi og for eksempel svinge fra 0 til 100 pct. af lønomkostningen. Den fastsatte produktionsværdi har stor betydning for resultatet af kommunal jobtræning for kasseregnskabet.

Tabel 2. Resultatet af forskellige dybder for kommunalt kasseregnskab eksemplificeret ved en passiv og aktiv indsats i forhold til kontanthjælpsmodtageren med 100 pct.'s arbejdsevne (2000 PL).

	Passiv forsørgelse	Aktivering			Ordinært job
		Kontanthjælp	Individuel jobtræning	Privat jobtræning	Jobtræning kommunalt ¹⁾
<i>Kasseregnskab I,</i> <i>i alt</i>	-48.210	-70.660	-48.629	-38.374	0
<i>Kasseregnskab II,</i> <i>i alt</i>	-39.389	-58.387	-24.920	-15.053	39.817
Det totale kasseregnskab					
<i>Alm. kommune</i>	-32.012	-52.528	-31.564	-21.527	27.078
<i>Hovedstadskommune</i>	-19.079	-41.101	-33.355	-23.148	16.990

Anm.: (-) angiver udgift. Kasseregnskab I viser virkning for kommunen inkl. statslige refusioner. I kasseregnskab II medtages også virkning af skatteindtægter. I det totale kasseregnskab indgår endvidere også den kommunale udligning og tilskud. Det forudsættes, at kontanthjælpsmodtageren har 100 pct.'s arbejdsevne og er enlig.

- 1) Der er i beregningerne for kommunal jobtræning forudsat en produktionsværdi svarende til 50 pct. af lønnen, jfr. boks 3.3 i del I kapitel 3.

De enkelte aktiveringsindsatsers virkning på kasseregnskabet relativt set afhænger af hvilken dybde kasseregnskabet opgøres på.

I *tabel 3* er indsatserne rangordnet efter deres placering i de forskellige kasseregnskaber, hvor de øverst placerede indsatser er de indsatser, der i det pågældende kasseregnskab belaster kommunen mindst, og omvendt giver de nederst placerede indsatser den højeste belastning.

Tabel 3. Rangordning af indsatserne inden for det kommunale kasserregnskab opgjort med forskellig dybde i forhold til kontanthjælpsmodtageren med 100 pct.'s arbejdsevne (2000 PL).

	Kasserregnskab I	Kasserregnskab II	Det totale kasserregnskab	
			Alm. Kommune	Hovedstads-kommune
Kommunalt kasserregnskab ↑ <i>Mindst belastning</i> ↓ <i>Mest belastning</i>	1. Privat ordi-nært job	1. Privat ordi-nært job	1. Privat ordi-nært job	1. Privat ordi-nært job
	2. Jobtræning kommunalt	2. Jobtræning kommunalt	2. Jobtræning kommunalt	2. Kontanthjælp
	3. Kontanthjælp	3. Privat job-træning	3. Privat job-træning	3. Jobtræning kommunalt
	4. Privat job-træning	4. Kontanthjælp	4. Kontanthjælp	4. Privat job-træning
	5. Individuel jobtræning	5. Individuel jobtræning	5. Individuel jobtræning	5. Individuel jobtræning

Som det fremgår, sker der kun i begrænset omfang ændringer i indsatsernes rangordning mellem de forskellige dybder af kasserregnskabet.

Det er det private ordinære job, der belaster kasserregnskabet mindst, hvilket endvidere er i god overensstemmelse med de samfundsøkonomiske pejlemærker.

Herefter kommer kommunal jobtræning, når der forudsættes en produktionsværdi af kontanthjælpsmodtagerens indsats på 50 pct. Den kommunale jobtræning giver et bedre kasserregnskab end den private jobtræning ved en produktionsværdi på 50 pct. Regnestykket vedrørende den kommunale jobtræning er selvsagt følsomt over for forudsætningen om produktionsværdien, jf. boks 3.3. Hvis det lægges til grund, at kommunen indregner 100 pct. produktionsværdi af jobtræningspersonens arbejde, er kommunal jobtræning i alle tilfælde den aktivitet, som har det mest fordelagtige kasserregnskab. Hvis kommunen i stedet medregner 0 pct., er det den aktivitet, der har det dårligste kasserregnskab.

Ligeledes gælder det også for alle dybderne af kasseregnskabet, at den individuelle jobtræning er den indsats, der giver den største belastning.

Hvad angår kontanthjælp og privat jobtræning, så skifter disse indsatser placering i rangordningen. Her sendes der således forskellige signaler afhængigt af dybden af kasseregnskabet.

Endvidere er det også her centralt at skelne mellem almindelig kommune og hovedstadskommune. For hovedstadskommunen er flertydigheden i signalerne størst ved, at kontanthjælpen i det totale kasseregnskab giver en mindre belastning end såvel privat som kommunal jobtræning.

Aktiveringsindsatserne er en investering, og det kommunale incitament til at anvende foranstaltningen skal – udover lovgivningen – derfor også ses i sammenhæng med sandsynligheden for, at det fører til ordinær beskæftigelse. Kommunerne vil derfor muligvis i deres overvejelser også lægge virkningen ved at få den pågældende ud i ordinær beskæftigelse til grund for beslutningen om indsats frem for kasseregnskabet ved de enkelte aktiveringsinitiativer. Det betyder i givet fald, at kommunerne orienterer sig efter virkningen for kasseregnskabet af at få den pågældende ud i ordinær beskæftigelse.

Som nævnt er der ikke foretaget nogen analyse af, hvilket niveau af kasseregnskabet kommunerne orienterer sig imod i dag. Kasseeftersynet viser, at de forskellige dybder af kasseregnskabet for den almindelige kommune – men ikke hovedstadskommunen – sender de samme signaler vedrørende den kommunale incitamentsstruktur i forhold til en række af indsatserne.

Der er dog flertydighed i signalerne, for så vidt gælder kontanthjælp og privat jobtræning, hvis placering i rangordningen således varierer mellem de forskellige dybder af kasseregnskabet. Omvendt er privat jobtræning formentlig et af de bedste initiativer til at få kontanthjælpsmodtageren i job, dvs. selvom det umiddelbart er lidt dyrere, kan det være en god investering.

Kasseregnskabet for kontanthjælpsmodtageren med nedsat arbejdsevne

I tabel 4 er vist det totale kasseregnskab for udvalgte handlemuligheder over for den 35-årige kontanthjælpsmodtager med nedsat arbejdsevne (50 pct.'s arbejdsevne).

Som led i aftalen om førtidspensionsreformen har forligspartierne endvidere truffet beslutning om at ændre på reglerne vedrørende fleksjob, ledighedsydelse og virksomhedsrettet revalidering. For fleksjob og virksomhedsrettet revalidering sker der en ændring af den statslige refusion. For ledighedsydelse sker der både en ændring af ydelse og statslig refusion.

Tabel 4. Resultatet af forskellige dybder for kommunalt kasseregnskab eksemplificeret ved en passiv og aktiv indsats i forhold til kontanthjælpsmodtageren med nedsat arbejdsevne (2000 PL).

	Passiv forsørgelse		Fleksjob		Virksomhedsrettet revalidering		Revalidering	
	Kontant-hjælp	Førtids-pension ¹⁾	Gældende regler	Aftale om førtids-pensionsreform	Gældende regler	Aftale om førtids-pensionsreform	Revalidering-sydelse	Ordnæransættelse s f a revalidering
<i>Kasseregnskab I, i alt</i>	-48.210	-72.345	0	-30.813	-49.019	-35.813	-79.100	0
<i>Kasseregnskab II, i alt</i>	-39.389	-64.522	23.709	-7.104	-25.310	-12.104	-58.189	39.817
Det totale kasseregnskab								
<i>Alm. kommuner</i>	-32.012	-58.070	17.065	-13.748	-31.954	-18.748	-56.129	27.078
<i>Hovedstads-kommune</i>	-19.079	-42.953	15.274	-15.540	-33.745	-20.540	-48.471	16.990

Anm.: (-) angiver udgift. Kasseregnskab I viser virkning for kommunen inkl. statslige refusioner. I kasseregnskab II medtages også virkning af skatteindtægter. I det totale kasseregnskab indgår endvidere også den kommunale udligning og tilskud. Hvad angår fleksjob og virksomhedsrettet revalidering, viser tabellen kasseregnskabet dels ved de gældende regler, dels i flg. forslaget til førtidspensionsreform.

Det forudsættes, at kontanthjælpsmodtageren har 50 pct.'s arbejdsevne og er enlig.

- 1) Gældende regler for førtidspension, for så vidt der er tale om forhøjet almindelig førtidspension.

For at skabe et overblik over indsatsernes virkning på kasseregnskabet er der foretaget en rangordning i *tabel 5*. Den øverst placerede i rangordningen er den indsats, som bedst kan betale sig for kommunen i det pågældende tilfælde. Hvad angår virksomhedsrettet revalidering og fleksjob, tages der i tabellen kun højde for deres virkning ifølge aftalen om en ny førtidspensionsreform.

Tabel 5. Rangordning af indsatserne inden for det kommunale kasseregnskab opgjort med forskellig dybde i forhold til kontanthjælpsmodtageren med nedsat arbejdsevne (2000 PL).

	Kasseregnskab I	Kasseregnskab II	Det totale kasseregnskab	
			Alm. kommune	Hovedstads-kommune
Kommuntalt kasseregnskab Mindst belastning  Mest belastning 	1. Fleksjob kommunalt og privat	1. Fleksjob kommunalt og privat	1. Fleksjob kommunalt og privat	1. Fleksjob kommunalt og privat
	2. Virksomhedsrettet revalidering	2. Virksomhedsrettet revalidering	2. Virksomhedsrettet revalidering	2. Kontanthjælp
	3. Kontanthjælp	3. Kontanthjælp	3. Kontanthjælp	3. Virksomhedsrettet revalidering
	4. Forhøjet alm. førtidspension	4. Revalideringsydelse	4. Revalideringsydelse	4. Forhøjet alm. førtidspension
	5. Revalideringsydelse	5. Forhøjet alm. førtidspension	5. Forhøjet alm. førtidspension	5. Revalideringsydelse

Der er også en vis stabilitet i indsatsernes rangordning mellem de forskellige dybder af kasseregnskabet for kontanthjælpsmodtageren med nedsat arbejdsevne.

Hvad angår fleksjob, belaster denne indsats i alle tre dybder kasseregnskabet mindst, og det gælder uanset, om der er tale om gældende regler eller forslag til nye regler i forbindelse med en førtidspensionsreform. Det er endvidere i god overensstemmelse med de samfundsøkonomiske pejlemærker. Der er hermed et entydigt signal om at prioritere fleksjob som

indsats og hermed at prioritere fastholdelse til arbejdsmarkedet frem for passiv forsørgelse.

Hvad angår virksomhedsrettet revalidering og kontanthjælp – som kommer på henholdsvis en anden og tredjeplads – er der ligeledes lighed i rangordningen mellem de forskellige dybder af kasseregnskabet.

Virksomhedsrettet revalidering er således den indsats, som belaster kommunen mindst efter fleksjob, hvis man kigger på kasseregnskab I og II eller det totale kasseregnskab for en almindelig kommune.

Er der derimod tale om en hovedstadskommune, rykker kontanthjælpen op og giver en marginal mindre belastning end den virksomhedsrettede revalidering.

Hvad angår forhøjet almindelig førtidspension, falder denne indsats også forskelligt ud i kasseregnskaberne afhængigt af dybden. I kasseregnskab I og i det totale kasseregnskab for hovedstadskommunen belaster den alm. forhøjet førtidspension kasseregnskabet mindre end revalideringsydelsen.

I den nye aftale om førtidspensionsreform ændres der på kasseregnskabet, således at førtidspensionen i alle regnestykkerne kommer til sidst, hvorved det endvidere sikres, at revalidering bedre kan betale sig end førtidspension. Hermed sikres, at kommunerne inden for lovgivningens rammer har incitament til at opbruge andre muligheder, førend der tilkendes varig pension.

Kasseeftersynet vedrørende kontanthjælpsmodtageren med nedsat arbejdsevne viser, at de forskellige dybder af kasseregnskabet ikke sender helt de samme signaler vedrørende den kommunale incitamentsstruktur. Det kan gøre det vanskeligere at vurdere, om det kommunale kasseregnskab vedrørende kontanthjælpsmodtageren med 50 pct.'s arbejdsevne svarer til de samfundsøkonomiske pejlemærker, og det kan øge risikoen for kassetænkning.

På den anden side synes kasseregnskaberne at være i god overensstemmelse med den aktive linie ved at prioritere fleksjobbene. Revalidering giver umiddelbart en høj belastning, men betragtes revalideringen som en investering i at få den pågældende ud på ordinære vilkår, vil der på lang sigt – såfremt revalideringen lykkes – kunne opnås en positiv virkning på

kasseregnskabet, og det gælder uanset hvilken dybde kommunen i givet fald lader sig styre ud fra.

Kasseregnskabet for den 20-årige udeboende kontanthjælpsmodtager

I forhold til den unge er det valgt at fokusere på uddannelse som kommunal handlemulighed.

Tabel 6. Resultatet af forskellige dybder for kommunalt kasseregnskab eksemplificeret ved en ung kontanthjælpsmodtager (2000 PL).

	Passiv forsørgelse	Kompetencegivende uddannelse		Produktionsskole	
	Kontanthjælp for udeboende	Som led i aktivering	På eget initiativ (SU-vilkår)	Som led i aktivering	På eget initiativ (inkl. skoleydelse) ¹⁾
<i>Kasseregnskab I, i alt ..</i>	-28.518	-54.495	0	-69.001	-25.000
<i>Kasseregnskab II, i alt</i>	-23.649	-49.626	2.778	-64.132	-20.044
Det totale kasseregnskab					
<i>Alm. kommune</i>	-13.745	-39.722	13.601	-54.228	-10.178
<i>Hovedstadskommune.</i>	-3.616	-29.593	24.643	-44.099	-87

Anm.: Det er forudsat, at der er tale om en udeboende. Endvidere bør det bemærkes, at staten dækker ydelsen, når den unge vælger et ophold på en produktionsskole på eget initiativ. Ved den kompetencegivende uddannelse som led i aktivering er valgt som eksempel et introduktionsforløb på en handelsskole.

(-) angiver udgift. Kasseregnskab I viser virkning for kommunen inkl. statslige refusioner. I kasseregnskab II medtages også virkning af skatteindtægter. I det totale kasseregnskab indgår endvidere også den kommunale udligning og tilskud.

Det forudsættes, at kontanthjælpsmodtageren har 100 pct.'s arbejdsevne og er enlig.

- 1) Opsøges en produktionsskole på eget initiativ udbetales der en statsligt finansieret skoleydelse til deltagere, der udløser statstilskud, og som ikke er under aktivering.

For at skabe et overblik over indsatsernes virkning på kasseregnskabet er der foretaget en rangordning i *tabel 7*. Den indsats, som bedst kan betale sig for kommunen i det pågældende tilfælde, er øverst placeret i rangordningen.

Tabel 7. Rangordning af indsatserne inden for det kommunale kasseregnskab opgjort med forskellig dybde i forhold til den unge kontanthjælpsmodtager (2000 PL).

		Kasseregnskab I	Kasseregnskab II	Det totale kasseregnskab	
				Alm. kommune	Hovedstads-kommune
Kommunalt kasseregnskab	Mindst belastning	1. Kompetencegivende uddannelse på eget initiativ (SU-vilkår)	1. Kompetencegivende uddannelse på eget initiativ (SU-vilkår)	1. Kompetencegivende uddannelse på eget initiativ (SU-vilkår)	1. Kompetencegivende uddannelse på eget initiativ (SU-vilkår)
		2. Produktions-skole på eget initiativ	2. Produktions-skole på eget initiativ	2. Produktions-skole på eget initiativ	2. Produktions-skole på eget initiativ
		3. Kontanthjælp	3. Kontanthjælp	3. Kontanthjælp	3. Kontanthjælp
		4. Kompetencegivende uddannelse som led i aktivering	4. Kompetencegivende uddannelse som led i aktivering	4. Kompetencegivende uddannelse som led i aktivering	4. Kompetencegivende uddannelse som led i aktivering
	Mest belastning	5. Produktions-skole som led i aktivering	5. Produktions-skole som led i aktivering	5. Produktions-skole som led i aktivering	5. Produktions-skole som led i aktivering

I de forskellige dybder i kasseregnskabet er der for den unge kontanthjælpsmodtager den samme rangordning af indsatserne. Her vil det derfor ikke være afgørende hvilken dybde, som kommunerne har valgt at lade sig styre ud fra.

Kasseeftersynet vedrørende den unge kontanthjælpsmodtager viser således, at de forskellige dybder af kasseregnskabet sender de samme signaler vedrørende den kommunale incitamentsstruktur. Det gør det endvidere lettere at vurdere om det kommunale kasseregnskab vedrørende den unge kontanthjælpsmodtager svarer til de samfundsøkonomiske pejlemærker. Det fremgår, at kommunen har incitament til at få den unge til selv at søge en kompetencegivende uddannelse og hermed gennemføre den på SU-vilkår, hvilket er i god tråd med den samfundsøkonomiske prioritering.

4. Resultat af et konkret kasseftersyn

Eksemplerne på kasseftersyn underbygger, at kasseftersynet er et godt informationssystem og hermed styringsværktøj.

Konkret viser eksemplet på kasseftersynet vedrørende kommunernes indsats i forhold til kontanthjælpsmodtageren, at det kan betale sig for kommunen at få kontanthjælpsmodtageren ud i beskæftigelse i overensstemmelse med de samfundsøkonomiske pejlemærker.

Som nævnt er det ikke undersøgt, hvad kommunerne konkret styrer ud fra, herunder hvilken dybde kommunerne bruger som guideline – i det omfang økonomiske incitamentsstrukturer overhovedet påvirker den kommunale adfærd på dette område.

Kassetækningsrapporten viser, at de forskellige dybder af kasseregnskabet, hvad angår kontanthjælpsmodtageren med fuld arbejdsevne og den unge, stort set sender de samme signaler, hvad angår den kommunale incitamentsstruktur. Det gælder også for kontanthjælpsmodtageren med nedsat arbejdsevne, når der tages hensyn til aftalen om førtidspensionsreformen.

Herudover er de signaler, som de forskellige dybder af det kommunale kasseregnskab udsender, også i overensstemmelse med de samfundsøkonomiske pejlemærker. Sammenfaldet dels mellem signalerne fra de forskellige dybder af det kommunale kasseregnskab, dels i øvrigt mellem det kommunale kasseregnskab og de samfundsøkonomiske pejlemærker kan medvirke til at mindske risikoen for kassetækning.

Når de forskellige dybder af kasseregnskabet sender de samme signaler, hvad angår den kommunale incitamentsstrukturer, så kan det bidrage til at styrke muligheden for at styre kommunerne i overensstemmelse med de samfundsøkonomiske pejlemærker og hermed for at mindske risikoen for kassetækning.

Kasseftersynet peger endvidere på, at den nuværende regel- og aftalestyring giver kommunerne et vist spillerum, som skaber plads til skøn samt individuelle og lokale hensyn. I forhold til en målsætning om at begrænse kassetækning øger det på den anden side kravene til styringen ved økonomiske incitament, herunder at de økonomiske incitament er klare

og ikke indbyrdes i konflikt og i øvrigt er i overensstemmelse med de samfundsøkonomiske pejlemærker.

5. Tværgående emner

Kassetækning kan berøre mere tværgående emner som for eksempel offentligt kapitalapparat og infrastruktur samt offentlige fonde. Her kan der være risiko for, at kassetækning kan betyde utilstrækkelig udnyttelse af ressourcer og innovationsmuligheder vedrørende kapitalapparat og infrastruktur.

Offentlige fonde er endvidere en særlig juridisk konstruktion, der – fordi der er tale om en ”slags selvejerskab” – rummer risiko for kassetækning.

5.1. Offentligt kapitalapparat

Fokus i finanspolitikken og styringen af de offentlige udgifter har hidtil hovedsageligt været på investeringerne og hermed den løbende regulering af omfang og prioritering af de offentlige investeringer. Forvaltningen af kapitalapparatet i form af udnyttelsespraksis og -grad, organisation samt løbende vedligehold har i mindre omfang været i fokus.

I dag sker der kun i begrænset omfang en styring og regulering af forvaltningen af kapitalapparatet – når der ses bort fra initiativet med ændringen af statens ejendomsadministration. Forvaltningen er ofte et anliggende for den enkelte offentlige institution mv., som ikke umiddelbart har et incitament til at tage samfundsøkonomiske hensyn og for eksempel sikre ledig kapacitet udnyttet.

Der kan opstå en form for kassetækning på dette område, når den enkelte offentlige institutions forvaltning af kapitalapparatet ikke svarer til, hvad der er samfundsøkonomisk optimalt i forhold til den pågældende teknologi.

For eksempel kan det ses som udtryk for kassetækning, hvis en offentlig institution ikke skaber mulighed for, at andre offentlige institutioner kan udnytte en eventuel ledig kapacitet på områder, hvor kapitalapparatet forældes teknologisk hurtigt, medens fysisk nedslidning ikke spiller en rolle.

Reduktion af kassetænkning i forhold til udnyttelse af kapitalapparat vil indebære prioritering af de kollektive hensyn frem for den enkelte myndigheds ejerskab.

Omlægning af statens bygge- og ejendomsadministration, der træder i kraft d. 1.januar 2001, kan her anvendes som eksempel på model for at skabe en mere effektiv kapitalforvaltning i statsligt regi.

Der er nogle offentlige områder, hvor det især kan være relevant i relation til forvaltning af kapitalapparatet at være opmærksom på kassetænkning. Og det er områderne, hvor teknologien udgør en nøgelfaktor og en forudsætning for såvel høj produktivitet som god kvalitet. Det gælder for eksempel på nogle områder inden for sundhedsområdet.

5.2. Ledningsført infrastruktur og kloak som netværk

Der kan fremover opstå behov for yderligere ledningsført infrastruktur i form af net til datatransmission. Samfundsøkonomisk set er det dog ikke nødvendigvis rentabelt at etablere yderligere ny infrastruktur, hvis der allerede i dag er en ledningsført infrastruktur, der i form af en værtsfunktion kan udnyttes til formålet.

I regi af Københavns Kommune har der således været igangsat et projekt med at udnytte ledningsført infrastruktur i form af kloakkerne til at trække kabler til datatransmission.

Fordelen ved at bruge kloakkerne til at trække net til datatransmission er, at kloakkerne er et vidt forgrenet og veludbygget net, der giver adgang helt ud til den enkelte husstand.

Dansk Teknologisk Institut ser perspektiver i at anvende f.eks. kloakker som vært for ny ledningsført infrastruktur vedrørende datatransmission.

Det kommunale engagement i kloakvirksomhed har hjemmel i særlovgivning. Den lovgivningsmæssige regulering af området er gennemgået i *boks 5.4*.

Hvis der skal ske en udnyttelse af kloakkerne som netværter, kan det ske ved at tilvejebringe hjemmel herfor i lovgivningen og heri fastlægge for

eksempel den konkrete model for etablering af netværtskaber og fordeling af et eventuelt overskud.

6. Fonde

Der er i det offentlige tradition for at vælge at lade en række opgaver løse af fonde, herunder selvejende institutioner. Baggrunden herfor er hensynene om løsere tilknytning til regering og forvaltning, styrket bruger- og organisationsindflydelse, decentralisering m.m.

Selve den juridiske konstruktion af fonde kan dog rumme risiko for kassetækning, fordi den enkelte fond ikke har en egentlig ejerkreds men styres ud fra et formål, som i reglen vil være givet ”én gang for alle” og hermed ikke ajourføres med udviklingen. Der kan hermed være risiko for, at formålet går hen og bliver utidssvarende.

I 1998 blev der udarbejdet et forslag til en politik vedrørende de offentlige fonde, der indeholder en række konkrete forslag til styringsinstrumenter, som kan anvendes til begrænsning af kassetækning på fondsområdet.

Det er i vidt omfang muligt ved regelstyring at ændre på de fonde, som er oprettet ved lov, herunder nedlæggelse og omdannelse af fondene samt omformulering af formålsparagraffen. Det er sværere at regulere fonde oprettet på privatretligt grundlag.

For både privatretlige og offentligretlige fonde kan der være gode muligheder for regulering ved økonomiske virkemidler – særligt når fondene fortsat er afhængige af det offentlige.

Herudover kan begrænsning af kassetækning også ske gennem aftaler med fondenes ledelser, f.eks. frivillig overtagelse af opgaver, som ellers ville finansieres offentligt.

Del II

Resume

Kassetænkning kan begrænses, men risikoen kan ikke fjernes. En løbende aktiv indsats udgør det bedste middel imod kassetænkning.

Ministeriernes status over kassetænkning på deres område viser, at der hidtil har været betydelig opmærksomhed om at begrænse kassetænkning inden for mange sektorområder, og at der allerede er gennemført en omfattende indsats. Indsatserne har været gennemført under andre ”overskrifter” som konsekvens af, at kassetænkning ikke har været overvejet som problem mere systematisk.

Nogle ministerier peger på områder, hvor der fortsat kan være risiko for kassetænkning, hvorfor disse områder følges tæt.

Neden for gennemgås sektorministeriernes afrapporteringer på deres område. Afrapporteringen er udfærdiget af de enkelte ministerier.

1. Sundheds- og socialområdet

Kassetænkning på sundheds- og socialområdet har oftest baggrund i usikkerhed om opgavefordeling og ansvar. Det kan medføre ineffektive løsninger i forhold til den samlede samfundsøkonomi såvel som overfor borgerne.

Kassetænkning på social- og sundhedsområdet er som sagt velkendt og ikke ny. Gennem flere år har der været megen opmærksomhed på at komme den u hensigtsmæssige kassetænkning til livs og dermed sikre de optimale løsninger for samfundet og for borgerne.

Indsats imod kassetænkning i forhold til udskrivning af ældre fra sygehuse

Et konkret eksempel på et område med risiko for kassetænkning, som er søgt begrænset, har været ældre, færdigbehandlede patienter fra somatiske sygehuse, som udskrives til plejehjem eller til hjemmet med tilbud om hjemmepleje.

Som led i indsats imod kassetænkning blev der i 1993 indført mulighed for, at amter kan afkræve en kommune betaling pr. sengedag for færdigbehandlede patienter, hvor udskrivning udskydes på grund af mangel på plejehjemsplads eller hjemmeplejetilbud.

Der har efterfølgende været et fald på 52 pct. i antal færdigbehandlede på sygehusene.

Forebyggelse

For en væsentlig del af opgaverne på forebyggelses- og sundhedsfremmeområdet gælder, at de økonomiske effekter ("gevinster") oftest tilfalder andre kasser end den kasse, som afholder udgiften. Det skaber risiko for kassetænkning. Opgaven med begrænsning af kassetænkning på området hæmmes på den anden side af, at sammenhæng mellem ydelse og "gevinst" sjældent er synlig.

Det kræver i dag betydelig politisk/administrativ vilje til at samarbejde på tværs af niveauer og sektorer samt at gennemføre nye og kvalitetsudvikle bestående forebyggelsesinitiativer.

Af eksempler på forebyggelsesområdet, hvor der kan være risiko for kassetænkning, kan nævnes kommunal indsats overfor børn i familier, hvor den voksne er i amtslig misbrugsbehandling. De livsstilsforårsagede – og dermed forebyggelige – sygdomme betyder en belastning af sundhedsvæsenet, der alternativt ville kunne frigøre ressourcer til behandlingen af sygdomme, der ikke eller kun vanskeligt kan forebygges.

Prioritering af forebyggelse og sundhedsfremme er blevet tydelig de senere år og indgår f.eks. i aftalen om den kommunale økonomi for 2001.

Psykiatri

Ansvar for sundhedsfaglig behandling og pleje af sindslidende er placeret i sundhedssektoren, mens de sociale myndigheder står for bo-, aktivitets- og beskæftigelsestilbud til sindslidende.

Der har været problemer med udskrivning af færdigbehandlede patienter fra psykiatriske afdelinger, som følge af manglende (varige) sociale tilbud, navnlig sociale botilbud. Men med finansloven for 2000, hvor der er afsat en pulje på i alt 300 mill. kr. over tre år til formålet, er der taget initiativ til en kraftig forøgelse af antallet af sociale tilbud til sindslidende.

Der kan også være risiko for kassetænkning på dette område, bl.a. i forhold til forebyggelse. Med regeringens folkesundhedsprogram er der imidlertid sket en oprustning af forebyggelsesindsatsen generelt, herunder også på psykiatri-området.

Genoptræning

Det er ikke klart fastlagt ved lov, hvem der har ansvaret for den fornødne genoptræning, der kan foregå såvel i amtsligt (sygehus- eller sygesikringsregi) som i kommunalt regi. Området karakteriseres ofte som et grå-zoneområde, hvor kassetænkning i amt og kommune kan medføre, at en sundhedsfaglig nødvendig og samfundsøkonomisk rationel træning ikke finder sted.

Der er gennemført en række indsatser til begrænsning af kassetænkning på området. Den 1. januar 1994 trådte nye samarbejdsbestemmelser i sygesikringsloven i kraft. Flere amter har fulgt opfordringen i den centrale tema-udmelding om at indgå samarbejdsaftaler amtet og kommunerne imellem med det formål at sikre borgernes genoptræning.

Sundhedsministeren har fremsat lovforslag om ændring af sygehusloven med henblik på at sikre, at alle patienter, der har brug for fortsat genoptræning efter sygehusbehandling, får den nødvendige genoptræning i et sammenhængende forløb, uanset om genoptræningen foregår i amtsligt eller kommunalt regi.

Med lovforslaget sker der en præcisering af sygehusvæsenets ansvar for at tilrettelægge et træningsforløb for den enkelte patient, når dette er lægefagligt begrundet. Lovforslaget om genoptræningsplaner er en direkte opfølgning på et klart ønske på folkehøringerne om sundhed og sygehuse,

og er udarbejdet i overensstemmelse med aftalerne om den kommunale økonomi, der er indgået i juni 2000 mellem regeringen, Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening samt Københavns og Frederiksberg kommuner.

På finansloven for 2000 er der fra satspuljen afsat midler til et udredningsarbejde med henblik på at sikre og skabe sammenhæng i genoptræningsindsatsen.

Et særligt problem på træningsområdet vedrører den vedligeholdende træning af handicappede. Kommuner (og amter) har i nogle tilfælde ladet sygesikringsordningen varetage en del af de træningsopgaver, som ellers skal varetages af kommunen efter den sociale lovgivning som led i et tværfagligt socialpædagogisk tilbud.

I Sundhedsstyrelsens nyligt reviderede retningslinjer vedrørende den vederlagsfri fysioterapi er søgt at løse denne kassetækning ved at understrege, at multihandicappede børn og voksne, som bor i et botilbud eller har tilknytning til et sådant, skal tilbydes fysioterapi inden for botilbuddets rammer. Tilbud om behandling i almindelig fysioterapeutisk klinik kan være et utilstrækkeligt tilbud, specielt for mindre børn.

Lægemiddelområdet

Beslutningskompetencen vedrørende oprettelse og nedlæggelse af apoteker og apoteksfilialer ligger hos sundhedsministeren efter høring af de berørte parter. Den generelle erfaring er, at kommunerne ikke kan tilslutte sig nedlæggelser af apoteksenheder.

En årsag til den kommunale prioritering af bibeholdelse af apoteker og apoteksenheder, som ikke er samfundsøkonomisk rentable, kan være, at den fortsatte drift af en apoteksenhed for det enkelte amt/den enkelte kommune ikke er forbundet med direkte/gennemskuelige udgifter af betydning.

Der kan være risiko for kassetækning ved, at pris- og rabatstrukturer for sygehuse og apoteker mv. ikke er den samme. En medicinbehandling, som for sygehusene er billig, kan være dyr efterfølgende for det offentlige i medicintilskud. Sundhedsministeriet/Lægemiddelstyrelsen stiller gratis oplysninger om priserne i primærsektoren til sygehusenes rådighed (elektronisk), men incitamentet for sygehusene er at se på egen økonomi.

Sociale indkomstoverførsler

Der er gennemført mange initiativer til at begrænse uhensigtsmæssig kassetækning på de sociale indkomstoverførsler. Formålet har været at tilskynde til en tidlig forebyggende indsats og sikre bedre sammenhæng mellem den kommunale indsats og hensyn til velstand og velfærd.

På førtidspensionsområdet er der som sagt sket en nedsættelse af refusionsprocenten i flere omgange. Først skete der en nedsættelse fra 100 pct. til 50 pct. Siden er refusionsprocenten for nytillkendelser sat ned til 35 pct. pr. 1. januar 1999.

For at sikre en mere målrettet individuel opfølgingsindsats for sygedagpengemodtagere er kommunerne blevet medfinansierende med halvdelen af udgifterne til sygedagpenge efter 8. uge. Som opfølgning på kommuneaftalen overvejes det at fremrykke denne medfinansiering til at gælde allerede efter 5 ugers fravær. Desuden er det pr. 5. juli 1999 kommunerne alene, der afholder udgifterne til sygedagpenge efter 52 ugers fravær.

Det er desuden aftalt i forbindelse med aftalen med KL for 2001, at der i forlængelse af førtidspensionsreformen er behov for at vurdere, om de nuværende refusionsordninger for de aktive tilbud i alle tilfælde understøtter indsatsen.

Sociale serviceområde

Som et grundlæggende vilkår for området er grænsedragningen mellem den sociale indsats og sundhedsindsatsen vanskelig. Det kræver klare beskrivelser og fordelinger at sikre ansvaret for opgaveløsningen, når det sociale område og sundhedsområdet - udover at være svær definatorisk at afgrænse - også er placeret i to forskellige sektorer (amt og kommune) og altså i to eller flere forskellige kasser.

Der er imidlertid gennem de senere år taget en række initiativer med sigte på at forebygge uhensigtsmæssig kassetækning. På serviceområderne er det for så vidt angår de områder, der i dag er omfattet af den delte finansiering mellem amt og kommune, således aftalt at erstatte denne finansieringsform med en såkaldt grundtakstmodel, som kan sikre større sammenhæng mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar. Grundtakstmodellen vil løse problemerne med uhensigtsmæssig kassetækning.

2. Arbejdsmarked

En række reformer siden 1994 har stort set elimineret kassetækning, så der aktuelt ikke er nævneværdige problemer på området.

På arbejdsmarkedsområdet har der været risiko for kassetækning i at flytte mellem overførsels- og driftssystemer. Det har skabt risiko for, at initiativerne over for den enkelte ledige ikke har været styret af hensynet til, hvad der kunne give den ledige det bedste udgangspunkt hurtigst muligt for tilbagevenden til arbejdsmarkedet men derimod et kompliceret regelsæt mellem offentlige kasser.

Med arbejdsmarkedsreformen i 1994 blev kommunernes mulighed for at kassetænke i samspillet mellem det delvis kommunefinansierede kontanthjælpssystem og det statsligt finansierede dagpengesystem, hvor muligheden for at komme ud af kontanthjælpssystemet og ind i dagpengesystemet via støttet arbejde bortfaldt.

Fra 1999 skal ledige under uddannelse altid forsørges gennem den rammebelagte aktivbevilling med uddannelsesgodtgørelse. Samtidig blev lediges muligheder for under aktivering at modtage uddannelsesorlov og AMU-godtgørelse fjernet.

Initiativerne har stoppet AF's og kommunernes mulighed for at anvende tilbud, hvor drifts- og/eller forsørgelsesudgifterne helt eller delvis har været finansieret uden for aktivrammen og de kommunale budgetter. Dette finansieringssystem har været en ansporing til, at AF og kommunerne anvendte tilbud, der ikke belastede aktivrammen og de kommunale budgetter, fremfor tilbud, der udfra en konkret afvejning gav de bedste muligheder for en hurtig tilbagevenden til beskæftigelse for den enkelte.

Det betyder, at offentligt finansieret uddannelse i mange tilfælde har været "billigere" at anvende end f.eks. jobtræning eller uddannelse hos private kursusudbydere, hvor AF ikke har haft mulighed for at trække på alternative finansieringskanaler.

Efter ændringerne afspejler AF's og kommunernes finansieringsbyrde ved de forskellige tilbud fremover de reelle offentlige udgifter.

Der har endvidere været mulighed for, at kommunerne kunne placere kontanthjælpsmodtagere på AMU-uddannelserne. På denne måde undgik kommunen at betale kontanthjælp eller aktiveringsydelse, fordi også ikke-forsikrede ledige modtog den statsligt finansierede AMU-godtgørelse under deltagelse i et AMU-kursusforløb.

For at undgå denne u hensigtsmæssige kassetænkning blev ikke-forsikredes placeringer på AMU-uddannelserne i 1999 rammebelagt på et relativt lavt niveau og samtidig blev muligheden for, at ikke-forsikrede ledige kunne modtage AMU-godtgørelse helt fjernet.

Det har hidtil været muligt at gennemføre en ordinær Social- og Sundhedsuddannelse (SoSu) med uddannelsesorlovsydelse. Således kan kommunerne relativt billigt uddanne social- og sundhedspersonale til kommunen med tilskud fra staten gennem uddannelsesorlovsordningen samtidig med, at en stor del af uddannelsen er arbejdspraktik med ansættelse i en kommune. Det har skabt et element af kassetænkning i muligheden for at bruge uddannelsesorlovsydelse til et andet formål end, hvad den var etableret til.

Med reformen på voksen- og efteruddannelsesområdet vil det ikke længe være muligt at opnå statslig finansiering i form af uddannelsesorlovsydelse til ordinære social- og sundhedsuddannelser.

3. Integration og asyl

Integration

Formålet med den nye integrationslov med virkning fra 1999 er at styrke integrationsindsatsen og samle ansvaret for integrationsindsatsen hos en myndighed – kommunen.

Efter loven tilbydes nyankomne flygtninge mv. et introduktionsprogram. Kommunerne har fået det overordnede ansvar for den samlede integrationsindsats - herunder ansvaret for boligplacering, udarbejdelse af handlingsplaner, tilbud om danskundervisning, kursus i samfundsforståelse og aktivering samt udbetaling af ydelser efter integrationsloven.

Af hensyn til at undgå kassetænkning finansieres kommunernes udgifter til gennemførelse af introduktionsprogrammer mv. via aktivitetsbestemte tilskud. Herudover er størstedelen af udgifterne i medfør af loven omfat-

Kassetækning

tet af den kommunale budgetgaranti, hvorved der sker en regulering af eventuelle kommunale mer- eller mindreudgifter på landsplan i forhold til de ydede aktivitetsbestemte tilskud.

På introduktionsydelsen er der indført en finansieringsmodel med 75 pct. refusion kombineret med ydelse af et generelt grundtilskud, der er uafhængigt af, om udlændingen modtager introduktionsydelse eller er selvforsørgende, hvorved den enkelte kommune får et økonomisk incitament til at fremme, at udlændingen hurtigst muligt bliver selvforsørgende.

Finansieringen gennem aktivitetsbestemte tilskud indebærer, at der ikke er mulighed for kassetækning i forhold til at få eventuelle kommunale merudgifter ud over de ydede aktivitetsbestemte tilskud dækket af staten, men i stedet skal disse bæres af den pågældende kommune.

Der er dog 100 pct. refusion af de kommunale udgifter til hjælp i særlige tilfælde, som vedrører etablering og indbo, tandlæge og medicin og udgifter til transport. Et område med 100 pct. refusion af udgifter, der i et vist omfang er baseret på en skønsmæssig udmåling, kan principielt indebære risiko for kassetækning. Hidtidig stikprøverevision har ikke vist tegn på kassetækning, men området følges nøje.

Asyl

Der er kun i begrænset omfang sammenhæng mellem ansvaret for indsatsen af administrative ressourcer i asylsagsbehandlingsprocessen og ansvaret for udgifterne til indkvartering af asylansøgere.

Tilsvarende har Udlændingestyrelsen ikke noget økonomisk ansvar for afledte udgiftsmæssige konsekvenser hos Flygtningenævnet af styrelsens styring af overdragelsen af sager til Flygtningenævnet.

Med henblik på at forbedre incitamentsstrukturerne og mindske risikoen for u hensigtsmæssig kassetækning pågår i øjeblikket implementering af en række anbefalinger fra en tværministeriel arbejdsgruppe under Indenrigsministeriet.

Et centralt element heri er arbejdsgruppens forslag om at betragte de enkelte led i asylsagsbehandlingen som sammenhængende arbejdsprocesser, selv om disse er fordelt på flere myndigheder. Omlægninger i én fase

af asylsagsbehandlingen må vurderes i sammenhæng med konsekvenserne i andre faser af asylsagsbehandlingen.

Der peges på at etablere et udbygget formaliseret samarbejde om aktivitetsforudsætninger, dimensionering af sagsbehandlingskapacitet, arbejdstilrettelæggelse mv. Indenrigsministeriet forventer at implementere arbejdsgruppens forslag i den kommende tid.

4. Undervisning

Gennem de senere år er der foretaget en række initiativer til begrænsning af risiko for kassetænkning inden for undervisningsområdet.

Der er således gennemført en finansieringsomlægning for lediges deltagelse i uddannelse. Deltagerbetalingen på VUC er forhøjet. Der er indført øget kommunal medfinansiering for den vidtgående specialundervisning. Det kommunale bidrag på efterskolerne er forhøjet. Der er indført kommunalt bidrag på produktionsskolerne samt på husholdnings- og håndarbejdsskolerne. Folkeoplysningsloven er blevet begrænset til at omfatte foreninger, hvor enhver personkreds før kunne få adgang til tilskud.

Undervisningsministeriet er dog opmærksom på, at der stadig kan forekomme en række kassetækningsmuligheder, dels på produktionsskoleområdet, dels i forbindelse med undervisningsdeltagelse som led i revalideringsforløb.

AVU og specialundervisning

Inden for Almen voksenuddannelse (AVU) udbydes en række tilbudsfag i form af psykologi, medievidenskab og filosofi. Oplysningsforbundenes tilsvarende tilbud under folkeoplysningsloven (aftenskolerne) har derimod en høj grad af deltagerbetaling. Denne forskel kunne skabe grundlag for kassetænkning blandt brugerne. Derfor er der indført øget deltagerbetaling på tilbudsfagene inden for almen voksenuddannelse (AVU) og hf-enkeltfag således, at forskellen i deltagerbetaling mellem AVU og aftenskolerne er reduceret.

Finansieringen af specialundervisningen har tidligere været delt mellem amter og kommuner afhængigt af foranstaltningens karakter. I 1999 er der aftalt en forhøjelse af det kommunale bidrag, som kommunerne skal betale til amterne, når de henviser elever til den vidtgående specialunder-

visning. Hermed er det blevet udgiftsneutralt for kommunen, om der tilbydes almindelig eller vidtgående specialundervisning.

I forbindelse med indførelsen af grundtakstmodellen på det sociale område er det endvidere besluttet at foretage en samlet vurdering af de byrdemæssige konsekvenser herunder også driftsudgifter for specialundervisningen.

Produktionsskoler

Før finansieringsomlægningen for ledige i uddannelse finansierede staten den fulde taxameterudgift til ikke-aktiverede elever. Finansieringsstrukturen indebar et kommunalt incitament til at henvise elever til produktions-skoleforløb under frit optag snarere end under aktivering.

Som led i en finansieringsomlægning er der indført en aktivitetsafhængig kommunal bidragspligt for ikke-aktiverede årselever. Desuden bortfalder statstilskud til produktionsskoleophold af mere end 12 måneders varighed. Initiativerne har mindsket men ikke fjernet mulighederne for kassetænkning på området. Der er fortsat en betydelig gevinst for det kommunale kasseregnskab, når der tages højde for alle væsentlige udgifter og ydelser til at henvise elever til produktionsskoleforløb under frit optag, *jf. del I kapitel 4.*

Revalidender

Der er i dag et stort antal revalidender på de ordinære uddannelser. Den studerende vil ved revalidering få adgang til en langt højere godtgørelse, end man alternativt kunne få gennem SU-systemet. Der kan hermed være risiko for kassetænkning blandt de uddannelsessøgende. Samtidig har kommunen fortsat mulighed for et gratis uddannelsesstilbud hos Undervisningsministeriet eller amtet, da revalidenderne ikke er omfattet af finansieringsomlægningen for aktiverede ledige. I modsat retning trækker dog, at revalidering gennemgående giver en relativ højere belastning af det kommunale kasseregnskab sammenlignet med mange andre aktiveringsindsatser, *jf. del I kapitel 4.*

Statens Voksenuddannelsesstøtte

Som et led i voksenuddannelsesreformen indførtes Statens Voksenuddannelsesstøtte (SVU), der afløser uddannelsesorloven. Fremover vil alle beskæftigede over 25 år kunne få SVU til voksen- og efteruddannelsesforløb i op til ét år. SVU er på dagpengeniveau og er derfor væsentligt højere

end SU-satsen. Det er ikke muligt at følge ordinære uddannelser med SVU, men der kan eksistere en latent kassetænkningstilbud i det omfang, hvor den SVU-berettigede kan følge tilsvarende uddannelses tilbud, der bliver udbudt som voksenuddannelse.

Det drejer sig primært om Åben Uddannelse, hvor f.eks. merkonom- og datanomuuddannelsen samt en række diplom- og masteruddannelser har en vis grad af komplementaritet over for de ordinære videregående uddannelser. Det skal dog bemærkes, at den forholdsvis korte støtteperiode på højst 52 uger lægger en naturlig begrænsning på denne trafik. Undervisningsministeriet vil i øvrigt følge udviklingen på området.

5. Kultur

På kulturområdet har der været gennemført mange initiativer til at modvirke kassetænkning.

Som led i en ny filmlov i 1997 er der sket en samling af den danske filmvirksomhed, der tidligere foregik i flere regi, til én institution ved navn Det Danske Filminstitut.

Ud fra et kassetænkningssynspunkt er eksistensen af selvstændige ”cigar-kasser” uheldig, idet de kan modvirke en samlet prioritering. Der er således til stadighed behov for at være opmærksom på denne problemstilling. I 1999 blev der for eksempel vedtaget en omfattende revision af udlodningen på tipsområdet. Der er i den nye tipslov taget højde for kassetænkning. De enkelte ”tipsministerier” står for uddelingen af midlerne i henhold til de fordelingsnøgler, som fremgår af tipsloven frem for, at midlerne udbetales direkte til foreninger og organisationer. Det er således sikret, at tilskuddene fra bl.a. Kulturministeriets fond til kulturelle formål m.v. sker i henhold til prioriterede overvejelser.

Der er endvidere etableret en database over de årlige tipsaktstykker, hvilket kan medvirke til at forbedre den indbyrdes koordinering af ministerernes tips- og lottomidler.

På teaterområdet er der gennemført flere lovrevisioner, der bl.a. har haft til hensigt at begrænse kassetænkning. Som et led i den sidste lovrevision er små storbyteatre udskilt af egnsteaterordningen. For de små storbyteatre er der afsat en samlet pulje til driftstilskud. Kommuners og amtskom-

muners driftstilskud til egnsteatre uden for storbykommunerne støttes fortsat via en refusionsordning, men den seneste lovrevision har begrænset mulighederne for at oprette nye refusionsberettigede egnsteatre.

I forbindelse med de regionale kulturaftaler overflyttes de statslige tilskud på en række samfinansierede områder fra Kulturministeriet til kulturregionerne. Herved fratages regionerne incitamenter til at foretage prioriteringer efter økonomiske overvejelser i forbindelse med refusionsordninger mv. - og tilskyndes til at fordele de samlede midler efter rene kulturpolitiske overvejelser.

Biblioteksområdet

Som led i den nye lov om biblioteksvirksomhed indgår en række tiltag, der skal fremme samarbejdet om driften af folkebibliotekerne på tværs af kommunegrænserne. Det vedrører dels en mulighed for at opkræve betaling hos bopælskommunen ved brugernes pendleri over kommunegrænserne, dels betaling for administrations- og forsendelsesudgifter for udveksling af materialer (på institutionelt niveau).

Ansvar for de statslige forsknings- og specialbiblioteker er organisatorisk spredt ud på mange forskellige ministerområder, idet bibliotekerne enten er etableret som selvstændige biblioteker, der betjener en flerhed af vidensområder, eller er etableret med udgangspunkt i et konkret behov for biblioteksbetjening på de enkelte ressort- og institutionsområder.

Med henblik på at "kickstarte" en fælles indsats i tilknytning til IT-udviklingen på forskningsbiblioteksområdet har Kulturministeriet, Forskningsministeriet og Undervisningsministeriet igangsat projektet "Danmarks Elektroniske Forskningsbibliotek" (DEF-projektet).

DEF-projektet vil i projektperioden 1998-2002 bidrage til, at forskningsbibliotekerne stiller deres informationsressourcer til rådighed for brugerne på en sammenhængende og enkelt måde. Projektet indeholder blandt andet en koordineret indsats i forhold til brugernes adgang til vidensbaser på Internet og i forhold til udviklingen af netbaserede søge- og bestillingsservices på tværs af de enkelte biblioteker. Når projektbevillingen udløber, er det hensigten, at forskningsbibliotekerne fortsat intensiverer samarbejdet med henblik på en effektiv og rationel udnyttelse af de ressourcer, der afsættes til forskningsbibliotekernes virksomhed.

På sigt er det hensigten, at Danmarks Elektroniske Forskningsbibliotek udvikler sig til et sammenhængende virtuelt bibliotekstilbud på internettet, der involverer såvel folkebibliotekssektoren som forsknings- og specialbibliotekerne. I bibliotekssektoren er der således udover DEF-projektet igangsat en lang række initiativer med henblik på samordning af de enkelte bibliotekers kataloger og netbaserede servicetilbud. Sigtet er at skabe en sammenhængende infrastruktur for Danmarks videns- og informationsforsyning.

Andet

I Folketingssamlingen 2000/2001 forventes det, at lovgivningen på museumsområdet vil blive ændret. Et af formålene med revisionen af museumsloven vil være at styrke kvaliteten på de museer, der modtager støtte fra staten – og fremme øget samordning og samarbejde mellem de forskellige museer.

6. Forskning

Den danske forskningsindsats er karakteriseret ved høj grad af spredning og mange aktører. Spredningen har blandt andet til hensigt at sikre sektorchensyn tilgodeset i forskningsindsatsen. Omvendt skaber spredningen af forskningsindsatsen på forskellige områder risiko for dårlig ressourcudnyttelse i form af parallelt arbejde. Regeringen har derfor aftalt med Folketingets partier (undtagen Enhedslisten), at der nedsættes en Kommission, der blandt andet har til formål at undersøge strukturen i den offentlige forskning, herunder de fire hovedlove i offentlig forskning: Universitetsloven, Sektorforskningsloven, Lov om forskningsrådgivning mv. (forskningsrådene) og Lov om Grundforskningsfonden.

Forskningskommissionen får til opgave at vurdere behovet for fornyelse og sammenhæng i den danske forskningsindsats, herunder fælles rammevilkår for de forskellige aktører på tværs af forskningssystemet, klarhed i opgavefordelingen mellem de forskellige aktører og lige vilkår for de enkelte forskningsmiljøer. Et centralt punkt for forskningskommissionen bliver derfor også at begrænse uhensigtsmæssig kassetænkning.

Som led i regeringens erhvervsstrategi *.dk21* søges samarbejde om forskningsindsats fremmet gennem organisering af Større, Tværgående Forskergrupper med henblik på at opnå en kritisk størrelse og omfang i forskningsindsatsen og undgå parallelt arbejde.

Ved udgangen af 1999 forvaltede forskningsrådene mv. over 40 forskellige puljer mv. Det store antal kasser har i de senere år givet anledning til kritik af en for indviklet finansieringsstruktur, som kunne hæmme konkurrencen om midlerne og derved også en effektiv udnyttelse af ressourcerne. Det store antal puljer antages at have medført u hensigtsmæssig kassetækning, dels fordi koordinationen mellem puljerne har været utilstrækkelig, dels fordi konkurrencen mellem puljerne antages at have været svingende. Samtidig har opdelingen medført en strukturel opsparring i forskningsrådssystemet.

I Forslag til Finanslov 2001 har regeringen søgt at reducere en række af disse ulemper ved at reducere det store antal konti og forenkle kontostrukturen på finansloven med henblik på en mere fleksibel udnyttelse af bevillingerne. Strukturændringen åbner for, at forskningsrådene kan øge konkurrencen om midlerne og derved opnå øget kvalitet for pengene. Samtidig giver ændringen mulighed for, at rådssystemet kan søge at opnå en bedre koordinering af ressourceforbruget.

Finansieringen af forskningen er spredt ud på mange forskellige offentlige bidragsydere, f.eks. universiteter, forskningsråd, Forskningsforums programkomitéer, Danmarks Forskningsråd og Grundforskningsfonden. Der er derfor taget en række forholdsregler for, at der sker kassetækning i dobbeltaflønning, hvor de enkelte forskere får finansieret samme opgave flere gange. Disse er relativt omfattende og vurderes at være tilstrækkelige til at undgå risiko for kassetækning.

7. By- og bolig

Hovedområderne inden for By- og Boligministeriets område har gennem de seneste år undergået større reformer, hvis formål har været at sikre en hensigtsmæssig incitamentsstruktur og undgå overlapning mellem ministeriets støtteordninger og støtteordninger på andre ministerområder.

På det støttede byggeri er kommunerne som tilsagnsgivere de centrale aktører. I overensstemmelse med opgave/byrdefordelingens grundprincip bidrager kommunen til finansieringen i et omfang, der giver et tilstrækkeligt incitament til at begrænse anskaffelsesudgifterne. Senest blev den kommunale 'grundkapital' til alment byggeri (up-front betaling i form af rente- og afdragsfrit lån i indtil 50 år) ved en styringsreform pr. 1. januar

1998 forhøjet fra 7 til 14 pct. af anskaffelsestallet, mod at staten til gengæld afholder den løbende støtte.

Ministeriet har i oktober 2000 fremlagt en evaluering af styringsreformen. I evalueringen peges på, at den samlede incitamentsstruktur for familie- og ungdomsboliger sikrer den fornødne styring af byggeriets omkostninger, mens der kan konstateres tendens til opdrift i priserne for ældreboliger etableret ved ombygning og andelsboliger, hvorfor der påtænkes udarbejdet en opfølgende evaluering i løbet af 2001. Ministeriet vil samtidig følge effekterne af den kommunale låneadgang til grundkapitalen, der blev indført som et led i Kommuneaftalen for 2001.

På kort sigt er der sat fokus på ombygningssagerne, og der er herunder i december 2000 gennemført en opstramning af bestemmelserne om fastsættelse af den ejendomsværdi, der kan indregnes i anskaffelsestallet ved etablering af støttet byggeri ved ombygning. På andelsboligområdet vil ministeriet tilsvarende overveje mulighederne for en styrkelse af den kommunale interesse i at begrænse anskaffelsesudgifterne.

På byfornyelsesområdet er der i december 2000 gennemført en lovreform, der som hovedsigte har en sikring af alle aktørers tilskyndelse til at effektivisere byfornyelsen og samtidig træffe samfundsøkonomisk rationelle beslutninger om arbejdernes omfang. Reformen er gennemført som opfølgning på rapporten 'Mere effektiv byfornyelse: en budgetanalyse', afgivet november 1999.

På boligstøtteområdet er det afgørende i relation til kassetænkning, at støttemodtagere har størst mulig tilskyndelse til at økonomisere med boligforbruget. Med virkning fra år 2000 er der påbegyndt indfasning af en omfattende reform, den såkaldte BS2000-reform. Med reformen motiveres støttemodtager netop til at økonomisere med boligforbruget, og samtidig målrettes støtten, således at den koncentrerer sig om husstande med begrænsede muligheder for selv at betale en bolig af rimelig standard.

8. Miljø- og Energi

Administrationen af miljø- og energiområdet er kendetegnet ved en decentral organisering med amter og kommuner som de primære myndigheder. Ved opbygningen af den administrative struktur har det været et grundlæggende princip, at ansvar og kompetence har skullet følges ad. Dette in-

debærer, at kommunerne/amterne generelt ikke har kompetence til at træffe beslutninger med ressourcemæssige konsekvenser for andre offentlige myndigheder.

Den nuværende kompetencedeling mellem stat, amter og kommuner vurderes som udgangspunkt at være hensigtsmæssig, men det kan ikke udelukkes, at der stadig kan være tilfælde af mindre hensigtsmæssig kompetencefordeling.

I forbindelse med evalueringer og bredere samfundsøkonomiske analyser af tilskudsordningers virkning vil også hensyn til kassetækning indgå.

På Energiområdet er afsat midler til forskelligartede tilskud. De overordnede principper i forbindelse med tilskudsmidlerne er at understøtte den overordnede målsætning om CO₂-reduktion og tilskynde til en hensigtsmæssig handlemåde på energiområdet.

I regelsættene for de ordninger, som Energistyrelsen administrerer, er der indarbejdet bestemmelser, der angiver, at der ikke kan ydes tilskud til den samme projektudgift fra flere ordninger.

Skønt der er en klar defineret kompetencefordeling og fordeling af økonomiske ansvar, er der dog nogle enkelte områder, hvor Skov- og Naturstyrelsen og amtskommuner/kommuner varetager beslægtede områder.

Udover amterne og Skov- og Naturstyrelsen er kommunerne og Danmarks Naturfredningsforening således berettiget til at rejse fredningssager.

Hovedreglen vedrørende erstatning er, at staten betaler 3/4-del og amtet de resterende 1/4 -del. Hvis fredningen hovedsageligt har interesse for kommunen, kan kommunen tilkendes at betale helt eller delvist den andel, som staten skulle betale. Hvis fredningen hovedsagelig har national interesse og medfører store udgifter, kan staten blive pålagt at betale 9/10 og amtet 1/10. Sidstnævnte regel anvendes relativt ofte. Fordelingen af erstatningsbetalingen – hvor amtet skal udrede en del af denne – indeholder et incitament til, at det enkelte amt ikke gennem rejsning af fredningssager kan påføre staten udgifter uden, at amtet også selv må udrede erstatning. Der vurderes ikke i øjeblikket at ske kassetækning, og Skov- og Naturstyrelsen følger nøje udviklingen i såvel størrelsen som fordelingen af fredningssagerne.

Den nuværende refusionsordning for strandsanering vurderes at rumme risiko for kassetænkning, hvor staten refunderer 100 pct. – før 1999 dog kun 50 pct. – af kommunernes udgifter til strandsanering ved olie- og kemikalieforurening af kysten. Den fulde refusion indebærer, at kommunerne ikke længere har et økonomisk incitament til at begrænse udgifterne til strandsanering. Miljø- og Energiministeriet har, gennem udstedelse af en bekendtgørelse, søgt at tage højde herfor ved at indføre et krav om, at foranstaltningen skal anmeldes til Miljøstyrelsen, der skal godkende foranstaltningen, inden denne iværksættes. Udgiften til strandsanering er dog relativt beskednen og udgør under 10 mill.kr. årligt, hvorfor der er tale om et begrænset problem.

9. Fødevarer, landbrug og fiskeri

Der er gennemført en sammenlægning af EU-direktoratet og Strukturdirektoratet til Direktoratet for Fødevarerhverv. Formålet er at sikre en effektiv, koordineret og målrettet gennemførelse af den fremtidige erhvervs politik inden for landbrugs-, fiskeri- og fødevarersektorerne. Sammenlægningen af direktoraterne vil bidrage til at mindske områder med risiko for u hensigtsmæssige incitamentsstrukturer blandt andet ved, at det vil være lettere at identificere projekter og støtteansøgere på tværs af tilskudsordninger.

Af andre initiativer til begrænsning af kassetænkning kan nævnes forenklingen af tilskudsstrukturen, hvor tilskud til økologisk udvikling under strukturloven og produktudviklingsloven nu er blevet samlet i en ny innovationslov, der omfatter tilskud til fremme af innovation, forskning og udvikling m.v. i fødevarer-, jordbrugs- og fiskerisektoren. For de to nært beslægtede områder vil der således fremover være ét samlet regelsæt om bl.a. tilskudsområdet, tilskudssatser og tilbagebetalingsregler i tilfælde af kommerciel udnyttelse af resultaterne af udviklingsprojekterne.

Gebyrer kan medvirke til at sikre, at borgeren handler således, at den samfundsøkonomiske nytte heraf overstiger de administrative omkostninger. Der er derfor fremsat lovforslag om gebyr for ekspedition af eksportstøtte med virkning fra 2001.

Det er endvidere et af de bærende principper for Fødevarerministeriets tilrettelæggelse af støtteordninger, at kredsen af støttemodtagere skal være veldefineret i forhold til de mål, der tilstræbes med støtteordningen, og at

det bør undgås, at samme aktivitet kan opnå støtte under flere støtteordninger.

Desuden stilles der på de fleste områder krav om, at der sker medfinansiering fra privat side som en forudsætning for, at der gives en offentlig bevilling til et udviklings- eller forskningsprojekt. Medfinansieringskravet kan sandsynligvis i nogle situationer medvirke til at mindske kassetækning.

De fleste ordninger under Fødevarerministeriets område medfinansieres af EU og følger derfor de centralt fastsatte EU-regler. Generelt har man i regi af EU også været opmærksom på muligheden for kassetækning. Der indgår derfor i EU-reglerne en række principper, der kan modvirke kassetækning.

For eksempel er det fastsat, at støtte til flere foranstaltninger i henhold til landdistriktsforordningen kun kan kombineres, hvis de hænger sammen og er indbyrdes forenelige – om nødvendigt skal støtteniveauet justeres. Når der kan opnås støtte fra forskellige kilder, er der endvidere også ofte fastsat regler om kumulering af støtte.

Del I
General del

Kapitel 1

Kassetænkning

- hvad er det,
- og hvordan kan den reduceres

1.1. Den tænkende kasse

Kassetænkning sættes i reglen i forbindelse med et negativt initiativ, der vedrører en spekulativ handling på samfundets eller andre enheders bekostning. Det er dog vigtigt at skelne mellem kassetænkning og uhenigtsmæssig kassetænkning.

Det forhold, at aktørerne på et område "tænker" og hermed søger at optimere for sig selv –dvs. søger at opnå dét, der ud fra den enkelte aktørs synsvinkel er bedst muligt –er en fundamental forudsætning for at forbedre velstanden og velfærden.

Derfor er det også vigtigt at skabe gode vilkår for, at en kasse (en aktør) tænker og søger at opnå dét, der ud fra den pågældendes synsvinkel er bedst. Det kan være i form af at sikre aktøren de nødvendige informationer til at træffe den beslutning, der er den bedste set fra aktørens synsvinkel.

Udover informationer spiller de organisatoriske (ledelsesmæssige) og lovgivningsmæssige rammer ind på aktørens vilkår for at træffe den beslutning, der er bedst for den pågældende.

Skaber disse rammer en incitamentsstruktur for aktøren, når denne træffer sit optimale valg, som ikke forbedrer velstand og velfærd, men i stedet giver et velstands- og velfærdstab, er der risiko for "uhensigtsmæssig kassetænkning".

Baggrunden for, at der kan ske uhensigtsmæssig kassetænkning, ligger hermed i høj grad i rammerne for den organisatoriske (ledelsesmæssige) og lovgivningsmæssige styring af den pågældende aktør. Den uhen-

sigtsmæssige kassetænkning har hermed baggrund i en utilstrækkelig eller uhensigtsmæssig styring organisatorisk og lovgivningsmæssigt af den enkelte aktør.

Da det er aktøren, som konkret vælger den optimale beslutning og udmønter det i handling, vil der derfor også være en tendens til at gøre den enkelte aktør ansvarlig, når der optræder uhensigtsmæssig kassetænkning. I mange tilfælde skyldes handlingen nogle strukturer, som ligger uden for aktørens indflydelse, hvorfor ansvaret for uhensigtsmæssigheden hermed heller ikke kan tilskrives aktøren.

1.2. Den uhensigtsmæssige kassetænkning

I det følgende anvendes begrebet kassetænkning synonymt med uhensigtsmæssig kassetænkning. Kassetænkning kan eksistere såvel inden for som på tværs af henholdsvis det privatretlige som det offentligretlige område.

Her er det valgt at begrænse kassetænkning til kun at vedrøre den kassetænkning, der har betydning for den offentlige sektor enten ved, at et privatretligt retssubjekt kassetænker i forhold til den offentlige sektor, eller ved at offentlige enheder kassetænker i forhold til hinanden.

Uhensigtsmæssig kassetænkning vedrører de situationer, hvor de lokale incitamenter hos en aktør udløser handlinger, som er anderledes end de handlinger, der er bedst set i et overordnet velstands- og velfærdsperspektiv. Det kan i givet fald føre til øgede offentlige udgifter, højere skatter og lavere livskvalitet mv.

For at der kan optræde uhensigtsmæssig kassetænkning, skal fire betingelser i reglen være til stede. Det er hermed kun en delmængde af de økonomiske forvridninger, der kan karakteriseres som kassetænkning.

- Flere aktører med forskellige roller
For det *første* skal der være flere aktører, hvis roller skal være forskellige, hvad angår, hvem der beslutter rammerne, og hvem der udmønter eller handler inden for rammerne. Almindeligvis vil man således ikke tale om kassetænkning, hvis en handling gennemføres af den samme enhed, som også har *bestemt* rammerne i sin helhed for handlingen.

- Flere dispositionsmuligheder
For det *andet* skal der være tale om flere alternative dispositionsmuligheder, der helt eller delvist er substituerbare set ud fra den offentlige aktørs synsvinkel, men ikke er ligeværdige set i et samfundsøkonomisk perspektiv.
- Optimal handling
For det *tredje* skal det gælde, at den pågældende handling for den offentlige aktør er optimal givet de forhåndenværende informationer, og hermed at denne får tilgodeset "sine egne interesser" ved at vælge det ene alternativ fremfor det andet. Begreberne optimalitet og egeninteresse kan man vælge at forstå bredt og kan hermed også involvere værdibaserede, ikke-økonomiske hensyn, der f.eks. er kulturelt eller traditionsmæssigt betingede.
- Tab
For det *fjerde* skal handlingen give et tab i et velstands- og velfærdsperspektiv målt ud fra en alternativ betragtning.

I *tabel 1.1.* illustreres betingelserne for u hensigtsmæssig kassetænkning, hvor aktøren kan vælge mellem mulighed A og B, hvor aktøren set ud fra hensynet til egeninteressen foretrækker A, medens B er at foretrække ud fra en samfundsøkonomisk synsvinkel. Hvis aktøren vælger mulighed A fremfor mulighed B, vil der derfor være tale om kassetænkning.

Der vil være grundlag for kassetænkning, så længe der ikke er overensstemmelse mellem aktørens egeninteresse og den samfundsøkonomiske prioritering i vurderingen af de enkelte alternative dispositionsmuligheder.

Tabel 1.1. Forudsætningerne for at u hensigtsmæssig kassetænkning kan opstå.

	Aktørens alternative dispositionsmuligheder	
	Mulighed A	Mulighed B
Aktørens egen interesse.....	+	-
Samfundsøkonomisk prioritering	-	+

Alle fire forudsætninger skal være opfyldt for, at der er tale om u hensigtsmæssig kassetænkning.

Almindeligvis ses kassetænkning som et byrdefordelingsmæssigt spørgsmål, hvor opgaver og deres finansiering "skubbes" rundt mellem offentlige aktører. Kassetænkning vil være neutral set i forhold til de offentlige finanser, så længe den alene vedrører fordelingen af udgifterne og skatterne inden for den offentlige sektor uden i øvrigt at berøre det samlede udgifts- og skattetryk.

En række handlinger, der muligvis i dag betragtes som kassetænkning, vil hermed ikke opfylde kravet om at give velstands- og velfærdstab. På den anden side skal det nævnes, at spekulation i byrdefordeling må forventes i en række tilfælde også at indebære, at aktøren ikke træffer et optimalt valg, hvorved der opstår et samfundsøkonomisk tab og kassetænkning. Sondringen mellem byrdefordeling og kassetænkning er i praksis nok mindre relevant.

Uhensigtsmæssig kassetænkning behøver dog ikke altid at være ved en aktiv handling. Kassetænkningen kan i princippet også opstå ved at undlade ud fra egeninteresse at foretage en given handling, som vil være bedst i et velstands- og velfærdsperspektiv. Mulighed A kan hermed godt bestå i at "undlade at handle".

1.3. Aktørens incitamentsstrukturer

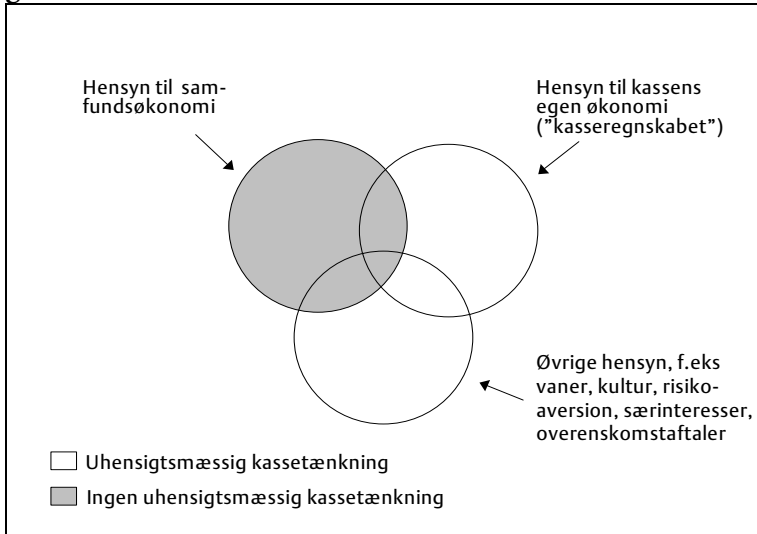
Der kan principielt skelnes mellem følgende hensyn og interesser som styrende for en aktør på et givet tidspunkt:

- hensyn til samfundsøkonomien
- hensyn til egne økonomiske interesser ("kasseregnskabet")
- øvrige hensyn, herunder ikke-økonomiske hensyn

Som tidligere nævnt vil en kasses handlinger ikke nødvendigvis kun være betinget af økonomiske hensyn i form af hensyn til egen økonomi eller samfundsøkonomiske interesser. De øvrige hensyn, herunder ikke-økonomiske faktorer, omfatter en bred kreds og vedrører f.eks. vaner, kultur, ideelle hensyn, interessenters indflydelse, og ansattes præferencer .

Figur 1.1. viser hvilke mulige hensyn, som aktøren kan have valgt at prioritere ved valg af løsning. I forhold til kassetænkning er det afgørende, om handlingen ligger inden for "det skraverede" eller "det hvide" område.

Figur 1.1. Mulige hensyn styrende for en aktørs handlinger.



Vælger aktøren at udføre en handling, som vil blive rubriceret inden for "det hvide" område, vil aktøren samtidig have valgt ikke at tage hensyn til, hvad der er samfundsøkonomisk optimalt men i stedet at lade sig styre ud fra hensyn til sin egen økonomi eller de øvrige hensyn.

Uhensigtsmæssig kassetænkning vil omvendt være undgået, når aktøren vælger den mulighed, som er den samfundsøkonomisk bedste blandt de mulige handlinger. Den valgte mulighed vil her befinde sig inden for "det skraverede" område.

I en række tilfælde vil aktøren have mulighed for at vælge en løsning, som tilgodeser flere hensyn på én gang, jf. områderne hvor cirklerne overlapper hinanden.

Hvilke løsninger, som er hensigtsmæssige for den enkelte aktør, er det muligt at påvirke gennem regulering.

Der kan tales om en optimal struktur og regulering, hvis der blandt de forhåndenværende mulige måder at løse en opgave på er én mulighed, der ligger inden for fællesmængden af de tre cirkler og hermed kan opfylde de økonomiske og ikke-økonomiske hensyn på én gang, jf. trekanten i midten, hvor de tre cirkler overlapper hinanden.

Målet må være at få skabt en regulering med færrest mulige konflikter mellem hensynene og hermed incitamentet for den enkelte aktør til at vælge en handling, som dels er samfundsøkonomisk hensigtsmæssig, dels også i videst muligt omfang kan tilgodese hensynet til aktørens egne økonomiske interesser og ikke-økonomiske forhold.

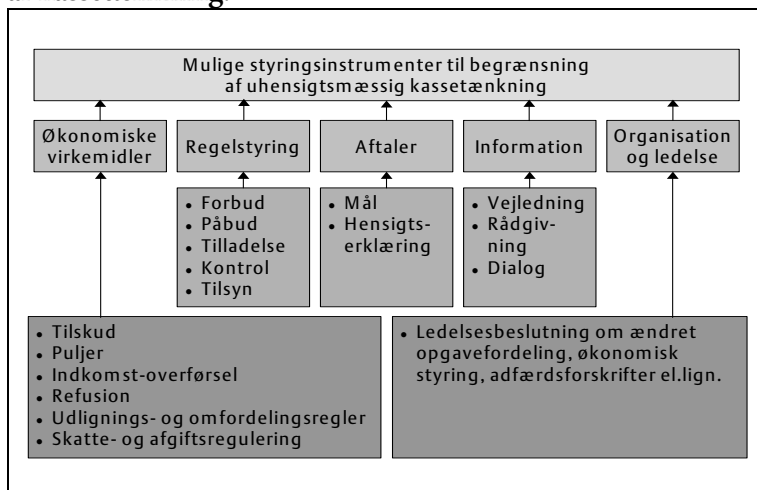
Det må forventes, at reguleringen af aktørerne i dag i høj grad også vil være bestemt af tradition indenfor de pågældende sektorområder frem for velstands- og velfærdshensyn.

1.4. Mulige løsningsmidler i forhold til kassetækning

Det kan ses som udtryk for en utilstrækkelig regulering af en aktør, når den handler på en måde, der ikke er samfundsøkonomisk optimal.

De mulige styringsinstrumenter til begrænsning af kassetækning er vist i figur 1.2.

Figur 1.2. De mulige styringsinstrumenter til begrænsning af kassetækning.



Der kan skelnes mellem følgende 5 grupper af styringsinstrumenter:

- Økonomiske virkemidler
- Regelstyring
- Aftaler

- Information
- Organisation og ledelse

1.4.1. Økonomiske virkemidler

En aktørs økonomi – kasseregnskabet – har ofte stor indflydelse på aktørens handling.

Det er muligt at påvirke kasseregnskabet gennem økonomiske styringsinstrumenter i form af tilskud, puljer, indkomstoverførsel, refusion, udlignings- og omfordelingsregler samt skatte- og afgiftsregulering. Den økonomiske styring kan også ske i form af regler vedrørende niveauet for aktørens forbrug eller sammensætning (dvs. hvad man må bruge midlerne på og hvor meget).

De økonomiske styringsinstrumenter kan medvirke til at ændre på kasseregnskabet således, at den handling, der er mest gunstig set ud fra aktørens økonomiske perspektiv, også er den mest hensigtsmæssige set ud fra en velstands- og velfærdsbetragtning.

Hvis aktørens økonomiske incitamenter svarer til, hvad der er optimalt ud fra en velstands- og velfærdsbetragtning, vil der være skabt et godt grundlag for, at aktøren handler optimalt og hermed for, at der ikke længere vil være en risiko for kassetænkning. Der kan således her tales om stærke styringsinstrumenter.

Det er dog samtidig vigtigt at være opmærksom på, at der kan være forskelle i den måde, som de enkelte styringsinstrumenter virker på. Hvornår hvilke økonomiske styringsinstrumenter er de mest effektive, vil bl.a. afhænge af typen af kassen og dens opgaver. På miljøområdet er man således i stigende grad gået over til at anvende økonomiske styringsinstrument i form af afgifter. I forhold til det sociale område har puljer fået en stigende udbredelse som instrument til regulering af aktørens adfærd – især på det kommunale område.

1.4.2. Regelstyring

En aktørens adfærd kan også styres gennem ikke-økonomiske regler i love, bekendtgørelser og lignende, der giver kompetence eller tilladelse til, forbud mod, eller påbud om typer af eller bestemte handlinger.

Ved at forbyde eller påbyde en given handling eller i øvrigt opstille krav til handlingen ud fra hensyn til at fremme velstand og velfærd er det for

eksempel muligt at mindske kassetækning. Det er almindeligt, at der i lovgivningen opstilles visse krav til aktørens handlinger, hvis der er risiko for kassetækning, jf. f.eks. aktiveringsområdet.

Der er i mindre omfang behov for at tage regelstyring i brug som reguleringsinstrument, hvis aktørens egne økonomiske incitamentsstrukturer svarer til, hvad der også er hensigtsmæssigt ud fra en velstands- og velfærdsbetragtning.

Som styringsinstrument rummer regelstyring mange fordele, men også svagheder.

Hvor velegnet regelstyring er som styringsinstrument af en aktør, afhænger også af styringsopgaven. I forhold til nogle områder vil det være muligt at "finetune" regelstyringen, så man kan være helt sikker på, at aktøren forpligtes til at handle samfundsøkonomisk optimalt og hermed begrænses i at kunne kassetænke. Men der er også områder, hvor det ikke vil være muligt at "finetune", og her er regelstyringen derfor muligvis mindre hensigtsmæssig sammenlignet med for eksempel økonomiske styringsinstrumenter.

Disciplinering af aktøren gennem regelstyring afhænger endvidere også af sanktioneringen ved brud på reglerne. I det omfang regelbrud ikke sanktioneres eller det kun sker i svagt omfang, må det forventes, at regelstyringen vil virke mindre disciplinerende, og at der vil være aktører, der vælger at følge egne økonomiske interesser eller andre hensyn og hermed at kassetænke.

1.4.3. Aftaler

Aftaler er kendetegnet ved at være retligt uforpligtende udsagn med en gensidig politisk forpligtigelse til overholdelse. Aftaler er endvidere kendetegnet ved, at de indgås frivilligt af de involverede parter, hvorimod regler fastlægges af staten, dog oftest efter forudgående dialog med berørte parter.

Aftaleinstrumentet er især anvendt på det kommunale område samt på arbejdsmarkedsområdet.

Aftaleinstrumentet kan også i en række situationer være et effektivt styringsinstrument. Det gælder for eksempel, hvis antallet af aktører på et gi-

vent område er begrænset. Ligeledes kan aftaleinstrumentet også være disciplinerende, for eksempel hvis der er forventning om, at en overskridelse af aftalen vil blive sanktioneret i form af økonomiske indgreb eller regelstyring.

En væsentlig svaghed ved aftaleinstrumentet er, hvis aktørerne får adgang til at kassetænke i forbindelse med aftaleforhandlingerne med det resultat, at forhandlingsresultatet i for høj grad ender med at varetage aktørernes egne hensyn således, at det ikke længere er optimalt ud fra en samfundsøkonomisk betragtning.

1.4.4. Information

Kendetegnende for informative styringsmidler er, at staten gennem rådgivning, vejledning og dialog søger at påvirke aktørerne til at udvise én særlig adfærd. Der kan dog også blot være tale om egentlig hjælp til en eller flere aktører uden noget styringssigte fra statslig side. Der er her tale om uforbindende udsagn, idet der ikke er retlige krav om, at aktørerne følger den ønskede adfærd.

Informative midler omfatter vejledninger, henstillinger, svar på forespørgsler, uforbindende planer mv.

Informative midler kan i et vist omfang bruges som alternativ til regelstyring. Eksempelvis kan lovfortolkende vejledninger/cirkulærer, tekniske vejledninger mv. bruges som alternativ til bekendtgørelser, og henstillinger kan anvendes som alternativer til love eller bekendtgørelser.

Der udgår en omfattende informations- og vejledningsvirksomhed fra både ministerier og de kommunale organisationer til de enkelte kasser (aktører). I forlængelse af vejledningsindsatsen har ministerierne i en række tilfælde formuleret egentlige henstillinger til aktørerne – eventuelt med støtte fra de kommunale parter.

Informative midler må som udgangspunkt betragtes som et svagt styringsinstrument sammenlignet med de andre instrumenter, fordi den i meget ringe grad forpligter aktøren.

I nogle tilfælde kan de informative virkemidler dog også være effektive styringsmidler over for aktøren. Det kan for eksempel være i de tilfælde,

hvor grænsen mellem uforbindende udtalelser og det, der er retligt bindende, er uskarp.

Informative styringsmidler anvendes i øvrigt bedst i situationer, hvor der er en fælles forståelse af de pågældende opgavers karakter og af de nødvendige initiativer, og der dermed kan etableres et aktivt samspil om løsningen af opgaverne.

1.4.5. Organisation og ledelse

Nogle typer af kassetækning udfolder sig inden for samme organisatorisk enhed og hermed under samme ledelse (intern kassetækning). Denne type af kassetækning er karakteriseret ved at kunne løses ved en ledelsesmæssig beslutning, f.eks. vedrørende opgave- og personaleorganiseringen.

I den offentlige forvaltning kan der også være eksempler på kassetækning mellem enheder, som kan løses ved en ledelsesbeslutning og hermed ikke kræver lovgivning.

Inden for et ministerium skelnes der mellem minister, departement og direktorat (og eventuelt nævn). Ved kassetækning mellem departementet og direktoratet kan kassetækningen i nogle tilfælde løses ved en ren ledelsesmæssig beslutning i ministeriet, men det kan også kræve lovændring.

Hvis der er tale om, at opgaven er overgivet til direktoratet, nævnet mv. i form af delegation, vil eventuelle problemer med kassetækning i den forbindelse ofte også kunne løses ledelsesmæssigt. Omvendt vil det kræve lovændring, hvis opgaven er henlagt til direktoratet, nævnet mv. ved lov (originær kompetence).

Kommunal kassetækning i relation til opgaver pålagt af Folketinget vil i reglen kun kunne løses ved ændring af lovgivningen. Det hænger sammen med, at det kræver lovgivning at henlægge en opgave til en enhed, som den ansvarlige minister for den pågældende opgave ikke kan styre ved tjenestebefalinger og lignende.

Oven for er der fokuseret på løsning af kassetækning ved ændring af opgavefordelingen. Der er dog også andre ledelsesmæssige virkemidler til løsning af kassetækning inden for en enhed. Det kan ske ved økonomi-

ske styringsmidler, organisationsændring eller andre typer af regulering, f.eks. adfærdsforskrifter for organisationen.

Den interne kassetænkning kan i princippet opstå over alt, hvor der er en organisation med en ledelses- og arbejdsdeling.

Risikoen for intern kassetænkning – og hermed at en ringe ledelse kan medføre tab samfundsøkonomisk set – kan hænge sammen med miljøet, hvori den pågældende aktør opererer. Et konkurrencemarked kan muligvis bidrage til at holde den interne kassetænkning nede, fordi markedsmekanismen kan medvirke til, at virksomheder, der ikke fungerer optimalt som følge af intern kassetænkning, kan komme til at miste markedsandele. På konkurrencemarkedet vil intern kassetænkning hermed muligvis i højere grad medføre omfordelinger mellem de konkurrerende enheder end egentlige samfundsøkonomiske tab.

Uden for konkurrencemarkedet kan der derimod i reglen være risiko for, at inoptimale beslutninger og handlinger ikke kun vil begrænse sig til omfordelinger, men kan føre til samfundsøkonomiske tab.

Det er således, når man opererer uden for konkurrencemarkedet, hvilket ofte sker i offentligt regi, at der er et behov for at være opmærksom på intern kassetænkning og hermed sikre sig lederskabets evne til at mindske den interne kassetænkning.

I følgende rapport vil der hovedsageligt blive sat fokus på den kassetænkning, der eksisterer mellem enheder, og som styres af lovgivning. Intern kassetænkning er ikke et velbelyst emne, men for eksempel benchmarking kan i nogen udstrækning her anvendes som værktøj til at undersøge og måle omfanget af kassetænkning internt i det offentlige.

Kapitel 2

Kasseeftersyn

2.1. Metode

Gennem et kasseeftersyn kan det fastlægges, om en aktør varetager sine opgaver på en måde, som udløser uhensigtsmæssig kassetænkning. Overvejelser over aktørernes incitamentsstrukturer er ikke et nyt problemområde. Kasseeftersynet kan bidrage til at strukturere analysen af incitamentsstrukturerne og hermed skabe større sammenhæng i metoden til at indkredse, hvor der er kassetænkning.

Som led i et kasseeftersyn, der skal afdække uhensigtsmæssig kassetænkning, kan indgå følgende tre elementer:

For *det første* indgår et samfundsøkonomisk pejlemærke for hvilken adfærd hos aktøren, der prioriteres samfundsøkonomisk set.

I nogle tilfælde vil den samfundsøkonomiske prioritering af aktørens mulige adfærd være et område, der løbende analyseres. I andre tilfælde har aktørens adfærd ikke været vurderet samfundsøkonomisk set, hvorfor der som led i kasseeftersynet kan være behov for at vurdere den mulige adfærd samfundsøkonomisk set med henblik på at finde et pejlemærke.

For *det andet* kræver det en analyse af aktørens økonomiske incitamentsstruktur vedrørende løsning af den givne opgave. Det kan være i form af at opstille et kasseregnskab, som beregner hvilke mulige måder for varetagelse af en given opgave, som aktøren isoleret set *inden for lovgivningens rammer* har størst økonomisk incitament til at foretage.

For *det tredje* indgår en analyse af styringen af aktøren med vægt på regel- og aftalestyringen mv.

Elementerne i kasseeftersynet er vist i *figur 2.1*.

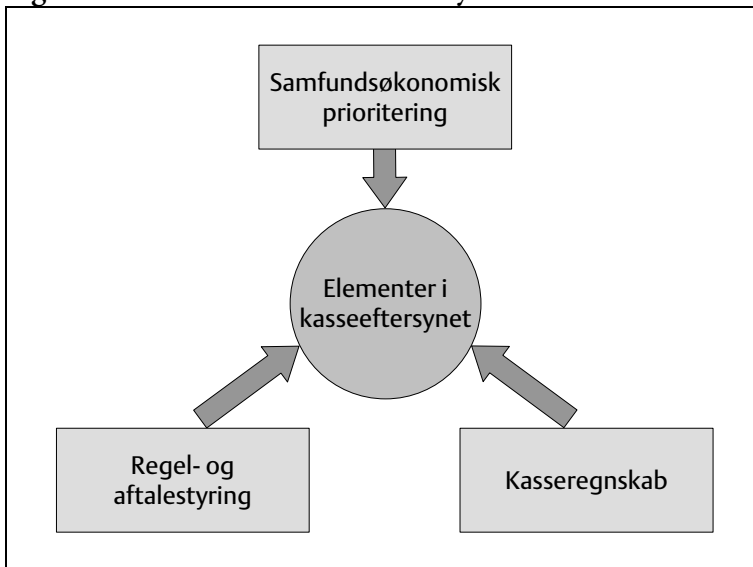
Som regel vil en aktør have mulighed for at løse en opgave på flere måder inden for lovgivningens rammer. Der bør i princippet opstilles et kasseregnskab for hver enkelt mulig måde til løsning af en given opgave. Blandt de mulige måder for løsning vil der være én måde, som giver det bedste kasseregnskab.

Analysen af regel- og aftalestyringen kan vise, om denne regulering er i overensstemmelse med samfundsøkonomien og kasseregnskabet, eller om der er lagt vægt på andre ikke-økonomiske hensyn.

Ofte vil aktørens valg af handling i stort omfang være styret af hensynet til kasseregnskabet. Hvis målet er at tilvejebringe en regulering, hvor man i videst muligt omfang har forsøgt at minimere *risikoen* for kassetænkning, vil det i givet fald kunne opnås ved at sikre sammenfald mellem den løsning, som foretrækkes samfundsøkonomisk (det samfundsøkonomiske pejlemærke), og den løsning, som kasseregnskabet peger på som mest fordelagtig.

Neden for forsøges opstillet en metode for et kasseregnskab og herudover overvejes metode for at finde de samfundsøkonomiske pejlemærker.

Figur 2.1. Elementerne i kasseeftersynet.



2.2. Kasseregnskabet

Kasseregnskabet fokuserer på aktørens økonomiske incitamentsstruktur ifølge gældende lovgivning.

For hver enkel handling kan der opstilles et kasseregnskab, hvor nettofordelene ved at udføre en given handling beregnes som forskellen mellem indtægter og udgifter for aktøren ved at udføre den pågældende handling.

Hvad aktøren vil betragte som en økonomisk nettofordel, vil ikke nødvendigvis være det samme mellem forskellige typer af aktører. Det hænger også sammen med, at eftersynet også vil vedrøre aktører, som ikke er reguleret af markedsøkonomiske mekanismer. Hvis aktørerne var reguleret markedsøkonomisk, ville omkostningsminimering og profitmaksimering være et mål for den økonomiske nettofordel.

Forudsat at aktøren har et selvstændigt økonomisk ansvar, må man som udgangspunkt forvente, at aktørens økonomiske nettofordel svarer til at vælge den mulighed, som giver den laveste økonomiske ressourceindsats for at varetage en given opgave. Som eksempel herpå kan nævnes kommunekassen, hvor aktørens økonomiske nettofordel vil bestå i at begrænse udgifter ved en given handling af hensyn til det kommunale skattetryk. For de selvejende institutioner kan den økonomiske nettofordel ligge i at bevare og forøge formuen.

Kasseregnskabet er et totalt regnskab, der tager højde for alle de økonomiske forhold, som påvirker aktøren ved valget af handling for udførelse af den pågældende opgave. Det er her nødvendigt at inddrage også "økonomiske omfordelende mekanismer", som oftest er indført med et andet sigte. For eksempel betyder det, at virkningen af udligningssystemet bør medtages, når man ser på kasseregnskabet for kommunerne, *jf. del I kapitel 3*.

I kasseregnskabet tages der således også højde for virkning af skatter og afgifter, såfremt det påvirker aktørens økonomi ved varetagelse af den pågældende opgave.

Kasseregnskabet og den samfundsøkonomiske beregning afviger fra hinanden bl.a. ved, at kasseregnskabet – i modsætning til den samfundsøko-

nomiske beregning - inddrager skatter, afgifter samt økonomiske udligninger, f.eks. det kommunale udligningssystem.

2.3. Samfundsøkonomiske pejlemærker

I en samfundsøkonomisk vurdering tages der hensyn til handlingernes konsekvenser for hele samfundets velfærd – og hermed ikke kun set ud fra aktørens synsvinkel.

Velfærdskonsekvenserne opgøres på baggrund af handlingernes virkning for borgernes samlede forbrugsmuligheder og har dermed udgangspunkt i borgernes præferencer.

De følgende overvejelser om samfundsøkonomiske pejlemærker har til formål at give et indblik i, men ikke at foretage en udtømmende beskrivelse af emnet.

I nogle tilfælde vil den samfundsøkonomiske prioritering af adfærden i øvrigt være et område, som løbende gøres til genstand for analyse, jf. for eksempel kapitel 3 om indsatsmuligheder over for den ledige kontanthjælpsmodtager som eksempel på et kasseeftersyn. De samfundsøkonomiske pejlemærker i kasseeftersynet vil kunne tage udgangspunkt heri.

I andre tilfælde vil disse analyser ikke være foretaget på forhånd. Det vil derfor være et element i selve kasseeftersynet at få opstillet samfundsøkonomiske pejlemærker.

Overvejelser over metode for samfundsøkonomiske pejlemærker

I det følgende overvejes mulig metode for at opstille samfundsøkonomiske pejlemærker som led i kasseeftersynet af aktørens mulige handlinger.

Overvejelserne om en samfundsøkonomisk prioritering af aktørens handlinger kan for eksempel basere sig på principperne i cost-benefit-analyserne.

I den ideelle samfundsøkonomiske vurdering i forbindelse med et kasseeftersyn vil man foretage en fuldstændig analyse af alle mulige handlinger til at løse en given opgave, hvor fordelene og ulemperne opgjort i kronevær-

di sammenholdes. I praksis kan det være nødvendigt at begrænse sig til de handlinger, som er mulige og velkendte for aktøren.

Den samfundsøkonomiske vurdering kan tage sit udgangspunkt i de mulige og velkendte handlinger og beregner for hver *enkelt* handling nutidsværdien af fordelene og ulemperne. Begrebet kendte muligheder skal her forstås bredere, end hvad der er tilladt ifølge lovgivningen.

De samfundsøkonomiske overvejelser i kasseeftersynet har hermed ikke til opgave at stille spørgsmål ved selve handlingen, men mere at sikre at den udføres på den samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssige måde.

Her adskiller formålet med cost-benefit-beregningerne i kasseeftersynet sig fra overvejelserne i forbindelse med de store investeringsprojekter, hvor opgaven netop oftest vil være at vurdere om handlingen – investeringsprojektet – overhovedet skal gennemføres.

Cost-benefit-metoden anvendes ved investeringsprojekter således til at fastslå, om nutidsværdien af fordelene ved projektet er større end nutidsværdien af ulemperne. Hvis det ikke er tilfældet vil projektet blive set som samfundsøkonomisk urentabelt. Kasseeftersynet fokuserer hermed ikke på den samfundsøkonomiske rentabilitet i absolutte termer.

I kasseeftersynet er det altså ikke rentabiliteten i absolutte termer, som er i fokus, men derimod ”den samfundsøkonomiske best practice” mellem alternative mulige handlinger for løsning af en opgave og hermed er det også *selve forskellene* i fordele og ulemper mellem de alternative handlinger, som vil være udslagsgivende for hvilken handling, der samfundsøkonomisk set er at foretrække. En række fordele og ulemper kan være gengangere og i øvrigt indgå med samme værdi og hermed næppe påvirke den samfundsøkonomiske vurdering. I *boks 2.1.* er dette illustreret ved gennemstregninger, og det vil hermed være forholdet mellem de resterende elementer, der vil være udslagsgivende for den samfundsøkonomiske vurdering af handling 1 og 2.

Boks 2.1. Samfundsøkonomisk vurdering af de alternative mulige handlinger for løsning af en opgave.

Opgørelse af fordele og ulemper for handling I:

$$B_{1,1} + B_{1,2} + B_{1,3} + \dots - C_{1,1} - C_{1,2} - C_{1,3}$$

Opgørelse af fordele og ulemper for handling II:

$$B_{11,1} + B_{11,4} + B_{11,5} + \dots - C_{11,1} - C_{11,2} - C_{11,4}$$

Beregning af samfundsøkonomiske forskelle mellem de to handlinger

(givet at $B_{1,1} = B_{11,1}$, $B_{1,2} = B_{11,2}$, ...):

$$(B_{1,1} + B_{1,2} + B_{1,3} + \dots - C_{1,1} - C_{1,2} - C_{1,3}) - (B_{11,1} + B_{11,4} + B_{11,5} + \dots - C_{11,1} - C_{11,2} - C_{11,4}) = B_{1,2} + B_{1,3} - B_{11,4} - B_{11,5} - C_{1,3} + C_{11,4}$$

Hvad der er "samfundsøkonomisk best practice" skal forstås relativt, fordi overvejelserne kun omfatter de handlinger på det givne område, der er de bedste set udfra en samfundsøkonomisk synsvinkel på det *givne tidspunkt*. Det samfundsøkonomisk optimale over tid inden for et givent område kan ændre sig, og det skaber grundlag for kasseeftersyn med jævne mellemrum og for kontinuerligt at opdatere, hvad der er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt.

I nogle tilfælde kan det endvidere være muligt at ræsonnere sig frem til hvilken handling blandt to mulige, som samfundsøkonomisk er mest optimal uden større beregninger, men det er langt fra altid muligt. I det omfang der er behov for at opstille en egentlig beregning, kan der tages udgangspunkt i cost-benefit-metoden.

Hovedprincipperne i cost-benefit-metoden er gennemgået i *boks 2.2*.

Boks 2.2. Hovedprincipper i cost-benefit analyser.

I den samfundsøkonomiske beregning skal handlingernes konsekvenser for hele samfundets velfærd – og hermed ikke kun set ud fra kassens synsvinkel – vurderes. Den samfundsøkonomiske vurdering har hovedsageligt været anvendt til at beregne det samfundsmæssige overskud af offentlige investeringsprojekter.

Det samfundsmæssige overskud af en investering er et udtryk for ændringen i forbrugsmulighederne som følge af investeringen og beregnes som forskellen mellem nutidsværdien af fordelene og ulemperne. Er overskuddet positivt, vil investeringen forøge forbrugsmulighederne. Er det negativt, vil investeringen forringe forbrugsmulighederne. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at det mere er den relative samfundsøkonomiske forskel mellem to forskellige handlinger, som er central i kassetænkningen, end det er beregningen af samfundsøkonomiske overskud absolut set, der er relevant.

Den samfundsøkonomiske vurdering adskiller sig på en række centrale punkter fra budget- og regnskabssystemer. I det følgende gennemgås disse forskelle.

Hvilke elementer skal medtages i den samfundsøkonomiske vurdering

I den samfundsøkonomiske vurdering vil indgå en række af de betalingsstrømme, som almindeligvis medtages i et budget og regnskabssystem. Det gælder følgende elementer:

Driftsudgifter og -indtægter ved et givent initiativ.

Anlægsudgifter og -indtægter.

Eventuel scrapværdi (anlæggets realisationsværdi) ved beregningsperiodens ophør.

Den samfundsøkonomiske vurdering medtager dog også en række andre typer af fordele og ulemper, som ikke kan registreres på et marked og derfor ikke har en markedspris, som kan lægges til grund for beregningen.

I en fuldstændig cost-benefit analyse forsøger man at sætte en kroneværdi på samtlige af tiltagets fordele og ulemper, men der kan ikke opstilles et udtømmende regelsæt for hvilke fordele og ulemper, som i det givne projekt bør medtages. Som hovedregel medtages ikke-markedsbaserede fordele/ulemper i et omfang, som sikrer, at initiativets konsekvenser klarlægges og synliggøres på bedste vis.

Prisfastsættelse

For forbrugsgoder, der omsættes på markedet, anvendes de gældende markedspriser, dvs. markedspriserne inkl. moms, afgifter mv. For de af handlingens konsekvenser, der ikke omsættes på markedet, f.eks. tidsbesparelser, miljøforbedringer, ændret ulykkesrisiko mv., fastsættes beregningsprisen så vidt muligt på baggrund af en indirekte afsløret betalingsvillighed.

Endvidere er det vigtigt i relation til korrektion for eksternaliteter i den samfundsøkonomiske vurdering at være opmærksom på, om eksternaliteten – f.eks. via en miljøafgift – allerede er helt eller delvist medregnet i markedsprisen. I markeder med monopoler vil markedsprisen ikke afspejle alternativværdien, da monopolprofit ikke er et udtryk for en reel samfundsøkonomisk omkostning, men alene er udtryk for en økonomisk omfordeling. Den gældende markedspris bør dog som hovedregel alligevel anvendes, idet monopolprofitter kan være vanskelige at identificere/kvantificere.

Kalkulationsrente

Såfremt der eksisterer en tidsmæssig forskydning mellem fordele og ulemper tages der højde herfor ved at tilbagediskontere fordele og ulemper med den samfundsmæssige kalkulationsrente

og hermed finde nutidsværdien. Især i investeringsprojekter med lange levetider er tilbagediskontering og hermed den anvendte kalkulationsrente af stor betydning.

Multiplikatoreffekter

Afledte effekter (multiplikatoreffekter) på efterspørgselssiden bør ikke inkluderes i den samfundsøkonomiske vurdering. Det skyldes, at ressourcer i forbindelse med et initiativs gennemførelse alternativt ville have været ledige til en anvendelse med stort set samme makroøkonomiske virkninger, såfremt initiativet ikke var blevet gennemført. Det må antages, at initiativets finanseffekt på den samlede økonomi neutraliseres via den generelle finans- og udgiftspolitik.

Der er ofte knyttet metodiske vanskeligheder til kvantificeringen og værdisættelsen af de ikke-markedsbaserede goder. Herudover er der ikke generel regel for hvilke ikke-markedsbaserede fordele/ulemper, der skal medtages i den samfundsøkonomiske vurdering. Opgørelsen heraf bør udvælges således, at initiativets konsekvenser klarlægges og synliggøres på bedste vis.

Det kan være relevant, at kasseeftersynet vedrører en flerårig periode, når der er tidsmæssige forskydninger mellem fordele og ulemper i forhold til aktørens handlemåde eller samfundsøkonomisk set.

I reglen må man forvente, at aktørens dispositioner orienterer sig imod, hvad der er bedst for aktøren på kort sigt, og hermed kan der være risiko for at tilsidesætte de langsigtede hensyn. Det er derfor vigtigt i den samfundsøkonomiske vurdering at analysere, om der kan være forskel på virkningerne på kort og lang sigt, og om det ændrer på den samlede samfundsøkonomiske virkning.

Valget af tidshorisont i alternativerne kan være væsentlig for den samfundsøkonomiske vurdering.

Som nævnt kan kassetænkning også bestå i at undlade at handle, hvor aktøren i øvrigt lovgivningsmæssigt selv kan bestemme, om der skal handles eller ikke-handles. Om det at undlade at handle udvikler sig til kassetænkning afhænger af den samfundsøkonomiske vurdering af at handle.

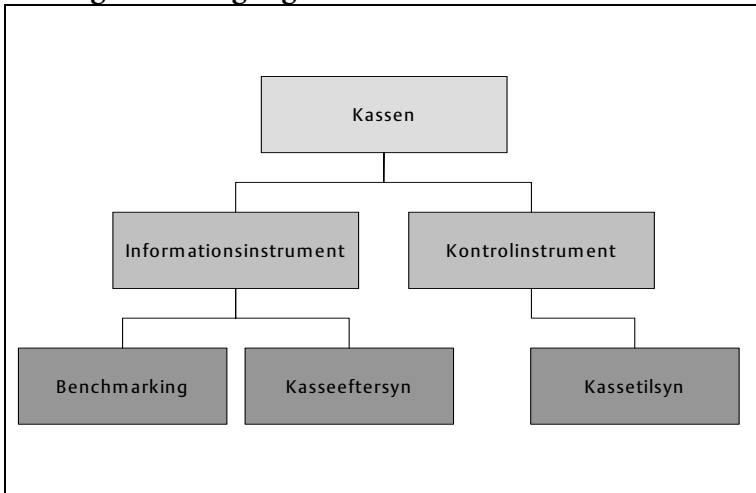
2.4. Informations- og kontrolsystemer

Kasseeftersynet vil i sig selv være et redskab til at øge ledelsens- og beslutningstagernes informationsniveau om kasseregnskab og samfundsøkonomi og hermed også omkring aktørens rammer og virke. Kasse-

eftersynet kan hermed ses som et informationssystem for ledelse og beslutningstager, der kan bidrage til at undgå, at der træffes beslutninger, der ikke er hensigtsmæssige ud fra en velstands- og velfærdsbetragtning.

Kasseeftersynet vil kunne supplere de eksisterende informations- og kontrolsystemer i form af kassetilsyn og benchmarking.

Figur 2.2. Informationssystemer og kontrolformer for ledelse og beslutningstager vedrørende aktøren.



Der er i dag i de fleste tilfælde et tilsyn med den enkelte aktør. Det består i at kontrollere, om aktøren efterlever den nuværende lovgivningsbestemmelser om dens virke. Med andre ord vurderer tilsynene alene, om aktøren opererer i overensstemmelse med gældende lovgivning.

Det er hermed ikke tilsynets opgave – som det er for kasseeftersynet - at fange eventuelle samfundsøkonomiske uhensigtsmæssigheder i aktørens opgavevaretagelse inden for lovgivningen.

Benchmarking er et værktøj til at sammenligne performance i forskellige, men sammenlignelige enheder med henblik på at tilvejebringe information om, hvor der er mulighed for at forbedre arbejdsgange mv.

Benchmarking og kasseeftersyn kan supplere hinanden som værktøjer til at forbedre den offentlige sektor.

Kassetænkning

Den mest oplagte forskel mellem benchmarking og kasseeftersynet er, at benchmarking tager udgangspunkt i den faktiske performance i de enkelte enheder, hvorimod kassetænkning fokuserer på de incitamentsstrukturer, som enhederne opererer under.

Mens benchmarking ofte er en evaluering af de enkelte enheder, er analyser af kassetænkning en evaluering af den styring, som man har valgt overfor enhederne. Hvis der på et område viser sig at være risiko for kassetænkning, er det således ikke nødvendigvis en kritik af den enhed, der kassetænker, men en kritik af det system, som aktøren indgår i.

Kapitel 3

Den ledige kontanthjælpsmodtager som eksempel

3.1. Indledning

I det følgende illustreres kasseeftersynet med udgangspunkt i en konkret kommunal opgave. Kasseeftersynet kan udgøre et værktøj til at undersøge, om der er uhensigtsmæssig kassetænkning.

Kasseeftersynet er valgt foretaget på en konkret social opgave i kommunalt regi. Danmark har valgt en decentral, administrativ model med stor vægt på det kommunale niveau.

Baggrunden for at vælge en social opgave som eksempel i kasseeftersynet er den betydelige rolle, kommunen er tillagt som kasse på det sociale område. Kommunens opgaver inden for det sociale område har således stor samfundsøkonomisk betydning.

Endvidere er kommunale opgaver på det sociale område også velegnet til illustration af kasseeftersynet, fordi der anvendes mange forskellige styringsinstrumenter over for kommunerne, f.eks. regelstyring, økonomiske incitamenter og aftaler.

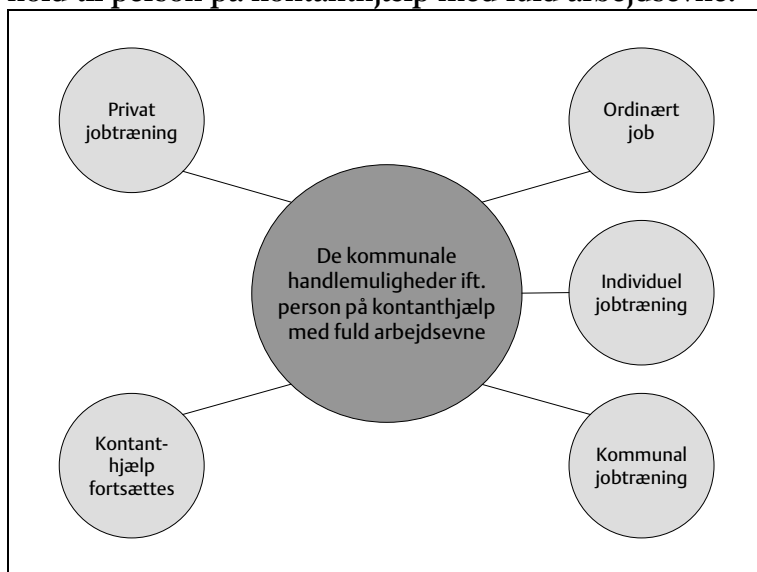
Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at kasseeftersynet er en generel metode, og hermed ikke kun relevant at anvende i forhold til kommunen som kasse.

I næste kapitel udbygges kasseeftersynet med en række lignende eksempler på sociale opgaver udført i kommunalt regi. Formålet er at tegne et mere fyldestgørende - som dog ikke kan blive udtømmende - billede af det kommunale kasseregnskab på det sociale område og herigennem afprøve kasseeftersynet som metode på en række andre eksempler.

3.2. Kasseeftersyn vedr. de kommunale handlemuligheder i forhold til en kontanthjælpsmodtager med 100 pct.'s arbejdsevne

Kasseeftersynet tager udgangspunkt i kommunens konkrete handlemuligheder for løsning af en given opgave, hvorfor det i reglen vil kræve veldefinerede opgaver og handlemuligheder for, at der kan udføres et kasseeftersyn. I det følgende fokuseres der på de kommunale handlemuligheder vedrørende en indsats i forhold til en kontanthjælpsmodtager med ledighed som problem.

Figur 3.1. Mulige kommunale handlemuligheder i forhold til person på kontanthjælp med fuld arbejdsevne.

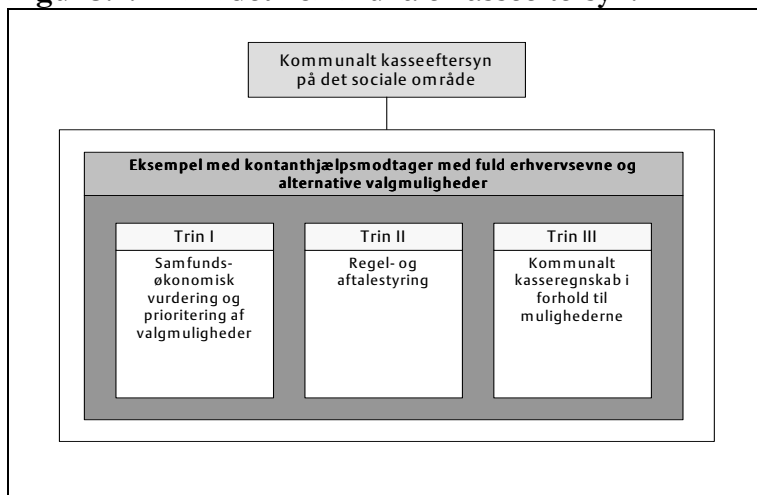


Hvad angår handlemulighederne i forhold til den ledige på kontanthjælp, kan kommunen blandt andet arrangere privat jobtræning, kommunal jobtræning eller søge at arbejde direkte hen imod en ordinær beskæftigelse i regi af kommunen, hos anden offentlig myndighed eller i privat regi. Revalidering som handlemulighed er ikke medtaget, da der er forudsat 100 pct.'s arbejdsevne.

I figur 3.1. er skitseret nogle af handlemulighederne for kommunen i forhold til kontanthjælpsmodtageren med ledighed som problem. I figuren angives nogle af de vigtigste, men listen er ikke udtømmende.

Som led i kasseeftersynet vil de kommunale handlemuligheder i forhold til kontanthjælpsmodtageren med 100 pct.'s arbejdsevne blive vurderet ud fra tre hensyn, jf. figur 3.2.

Figur 3.2. Trin i det kommunale kasseeftersyn.



For det første vil den enkelte handlemulighed blive vurderet samfundsøkonomisk set, hvor der sker en rangordning af mulighederne med henblik på at etablere en samfundsøkonomisk prioritering af handlemulighederne, (jf. trin 1).

Herefter vil der blive set på de regler og aftaler, der styrer de kommunale handlemuligheder, (jf. trin 2).

Endelig vil kommunens økonomiske incitamentter blive beregnet vedrørende de enkelte handlemuligheder, (jf. trin 3).

På baggrund af analysen af disse tre elementer vil det være muligt at fastslå, om der er mulighed for kassetænkning inden for den nuværende styring af kommunen, og hermed hvor robust styringen er i dag i forhold til at begrænse kassetænkning. Analysen kan dog ikke sige noget om i hvilken udstrækning, at der rent faktisk sker uhensigtsmæssig kassetænkning vedrørende indsatsen på kontanthjælpsområdet.

3.3. Samfundsøkonomiske pejlemærker vedr. indsats i forhold til person på kontanthjælp med 100 pct.'s arbejdssevne

Overvejelserne over hvilken adfærd blandt de mulige, der er at foretrække samfundsøkonomisk set, skal tage hensyn til handlingernes konsekvenser for hele samfundets velfærd som helhed – og hermed ikke kun til konsekvenserne for den enkelte kommune.

Eksemplet med en person på kontanthjælp med 100 pct.'s arbejdssevne gøres løbende til genstand for analyse samfundsøkonomisk set, *jf. for eksempel de årlige Finansredegørelser*. I det følgende angives de samfundsøkonomiske pejlemærker, som kan udledes af de eksisterende analyser af området.

Der vil samfundsøkonomisk set være fordele ved et effektivt arbejdsudbud.

Sandsynligheden for overgang fra kontanthjælp til ordinær beskæftigelse påvirker effektiviteten af arbejdsudbuddet og fleksibiliteten i løndannelsen. En høj overgangssandsynlighed kan bidrage til at gøre arbejdsudbuddet mere effektivt og løndannelsen mere fleksibel. Omvendt kan en lav overgangssandsynlighed mindske effektiviteten i arbejdsudbuddet med negativ virkning på løndannelsen til følge.

Samfundsøkonomisk set er det derfor vigtigt, at kommunerne har som et pejlemærke at bidrage til en så høj overgangssandsynlighed som mulig. I forhold til kasseregnskabet kan det pege på betydningen af, at der for den enkelte kommune er en *mærkbar økonomisk forskel* ved at have personen på kontanthjælp kontra i beskæftigelse således, at kommunen kan opnå en gevinst ved at få den pågældende overført fra passiv forsørgelse til beskæftigelse, jf. kasseregnskabet. En anden måde at sikre det kommunale incitament er gennem regler og aftaler, der forpligter kommunen til en indsats for at få den pågældende i gang.

Aktivering af den ledige kontanthjælpsmodtager er et redskab til at få den pågældende ind i en ordinær beskæftigelse. Aktivering af ledige har positive effekter i form af større motivation og opkvalificering. Men aktivering kan også reducere jobsøgningen i nedadgående retning ved at udsætte tidspunktet for en ordinær ansættelse med lønpres til følge.

Aktivering som instrument med positive samfundsøkonomiske egenskaber er størst, når der er tale om en svag person kvalifikationsmæssigt og motivationsmæssigt, eller når der er tale om lang ledighed. Samfundsøkonomisk set er aktivering hermed ikke i alle tilfælde et hensigtsmæssigt initiativ, og det afhænger i særdeleshed af kontanthjælpsmodtagerens kvalifikationer, motivation samt længden af ledighedsperioden.

3.4. Regel- og aftalestyring mv. vedr. indsats i forhold til person på kontanthjælp med 100 pct.'s arbejdsevne

Regelstyring

Kontanthjælpsydelse og indsatser i øvrigt i forbindelse med ledighed reguleres af et omfattende og detaljeret regelsæt. I forhold til kasseeftersynet er det dog kun relevant at se på de regler, som styrer kommunens handlemuligheder i forhold til det konkrete eksempel.

Vigtigst er den kommunale forpligtelse til at give ansøgeren tilbud om aktivering inden for de frister, der er udstukket i lov om aktiv socialpolitik. Unge under 30 år skal således tilbydes aktivering senest efter 13 uger, og personer over 30 år efter en sammenhængende periode på 1 år på kontanthjælp. Der er således i regelstyringen indlagt en tidsbegrænsning på, hvor lang tid man kan oppebære passiv forsørgelse i form af kontanthjælp.

Hvilke aktiveringstilbud, der er adgang til, og hvilke vilkår og betingelser, der skal være opfyldt i den forbindelse, er endvidere også regelstyret. Ved for eksempel kommunal og privat jobtræning med løntilskud skal den pågældende dels ansættes til overenskomstmæssig løn, dels ikke medføre konkurrenceforvridning – dvs. jobtræningen skal indebære en nettoudvidelse, hvad angår antal ansatte. Ved individuel jobtræning forholder det sig anderledes, for her må den pågældende ikke indgå på ordinære vilkår. Det har betydning for den produktionsværdi, som kan medregnes ved ansættelse af en person i jobtræning, at det er et krav, at der skal være tale om en nettoforøgelse af antal ansatte (dvs. ingen fortrængning). Hvad angår kommunal jobtræning, er det valgt at medregne produktionsværdien med 50 pct. i kasseregnskabet. Ved individuel jobtræning indgår der ikke produktionsværdi.

Der sker således en styring af hvilke muligheder, som kommunen kan anvende til at aktivere den enkelte kontanthjælpsmodtager. Derimod er

det overladt til kommunens vurdering hvilke typer af aktivering, der skal tilbydes i det konkrete tilfælde, og her sker der således i mindre omfang en styring af de kommunale handlemuligheder. Det er dog fastsat, at kommunen så vidt muligt skal give flere tilbud at vælge imellem.

Det skal endvidere nævnes, at der for personer over 30 år ikke er nogle regler for varighed af tilbud. For personer under 30 år gælder, at personen som udgangspunkt skal have et tilbud på 18 måneders varighed, men kun 6 måneder, hvis de har kompetencegivende uddannelse.

Aftalestyring

Aftaler udgør en anden form for styring. De frivillige aftaler indgået mellem regeringen og kommunerne kan påvirke den kommunale adfærd i retning af den centralt fastlagte politiske strategi.

Når aftaler, politiske hensyn og hensigtserklæringer i praksis kan have stor betydning på den kommunale handling, hænger det i øvrigt også sammen med, at ledelsen (kommunalbestyrelsen) i kommunen er folkevalgt.

Aftalestyring vil oftest være tematisk, hvor fokus kan ændre sig i lyset af udviklingen i øvrigt.

Boks 3.1. Uddrag af aftale om kommunernes økonomi for 2001.

Regeringen og KL henstiller, at hver enkelt kommune udarbejder og vedtager en lokal politik og handlingsplan for indsatsen på et mere rummeligt arbejdsmarked. Handlingsplanen skal være kommunalbestyrelsens redskab til at sætte mål for indsatsen og følge op på resultaterne.

På baggrund af de kommende 4-partsdrøftelser med arbejdsmarkedets parter og KL drøftes, hvordan man i fællesskab kan tilrettelægge lokale kampagner og udvikle konkrete værktøjer, der kan indgå i udarbejdelsen af handlingsplanerne.

Regeringen og KL opfordrer i forlængelse heraf til, at hver kommune forstærker dialogen med aktørerne på arbejdsmarkedet. De lokale koordinationsudvalg har i kraft af deres sammensætning mulighed for at udgøre et vigtigt lokalt forum for drøftelser om indsatsen.

Måltrettet indsats over for virksomhederne

Der er aftalt følgende initiativer, der samlet vil medvirke til at målrette indsatsen over for virksomhederne:

- Aftaler med de enkelte virksomheder

- Smidig kontakt til virksomhederne og forenklinger
- Sociale klausuler – en udbygning af det rummelige arbejdsmarked

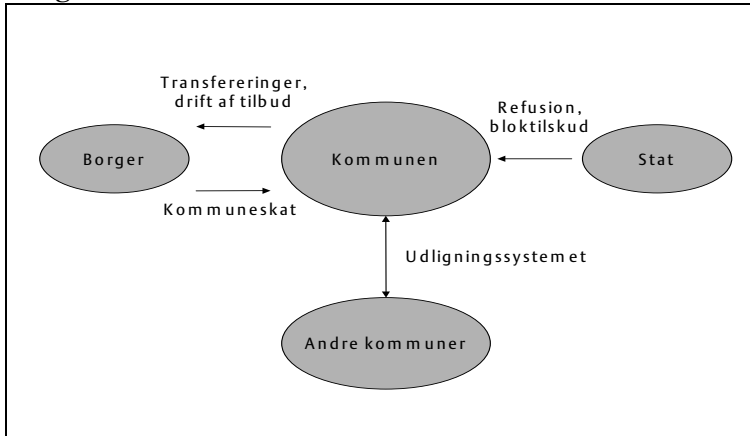
Kommuneaftalerne vedrørende økonomien for 2001 omfatter indsatsen i forhold til kontanthjælpsmodtagerne - såvel gruppen med fuld som ned-sat arbejdsevne. Regeringen og kommunerne har her forpligtet sig til at arbejde for, at den offentlige sektor bidrager til et mere rummeligt arbejdsmarked, blandt andet gennem en stærkere virksomhedsrettet indsats og en større opsøgende indsats over for virksomhederne og stærkere in-volvering af de lokale virksomheder i udbredelsen af det rummelige ar-bejdsmarked, jf. *boks 3.1*.

Samlet set kan man sige, at der synes at være en god overensstemmelse mellem den samfundsøkonomiske prioritering og regel- og aftalestyring, når det gælder eksemplet med kontanthjælpsmodtageren med 100 pct.'s arbejdsevne. Reglerne og aftalerne peger hen imod at sikre, at kommu-nerne handler samfundsøkonomisk optimalt ved at fremme aktivering frem for passiv forsørgelse. Styringen gennem aftaler og regler medvirker hermed til at begrænse kommunens mulighed for kassetænkning.

3.5. Kasseregnskabet vedr. indsats i forhold til person på kontanthjælp med 100 pct.'s arbejdsevne

Ovenfor blev reguleringen i form af regler og aftaler analyseret. I overens-stemmelse med den opstillede metode for kasseeftersynet analyseres i det følgende de rene økonomiske incitamerter for kommunen (kommunens kasseregnskab).

Figur 3.3. Elementer med virkning for det kommunale kasseregnskab.



I figur 3.3. er vist de forhold, der påvirker det kommunale kasseregnskab. Styringsmæssigt set bør man være opmærksom på, at regler står over de økonomiske incitamer. Kommunerne er hermed forpligtet til senest efter 1 år at foretage aktivering, når der er tale om en person over 30 år, uafhængigt af om der i øvrigt er økonomisk incitament hertil.

For at man kan foretage en beregning over kasseregnskabet, er det nødvendigt at opstille en række yderligere konkrete antagelser. Antagelserne gennemgås i boks 3.2. Der tages udgangspunkt i en 35-årig enlig kontant-hjælpsmodtager. Alle beregninger foretages på helårsniveau, men i en række tilfælde vil det ikke være muligt at forblive i det pågældende forløb et helt år.

Ved ordinært job forudsættes den pågældende at oppebære en løn på 250.000 kr. årligt i privat regi. Lønnen ved en kommunal ansættelse forudsættes at være på 176.000 kr. Baggrunden for at vælge forskellige lønniveauer er alene af *illustrative* grunde.

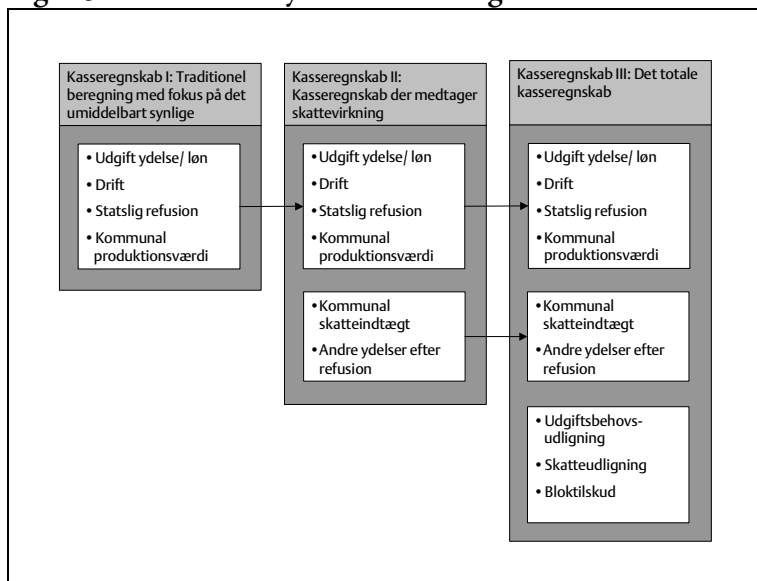
Boks 3.2. Beregningsforudsætninger.

Følgende antagelser ligger til grund for beregningerne:

- Personen er 35 år og uden uddannelse.
- Beregninger foretages i 2000-niveau.
- Kommuneskatten svarer til landsgennemsnittet på 20,6 pct.
- Individuel jobtræning medfører en ekstra driftsudgift på kr. 35.475.
- Personens lønindkomst ved ordinært job udgør 250.000 kr. ved en privat ansættelse og 176.000 kr. ved en kommunal ansættelse årligt.
- Produktionsværdi på 50 pct. af lønnen ved ansættelse i kommunal jobtræning og 100 pct. ved ordinær beskæftigelse i kommunen.

Traditionelt set har fokus for kasseregnskabet været på de forhold, som har en umiddelbar synlig virkning på kommunens økonomiske vilkår. I kasseregnskab I vises dette regnestykke, jf. figur 3.4.

Figur 3.4. Grader af dybde for kasseregnskab.



I kasseregnskab II er dette regnestykke udvidet, således at der også tages højde for skattevirkning og andre ydelser med refusion. I kasseregnskab III vises det totale kasseregnskab for de enkelte handlemuligheder, hvor der også tages højde for den kommunale udligning.

3.5.1. Den traditionelle beregning med fokus på det umiddelbart synlige

Traditionelt set har opgørelse af virkningen af sociale overførsler på kommunen taget udgangspunkt i kommunens udgift til transferering og drift af tilbud samt den statslige refusion.

Fokus har hermed været på de økonomiske faktorer, som har en umiddelbar, synlig virkning på det kommunale kasseregnskab. Derimod tages der ikke højde for virkningen af dels kommuneskat, dels udligningssystem og bloktilskud.

Som argument for kun at medtage kommunens udgift til transferering og drift af tilbud samt den statslige refusion kan anføres synlighed. Det er muligt, at det netop er disse økonomiske virkninger for kommunen, som udgør økonomiske pejlemærker i den kommunale beslutningsproces i det omfang, at økonomiske hensyn i øvrigt overhovedet øver indflydelse herpå.

I *tabel 3.1.* er vist resultatet af et kasseregnskab med fokus på de umiddelbart synlige økonomiske forhold i form af kommunens udgift til transferering og drift af tilbud samt den statslige refusion.

Kontanthjælp og jobtræning (privat, kommunal eller individuel) belaster kasseregnskabet, når opgørelsen kun baseres på de umiddelbart, synlige økonomiske forhold. Den passive forsørgelse i form af kontanthjælp belaster kasseregnskabet med 48.210 kr. beregnet på årsniveau (2000-priser). Det er mindre end belastningen ved privat og individuel jobtræning, hvor belastningen er henholdsvis 48.629 kr. og 70.660 kr. beregnet på årsniveau (2000-priser).

Der er ved jobtræning i kommunalt regi forudsat en værdi af det udførte arbejde, som her er fastsat til 50 pct. af aflønningen, fordi der godt må udføres ordinært arbejde i jobtræning, men der skal være tale om, at personen i jobtræning udgør en nettoforøgelse. Det har stor betydning for beregningsresultatet hvilken produktionsværdi, der tilskrives det udførte arbejde i kommunal jobtræning. Spørgsmålet om produktionsværdi drøftes i *boks 3.3.*

Den kommunale jobtræning belaster kasseregnskabet med 38.374 kr., hvilket er mindre end ved passiv forsørgelse og de øvrige aktiveringsforanstaltninger. Det er dog mere end ved et ordinært job.

Ordinær beskæftigelse er neutral i opgørelsen. Der er ved kommunal ansættelse tilskrevet fuld produktionsværdi.

Der eksisterer endvidere en særlig ordning, hvor der ydes en præmie på 50.000 kr. til den offentlige arbejdsgiver, som ansætter en kontanthjælpsmodtager på overenskomstmæssig løn og ansættelsesvilkår på fuld tid. Staten refunderer kommunen den fulde udgift. Da der er tale om en engangspræmie, er det valgt ikke at medtage præmien i beregningerne.

Tabel 3.1. Kommunalt kasseregnskab for kontanthjælpsmodtager med 100 pct.'s arbejdsevne udført i overensstemmelse med den traditionelle beregning med fokus på de umiddelbart synlige økonomiske forhold (2000 PL).

	Passiv forsørgelse	Aktivering			Ordinært job	
		Kontanthjælp	Individuel jobtræning	Privat jobtræning	Jobtræning kommunalt ¹⁾	Privat ordinært job
Udgift ydelse/løn	-96.420	-105.845	-97.258	-174.006	0	-176.076
Drift	0	-35.475	0	0	0	0
Statslig refusion.....	48.210	70.660	48.629	48.629	0	0
Kommunal produktionsværdi	0	0	0	87.003	0	176.076
<i>Kasseregnskab I, i alt</i>	<i>-48.210</i>	<i>-70.660</i>	<i>-48.629</i>	<i>-38.374</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Anm.: (-) angiver udgift.

1) Der er i beregningerne for kommunal jobtræning forudsat en produktionsværdi svarende til 50 pct. af lønnen.

3.5.2. Kasseregnskab, der medtager skattevirkning

I *tabel 3.2.* er vist virkningen af et kasseregnskab, der udover de umiddelbart synlige økonomiske faktorer også medtager skattevirkningen på det kommunale kasseregnskab af de forskellige handlemuligheder samt ikke skattepligtig boligstøtte efter refusion.

Lønindtægter samt overførsler er i reglen skattepligtige. Den kommunale skatteprocent varierer mellem kommunerne, men udgør i gennemsnit 20,6 pct. 2000-niveau. Som det fremgår spiller skatteindtægten også en betydelig rolle i forhold til virkningen på kasseregnskabet af den enkelte handlemulighed.

Når der udover de umiddelbart synlige faktorer, også tages højde for den kommunale skatteindtægt, så sker der en generel forbedring af kasseregnskabet. For eksempel blev virkningen af kontanthjælpen for kommunen beregnet til en belastning på knap 48.210 kr. på årsniveau (2000-priser) eksklusiv skattevirkning. Den falder til 39.389 kr. på årsniveau (2000-priser) inklusiv skattevirkning.

Tablet 3.2. Kommunalt kasseregnskab for kontanthjælpsmodtager med 100 pct.'s arbejdsevne med fokus på de umiddelbart synlige økonomiske forhold samt skattevirkning mv. (2000 PL).

	Passiv forsørgelse	Aktivering			Ordinært job	
	Kontanthjælp	Individuel jobtræning	Privat jobtræning	Jobtræning kommunalt ¹⁾	Privat ordinært job	Kommunalt ordinært job
Udgift ydelse/løn	-96.420	-105.845	-97.258	-174.006	0	-176.076
Drift	0	-35.475	0	0	0	0
Statslig refusion.....	48.210	70.660	48.629	48.629	0	0
Kommunal produktionsværdi	0	0	0	87.003	0	176.076
<i>Kasseregnskab I, i alt</i>	<i>-48.210</i>	<i>-70.660</i>	<i>-48.629</i>	<i>-38.374</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Kommunal skatteindtægt	11.071	14.523	25.959	25.571	39.817	25.959
Andre ydelser efter refusion.....	-2.250	-2.250	-2.250	-2.250	0	-2.250
<i>Kasseregnskab II, i alt</i>	<i>-39.389</i>	<i>-58.387</i>	<i>-24.920</i>	<i>-15.053</i>	<i>39.817</i>	<i>23.709</i>

Anm.: (-) angiver udgift.

1) Der er i beregningerne for kommunal jobtræning forudsat en produktionsværdi svarende til 50 pct. af lønnen.

Det fremgår, at der er god kasseøkonomi i at få personer ud i en ordinær beskæftigelse, som nu giver et overskud for kommunen og hermed ikke længere kun er neutral.

Den ordinære beskæftigelse i privat regi giver her et bedre resultat end den kommunale beskæftigelse, men det hænger som nævnt sammen med en lønforskel, hvor der i den private beskæftigelse forudsættes en årsløn på 250.000 kr. og i den kommunale på 176.000 kr. Den angivne lønforskel på knap 74.000 kr. årligt påvirker kasseregnskab II med ca. en forskel på 16.000 kr., hvilket kan betragtes som den kommunale gevinst gennemsnitligt set ved en merindkomst hos borgeren.

Den private jobtræning, der ovenfor belastede kasseregnskabet i omtrent samme grad som kontanthjælpen, viser sig nu at give et bedre kasseregnskab end kontanthjælpen ved, at udgiften hertil udgør 24.920 kr. imod 39.389 kr. på årsniveau (2000-priser) for kontanthjælpen.

3.5.3. Det totale kasseregnskab

Det er også muligt at udarbejde et totalt kasseregnskab, hvor der tages højde for alle økonomiske faktorer med virkning på den konkrete opgave, jf. *figur 3.3*.

Tabel 3.3. Det totale kommunale kasseregnskab for kontanthjælpsmodtager med 100 pct.'s arbejdsevne (2000 PL).

	Passiv forsørgelse	Aktivering			Ordinært job	
		Kontanthjælp	Individuel jobtræning	Privat jobtræning	Jobtræning kommunalt	Privat ordinært job
<i>Kasseregnskab I, i alt</i>	-48.210	-70.660	-48.629	-38.374	0	0
<i>Kasseregnskab II, i alt</i>	-39.389	-58.387	-24.920	-15.053	39.817	23.709
Tilskud og udligning, alm. kommune	7.377	5.859	-6.644	-6.474	-12.739	-6.644
<i>Det totale kasseregnskab i alt, alm. kommune</i>	-32.012	-52.528	-31.564	-21.527	27.078	17.065
Supplerende tilskud og udligning for hovedstad.....	12.933	11.427	-1.791	-1.622	-10.088	-1.791
<i>Det totale kasseregnskab i alt, hovedstads-kommune</i>	-19.079	-41.101	-33.355	-23.148	16.990	15.274

Anm.: (-) angiver udgift.

1) Der er i beregningerne for kommunal jobtræning forudsat en produktionsværdi svarende til 50 pct. af lønnen.

I det totale kasseregnskab tages der udover udgiften til transferering, drift af tilbud, den statslige refusion samt den kommunale skatteindtægt også højde for udligning og bloktilskud, da disse elementer påvirker kasseregnskabet for den enkelte handlemulighed.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at udligning og bloktilskud har til formål at reducere de økonomiske forskelle mellem kommuner og sikre en mere lige byrdefordeling og bygger derfor på objektive faktorer, der ikke på kort sigt kan påvirkes af kommunen. Når udligning og bloktilskud påvirker kasseregnskabet vedrørende handlemulighederne i forhold til kontanthjælpsmodtageren er der tale om uundgåelige bieffekter. Principperne i udligningssystemet er gennemgået i bilag 1.

I forbindelse med udligningen er det nødvendigt at skelne mellem en almindelig kommune og en hovedstadskommune, fordi der opereres med forskellige udligningsniveauer.

Beregningerne viser, at kommunerne opnår en gevinst ved at få kontanthjælpsmodtageren ud i ordinære jobs. I beregningerne er forudsat en løn på 250.000 kr. i privat og 176.000 kr. i kommunalt regi, hvilket udløser et kasseregnskab på henholdsvis ca. 27.000 og 17.000 kr. årligt (2000-priser). Forskellen på 10.000 kr. er endvidere også et udtryk for den gevinst, der vil være for en almindelig kommune totalt set ved en indkomststigning hos borgeren på ca. 74.000 kr. For hovedstadskommunen er gevinsten ved en tilsvarende stigning ca. 1.700 kr. totalt set.

Kommunal jobtræning er i den totale opgørelse den indsats, der blandt aktiveringsindsatserne bedst kan betale sig for kasseregnskabet. Det gælder såvel for den almindelige kommune som hovedstadskommunen.

Det fremgår, at det totale kasseregnskab på nogle punkter giver et andet resultat end de hidtidige regnestykker. For hovedstadskommunen – men ikke den almindelige kommune – gælder det således, at den passive forsørgelse i form af kontanthjælpen giver en mindre belastning end den private jobtræning i det totale kasseregnskab.

Individuel jobtræning giver – ligesom i kasseregnskab 1 og 2 – størst belastning af kasseregnskabet.

Boks 3.3. Jobtræning og produktionsværdi.

Jobtræning er en foranstaltning, som er relevant i forhold til en person, hvor arbejdsværdien ikke i væsentligt omfang er nedsat.

I kommunal jobtræning må personen godt varetage et ordinært job, men det kræves, at jobbet ikke må medføre konkurrenceforvridning, og at der skal være tale om en nettoudvidelse af antal ansatte. I individuel jobtræning må personen ikke varetage et ordinært job. Arbejde i individuel jobtræning må kun omfatte arbejde, der ellers ikke ville blive udført som almindeligt lønnet arbejde.

Der er således en betydelig forskel mellem kommunal, privat og individuel jobtræning. Ved individuel jobtræning henregnes personen ikke som en del af arbejdsstyrken, hvilket man gør ved kommunal og privat jobtræning.

Denne forskel betyder, at det kan være relevant i forhold til kommunal jobtræning – men ikke individuel jobtræning i kommunalt regi – at tilskrive en produktionsværdi.

Det forhold, at der skal være tale om en nettoudvidelse, gør det dog vanskeligt at sætte en værdi på det udførte arbejde ved kommunal jobtræning. I tabellen er vist virkningen for kasseregnskabet ved at forudsætte produktionsværdier for det udførte arbejde, som varierer mellem 0 og 100 pct. af lønomkostningen.

Nedenstående tabel viser kasseregnskabet's følsomhed vedrørende produktionsværdien for det udførte arbejde i kommunal jobtræning. Som det fremgår, har den kommunale produktionsværdi stor betydning for resultatet af beregningerne.

	Kommunal produktionsværdi			
	100 pct.	75 pct.	50 pct.	0 pct.
Kasseregnskab I.....	48.629	5.128	-38.374	-125.377
Kasseregnskab II.....	71.950	28.448	-15.053	-102.056
Kasseregnskab III alm. kommune.....	65.476	21.975	-21.527	-108.530
Kasseregnskab III hovedstadskommune...	63.855	20.353	-23.148	-110.151

3.5.4. Kasseregnskab alt i alt

Kasseregnskabet viser, at kommunerne i dag har økonomisk incitament til aktivering. Ligeledes har kommunerne incitament til at få kontanthjælpsmodtageren over i ordinær beskæftigelse.

Virksomheden for en almindelig kommune og en hovedstadskommune ved ordinær beskæftigelse udgør et plus på henholdsvis 27.078 kr. og 16.990 kr. årligt (2000-priser) ved privat beskæftigelse med et lønniveau på 250.000 kr. totalt set. Gevinsten for kommunen sammenlignet med kontanthjælpsituationen bliver hermed på 59.090 kr. for den alm. kommune og 36.069 kr. årligt (2000-priser) for hovedstadskommunen totalt set.

Kontanthjælp synes endvidere at belaste kasseregnskabet mindre end aktivering i form af individuel jobtræning, hvilket gælder for såvel den almindelige kommune som hovedstadskommunen. Hvad angår privat jobtræning er det kun for hovedstadskommunen, at kontanthjælpen giver et bedre resultat.

Kort og lang sigt

I det totale kasseregnskab lægges det til grund, at "alle betydende faktorer slår igennem samtidig". Regnskabet kan være hensigtsmæssigt til at vise

virksomheden på lang sigt af kommunernes handlinger i de konkrete tilfælde.

Reglerne fungerer dog ikke på denne måde, og i en række tilfælde vil der være forskydning på, hvornår reglerne slår igennem.

Det har for eksempel betydning for regnestykket vedrørende aktivering til et job på arbejdsmarkedet, hvor det er den konkrete status i arbejdsstyrken med udgangen af november et givent år (f.eks. år 2000), som er bestemmende for udgiftsbehovsudligningen ca. 2 år efter, dvs. i år 2002, medens skattevirkningen slår igennem omtrent med det samme uden forskydning.

Hermed vil en person på kontanthjælp, der aktiveres i december år 2000 helt frem til udgangen af år 2002, blive medregnet som ikke-beskæftiget og hermed udløse en højere udgiftsbehovsudligning end ved status som beskæftiget kombineret med, at kommunen også får fordel af en forhøjet skatteindtægt, der slår umiddelbart igennem.

Samlet set kan kommunen opnå en ekstra forbedring på kort sigt i forbindelse med aktivering, fordi udgiftsbehovsudligningen slår igennem forsinket, medens den ekstra skatteindtægt slår igennem tidligere. Denne ekstra forbedring indgår ikke i beregningerne oven for.

Den kortsigtede virkning for kommunen af en given handling afviger derfor fra den langsigtede virkning.

De hidtidige regnestykker for kasseregnskabet har alene vist virkningen på lang sigt og hermed ikke virkningerne på kort sigt inklusiv tidsforskydning. Når der tages udgangspunkt i de langsigtede virkninger, er det ud fra den forudsætning, at det er virkningen på lang sigt, som vil være styrende for kommunen i det omfang, at kommunen på dette område overhovedet er styret af de økonomiske overvejelser.

3.6. Kasseeftersyn alt i alt

Samfundsøkonomisk set er det en fordel at få en person på kontanthjælp i beskæftigelse. Kasseregnskabet viser, at det giver et overskud for kommunen at få kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse.

Samlet set viser kasseeftersynet således en styring af kommunen i forhold til den ledige på kontanthjælp i retning af beskæftigelse i overensstemmelse med den samfundsøkonomiske prioritering, og hermed vil der være ringe spillerum for kassetænkning.

Kasseeftersynet har dog peget på virkninger af de enkelte handlemuligheder i forhold til den ledige kontanthjælpsmodtager, som det muligvis kan være vanskeligt at se perspektiv i.

Det gælder for eksempel, at privat jobtræning for en hovedstadskommune – men ikke en almindelig kommune – giver en større belastning af det totale kasseregnskab end passiv forsørgelse på kontanthjælp. Der kan argumenteres for, at det kan være hensigtsmæssigt, at kommunen har økonomiske incitamenter til at inddrage private virksomheder i aktiveringen.

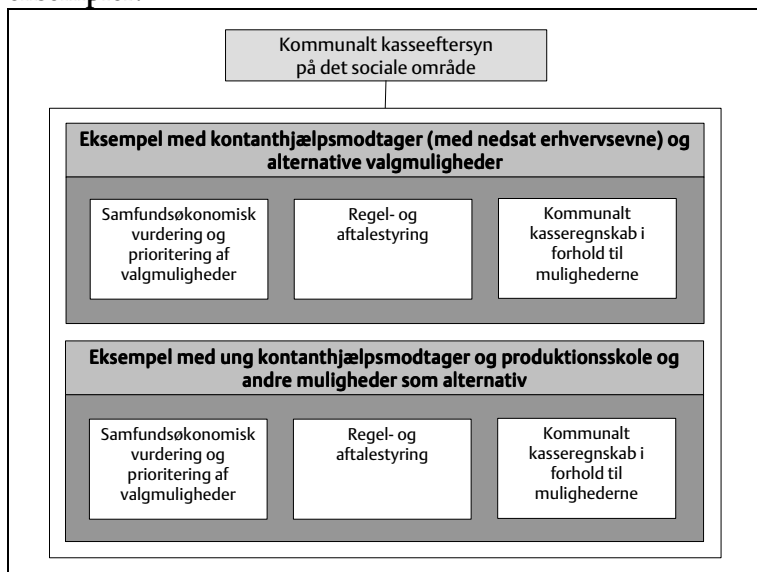
Kapitel 4

Flere eksempler på kasseeftersyn

4.1. Indledning

I det følgende foretages et mere udvidet kasseeftersyn vedrørende de sociale opgaver i kommunalt regi. Formålet er at tegne et mere fyldestgørende billede af det kommunale kasseregnskab på det sociale område samt at afprøve kasseeftersynet som metode på en række yderligere eksempler.

Figur 4.1. Det kommunale kasseeftersyn og andre udvalgte eksempler.

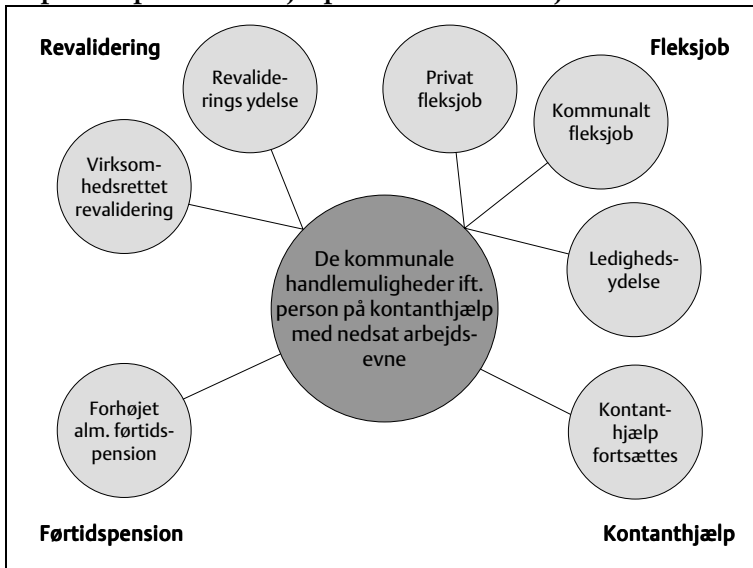


Metodikken for kasseeftersynet i eksemplerne vil være den samme som for kontanthjælpsmodtageren med 100 pct.'s arbejdsevne. Først overvejes den samfundsøkonomiske prioritering, *jf. figur 4.1*. Herefter ses der på regel- og aftalestyringen. Og endelig opgøres kasseregnskabet.

4.2. Kontanthjælpsmodtager med nedsat arbejdsevne

I figur 4.2. er skitseret nogle af de vigtigste handlemuligheder for kommunen i forhold til en kontanthjælpsmodtager med nedsat arbejdsevne. Listen over handlemuligheder er ikke udtømmende.

Figur 4.2. Mulige kommunale handlemuligheder i forhold til person på kontanthjælp med nedsat arbejdsevne.



Regel- og aftalestyring

Kommunen foretager en vurdering af den nedsatte arbejdsevne på baggrund af arbejdsprøvnings mv.

Som alternativ til kontanthjælp kan kommunen forsøge at revalidere personen med henblik på en varig tilbagevenden til det ordinære arbejdsmarked. Til grund for visitationen skal ligge, at den pågældende vil kunne komme til at klare et ordinært understøttet job.

Eller kommunen kan tilknytte personen til arbejdsmarkedet i et fleksjob. Hvis en person er tilkendt ret til et fleksjob, har kommunen pligt til at tilbyde et sådant. Endelig kan kommunen tilkende førtidspension til personen, hvor det her forudsættes, at den pågældende kan blive berettiget til forhøjet almindelig førtidspension.

Mulighederne for revalidering til beskæftigelse på normale vilkår skal være udtømte, før der kan tilbydes et fleksjob.

Løn og arbejdsvilkår ved fleksjob, herunder arbejdstiden, fastsættes som udgangspunkt efter de kollektive overenskomster på ansættelsesområdet, herunder efter de sociale kapitler. I ikke overenskomstdækket ansættelse skal overenskomsten på sammenlignelige områder gælde. Der er en pligt til at give tilbud om fleksjob på fuld tid, medmindre den ansatte foretrækker deltidsansættelse.

Der henvises i øvrigt til gennemgangen af aftale- og regelstyring i kapitel 3 del I, da overvejelserne i øvrigt er omtrent de samme for kontanthjælpsmodtageren med henholdsvis nedsat og 100 pct.'s arbejdsevne.

Samfundsøkonomiske pejlemærker

De samfundsøkonomiske pejlemærker for en person på kontanthjælp med nedsat arbejdsevne er også belyst analytisk set. I det følgende resumeres disse pejlemærker.

Alternativet for personen med nedsat erhvervsevne er enten varig passiv forsørgelse eller aktivering ud i et job på enten ordinære vilkår eller på støttet vilkår.

Det vil give samfundsøkonomiske fordele i form af større arbejdsudbud og en mere fleksibel løndannelse at fastholde personen med nedsat arbejdsevne som en del af arbejdsstyrken. Derfor er der ikke i forhold til personen med nedsat arbejdsevne i samme grad som for personen med fuld arbejdsevne et "aktiveringsdilemma", hvor det kun i nogle tilfælde kan betale sig at aktivere. Kontanthjælpsmodtagere med nedsat arbejdsevne vil i reglen i mindre omfang være jobsøgende og derfor påvirker det næppe i nævneværdigt omfang søgeledigheden negativt at aktivere denne gruppe.

Hvad angår aktiveringsstrategier i forhold til arbejdsmarkedet, er der som nævnt ovenfor to muligheder.

En mulighed er at stile efter at få personen ud på ordinære vilkår i et almindeligt job. Det vil i givet fald ofte indebære, at personen skal revalideres. Aktiveringen er en investering i at få den pågældende til at fungere på arbejdsmarkedet på lige vilkår.

En anden mulighed er, at personen kommer ind på arbejdsmarkedet på varigt støttede vilkår i et fleksjob, hvor den pågældende som supplement til en nedsat løn i forhold til ordinære vilkår modtager en kompensation svarende til den manglende arbejdsevne.

Samfundsøkonomisk set er det mere hensigtsmæssigt at deltage på arbejdsmarkedet på ordinære vilkår frem for på støttede vilkår. Det kan således indebære en forringelse af arbejdsudbud og hermed også påvirke løndannelsen negativt, hvis en person med mulighed for at blive revalideret til ordinære vilkår kommer på fleksjob.

Samlet set kan man konkludere, at det er vigtigt at sikre, at kommunerne har et betydeligt incitament til at fastholde kontanthjælpsmodtageren med nedsat arbejdsevne som en del af arbejdsstyrken og hermed først tildele førtidspension, når arbejdsmarkedstilknytning ikke længere anses for en mulighed.

Ligeledes er det også vigtigt at sikre incitament for kommunen til at fremme beskæftigelse af personer med nedsat arbejdsevne. Her er der mulighed for enten revalidering eller fleksjob, hvor der kan argumenteres samfundsøkonomisk set for at prioritere revalidering, hvis beskæftigelse på helt ordinære vilkår er en mulighed.

I reglen vil det endvidere bidrage til en forøgelse af livskvaliteten for personer på passiv forsørgelse at komme ud på arbejdsmarkedet.

Kasseregnskabet

Som nævnt kan kasseregnskabet foretages med forskellig dybde, og det gælder også i tilfældet med kontanthjælpsmodtageren med nedsat arbejdsevne. I det følgende er det valgt at illustrere henholdsvis den traditionelle beregning med fokus på det umiddelbart synlige samt det totale kasseregnskab. Derimod er det valgt at undlade at vise trin 2 særskilt, som omfatter skattevirkningen mv.

Tabel 4.1. viser virkningen af det kommunale kasseregnskab for kontanthjælpsmodtager med nedsat arbejdsevne beregnet traditionelt med fokus på de umiddelbart synlige økonomiske forhold. Reglerne for fleksjob, ledighedsydelse og virksomhedsrettet revalidering er under ændring i forbindelse med indgåelsen af aftalen om førtidspensionsreform. I tabellen vises både de gældende og de nye regler. I *boks 4.1* er vist de ændrin-

ger, der vedrører fleksjob, ledighedsydelse og virksomhedsrettet revalidering.

Tabel 4.1. Kommunalt kasseregnskab for kontanthjælpsmodtager med nedsat arbejdsevne beregnet traditionelt med fokus på de umiddelbart synlige økonomiske forhold (2000 PL).

	Passiv forsørgelse		Fleksjob		Virksomhedsrettet revalidering		Revalidering	
	Kontant-hjælp	Forhøjet alm. førtids-pension	Gamle regler	Nye regler	Gamle regler	Nye regler	Revalide-rings-ydelse	Ordinær ansættelse s f a revalidering
Ydelse/løn	-96.420	-111.300	-88.038	-88.038	-88.038	-88.038	-148.200	0
Drift.....	0	0	0	0	-10.000	-10.000	-10.000	0
Statslig refusion	48.210	38.955	88.038	57.225	49.019	62.225	79.100	0
Kommunal produktions-værdi	0	0	0	0	0	0	0	0
Kasseregn-skab I i alt.....	-48.210	-72.345	0	-30.813	-49.019	-35.813	-79.100	0

Anm.: (-) angiver udgift. Nye regler se boks 4.1

I *tabel 4.2.* er vist det totale kommunale kasseregnskab for kontanthjælpsmodtageren med nedsat erhvervsevne.

Tabel 4.2. Det totale kommunale kasseregnskab for kontanthjælpsmodtager med nedsat arbejdsevne (2000 PL).

	Passiv forsørgelse		Fleksjob		Virksomhedsrettet revalidering		Revalidering	
	Kontant-hjælp	Forhøjet alm. førtids-pension	Gamle regler	Nye regler	Gamle regler	Nye regler	Revalide-rings-ydelse	Ordinær ansættel-se s f a revali-dering
<i>Kasseregnskab I,</i>								
<i>i alt.....</i>	-48.210	-72.345	0	-30.813	-49.019	-35.813	-79.100	0
<i>Kasseregnskab II, i alt.....</i>	-39.389	-64.522	23.709	-7.104	-25.310	-12.104	-58.189	39.817
Tilskud og udligning, alm. kommune	7.377	6.452	-6.644	-6.644	-6.644	-6.644	2.060	-12.739
<i>Det totale kasseregnskab, i alt alm. kommune.....</i>	-32.012	-58.070	17.065	-13.748	-31.954	-18.748	-56.129	27.078
Supplerende tilskud og udligning for hovedstad	12.933	15.117	-1.791	-1.791	-1.791	-1.791	7.658	-10.088
<i>Det totale kasseregnskab, i alt hoved-stadskommune .</i>	-19.079	-42.953	15.274	-15.540	-33.745	-20.540	-48.471	16.990

Anm.: (-) angiver udgift. Nye regler vedrører den nye aftale om førtidspensionsreform, jf. boks 4.1.

Belastningen af kasseregnskabet ved tildeling af forhøjet almindelig førtidspension stemmer med den samfundsøkonomiske prioritering om at undgå tidlig pensionering med mindre, at det er den eneste udvej.

Set på kort sigt er belastningen af det kommunale kasseregnskab højere ved revalideringsydelsen end ved førtidspension efter gældende regler.

Som led i den nye førtidspensionsreform vil dette billede dog ændre sig, og varig passiv forsørgelse vil blive dyrere for det kommunale kasseregnskab end revalidering.

Belastningen ved virksomhedsrettet revalidering er i dag ved gældende regler lavere end førtidspensionen. Denne tendens øges med de nye regler aftalt som led i førtidspensionsreformen, hvor den statslige refusion øges for den virksomhedsrettede revalidering.

Endvidere er det vigtigt at se revalidering som en investering i at få den pågældende ud på det ordinære arbejdsmarked på ustøttede vilkår. Revalidering er hermed en mellemstation. Hvis revalideringen lykkes, hvor den pågældende kommer i ordinær beskæftigelse, opnår kommunen en betydelig forbedring af sit kasseregnskab.

I dag giver det et overskud i kasseregnskabet at få personen ud i et fleksjob. Det gælder for såvel den almindelige kommune som hovedstadskommunen, og hænger sammen med, at kommunerne får 100 pct.'s statslig refusion. Omvendt opstår der i dag en høj kommunal belastning, hvis den pågældende bliver ledig og hermed skal modtage ledighedsydelse, fordi kommunen ikke modtager refusion af ledighedsydelsen i dag.

Som led i førtidspensionsreformen ændres der på den statslige refusion på fleksjob og ledighedsydelse, hvor refusionen på fleksjob reduceres fra 100 til 65 pct. og omvendt øges den for ledighedsydelsen fra 0 til 35 pct.

Endvidere øges refusionen for virksomhedsrettet revalidering fra 50 til 65 pct. som led i reformen.

I boks 4.1 er gengivet indholdet af en indgået aftale om en førtidspensionsreform. Den nye aftale indebærer, at fleksjob fremover indebærer en belastning af det kommunale kasseregnskab på 13.748 kr. for en almindelig kommune og 15.540 kr. for en hovedstadskommune årligt (2000-priser). Samtidig nedsættes belastningen ifølge forslaget ved ledighedsydelse fra 101.358 kr. for en almindelig kommune og 91.516 kr. for en hovedstadskommune til henholdsvis 66.213 kr. og 57.369 kr. årligt (2000-priser).

Aftalen om den nye førtidspensionsreform bidrager til at skabe en bedre balance mellem fleksjob, ledighedsydelse og revalidering.

Boks 4.1. Aftale om ny førtidspensionsreform.

Som led i en ny førtidspensionsreform ændres ledighedsydelsen, fleksjob samt virksomhedsrettet revalidering.

Ledighedsydelse

Efter gældende regler skal der til en person på fleksjob, som efter 12 sammenhængende måneder uforskyldt bliver ledig, udbetales en ledighedsydelse. Ydelsen udgør i dag 82 pct. af arbejdsløshedsdagpengenes højeste beløb. Som led i reformen ændres det til 91 pct.

Den statslige refusion er i dag 0 pct. Som led i reformen ændres den til 35 pct. Ydelsen bliver endvidere gjort ATP- og SP-bidragsspligtig.

Fleksjob

De gældende regler angående fleksjob er, at staten refunderer 100% af kommunens udgifter til fleksjob. Som led i den aftalte reform ændres refusionen til 65 pct.

Virksomhedsrettet revalidering

Refusionsprocenten for forsørgelsesydelse ved virksomhedsrettet revalidering hæves fra 50 pct. til 65 pct.

I tabellen neden for sammenholdes virkningen af de nye og de gamle regler.

	Gamle regler			Nye regler		
	Virksomhedsrettet revalidering	Fleksjob Kommunal	Ledighedsydelse	Virksomhedsrettet revalidering	Fleksjob kommunal	Ledighedsydelse
Kasseregnskab I	-49.019	0	-121.524	-35.813	-30.813	-87.660
Kasseregnskab II	-25.310	23.709	-105.620	-12.104	-7.104	-69.469
Kasseregnskab III alm. kommune	-31.954	17.065	-101.358	-18.748	-13.748	-66.213
Kasseregnskab III hovedstadskommune	-33.745	15.274	-91.516	-20.540	-15.540	-57.369

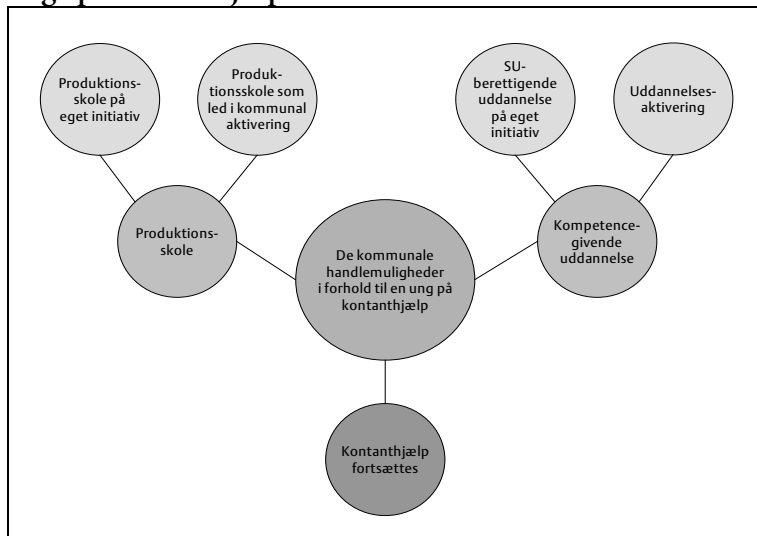
Samlet set kan man sige, at kasseregnskabet for kontanthjælpsmodtageren med nedsat arbejdsevne synes at være i god overensstemmelse med den aktive linie ved at prioritere fleksjobbene. Ligeledes viser kasseregnskabet også, at revalidering kan betale sig, når det ender med en ordinær beskæftigelse. Varig passiv forsørgelse i form af forhøjet almindelig førtidspension indebærer derimod en relativ høj belastning af kasseregnskabet.

4.3. Unge udenfor arbejdsstyrken og produktionsskole

I det følgende foretages et kasseeftersyn vedrørende de kommunale handlemuligheder i forhold til den unge kontanthjælpsmodtager på 20 år.

For de helt unge kontanthjælpsmodtagere er ydelsesstrukturen noget anderledes end i ovenstående eksempel. Nogle af de væsentligste handlemuligheder er angivet i *figur 4.3*. Listen over handlemuligheder er dog ikke udtømmende.

Figur 4.3. Kommunale handlemuligheder i forhold til den unge på kontanthjælp.



Hvis den unge kontanthjælpsmodtager påbegynder et uddannelsesforløb *på eget initiativ*, vil den pågældende være berettiget til SU. Hvis uddannelsesforløbet derimod startes på initiativ fra kommunen, hvor den unge aktiveres for eksempel i et særligt tilrettelagt uddannelsesforløb – i eksemplerne i tabellerne er valgt et introduktionsforløb på en handelsskole - vil den pågældende derimod fortsat modtage kontanthjælp. Det er vigtigt at være opmærksom på, at den unge har pligt til at deltage i det kommunale uddannelsesinitiativ.

Endvidere kan den unge komme på produktionsskole, som er et særligt uddannelsesstilbud til unge, men der er ikke her tale om en kompetencegivende uddannelse.

Produktionsskoleopholdet kan arrangeres på én af to måder, hvilket i øvrigt har stor betydning for virkning på kasseregnskabet. Det kan således komme i stand ved, at den unge af egen drift henvender sig til skolen. Eller det kan komme i stand som led i kommunal aktivering, som den unge har pligt til at deltage i.

Samfundsøkonomi

De samfundsøkonomiske pejlemærker i forhold til en ung person på kontanthjælp har også været belyst analytisk set. Der er pejlemærker, som kan lægges til grund i kasseeftersynet.

Den unge vil have mange erhvervsaktive år foran sig, hvor den unge kan bidrage til produktionen. Gennem en kompetencegivende uddannelse kan værdien af den unges arbejdskraft blive forøget. Samfundsøkonomisk set er det derfor i reglen en fordel at få den unge kontanthjælpsmodtager i gang med en uddannelse frem for at være på passiv forsørgelse.

Et andet pejlemærke er hensynet om at få knyttet den unge – hvis uddannelse i forhold til den pågældende ikke vurderes at være en hensigtsmæssig foranstaltning - til arbejdsmarkedet. Ofte har de unge ingen eller kun i svagt omfang en tilknytning til arbejdsmarkedet. Derfor kan der her godt være et klart incitament for kommunen til aktivering af hensyn til at motivere den unge til på egen hånd at søge beskæftigelse samt til at opkvalificere og hermed forbedre den unges beskæftigelsesmuligheder.

Den unge kontanthjælpsmodtager vil i reglen i mindre omfang være jobsøgende og derfor påvirker det næppe i nævneværdigt omfang søgeledigheden negativt at aktivere denne gruppe.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at dette er en samfundsøkonomisk vurdering, og at der kan være modgående individuelle hensyn.

Det vil i mange tilfælde indebære en forøgelse af livskvaliteten for den unge på passiv forsørgelse at komme i gang med en uddannelse eller ud på arbejdsmarkedet.

Regel- og aftalestyring

Hvad angår de kommunale handlemuligheder over for den unge er der også en betydelig regel- og aftalestyring af kommunerne.

Der er således fastsat regler om, at unge under 30 år skal have tilbud om aktivering senest efter en sammenhængende periode på 13 ugers kontanthjælp. Når kontanthjælpen har baggrund i ledighed, skal tilbuddet være på 4 måneder. Herudover skal den unge senest have et nyt tilbud om aktivering, når den pågældende har modtaget kontanthjælp i en sammenhængende periode på 3 måneder efter seneste aktiveringstilbud.

Unge skal som udgangspunkt have et tilbud på 18 måneders varighed, men kun 6 måneder, hvis de har kompetencegivende uddannelse.

I begyndelsen af 90'erne var ungdomsledigheden høj, og på det tidspunkt blev problemet med de unge jævnlige taget op i forhold til kommunerne. I lyset af de faldende ungdomsårgange og en mindre ungdomsledighed har spørgsmålet ikke i de senere år indgået i de kommunale aftaler.

Kasseregnskabet

Som nævnt kan kasseregnskabet foretages med forskellig dybde, og for tilfældet med en ung på kontanthjælp er det her valgt at se på trin 1 og trin 3.

I *tabel 4.3* illustreres den traditionelle beregning med fokus på det umiddelbart synlige.

Tabel 4.3. Kommunalt kasseregnskab for den unge kontanthjælpsmodtager udført i overensstemmelse med den traditionelle beregning med fokus på de umiddelbart synlige økonomiske forhold (2000 PL).

	Passiv forsørgelse	Kompetencegivende uddannelse		Produktionsskole	
	Kontant-hjælp for udeboende	Som led i aktivering	På eget initiativ (SU-vilkår)	Som led i aktivering	På eget initiativ (inkl. skoleydelse) ¹⁾
Udgift ydelse/løn	-57.036	-57.036	0	-57.036	0
Drift mv.	0	-51.954	0	-80.966	-25.000
Statslig refusion.....	28.518	54.495	0	69.001	0
Kommunal produktionsværdi	0	0	0	0	0
<i>Kasseregnskab I, i alt</i>	<i>-28.518</i>	<i>-54.495</i>	<i>0</i>	<i>-69.001</i>	<i>-25.000</i>

Anm.: Det er forudsat, at der er tale om en udeboende. Endvidere bør det bemærkes, at staten dækker ydelsen, når den unge vælger et ophold på en produktionsskole på eget initiativ. Ved den kompetencegivende uddannelse som led i aktivering er valgt som eksempel et introduktionsforløb på en handelsskole.

(-) angiver udgift.

- 1) Der udbetales en statsligt finansieret skoleydelse til deltagere, der udløser statstilskud, og som ikke er under aktivering.

I tabel 4.4. vises det totale kasseregnskab.

Set ud fra det kommunale kasseregnskab giver det en gevinst at få personen til at starte en kompetencegivende uddannelse af egen drift frem for, at det sker som led i aktivering. Sker det af egen drift dækkes udgifterne til såvel ydelse som drift af staten. Derimod er kommunen pligtig til at dække udgifter til ydelse og drift, hvis det sker som led i aktivering. Herudover er kommunen pligtig til at yde en højere ydelse i form af kontanthjælp frem for SU.

Der er en betydelig forskel på virkningen for kasseregnskabet af at opsøge produktionsskolen på egen hånd i forhold til at blive anvist opholdet som led i en aktivering. Det udløser således en større udgift for kommunen, hvis den anvender skolen som led i aktivering frem for, hvis de unge selv vælger skolen. Det hænger sammen med, at det er staten som finansierer skoleydelsen, når produktionsskolen opsøges på eget initiativ.

Tabel 4.4. Det totale kommunale kasseregnskab for den unge kontant-hjælpsmodtager (2000 PL).

	Passiv forsørgelse	Kompetencegivende uddannelse		Produktionsskole	
	Kontant-hjælp for udeboende	Som led i aktivering	På eget initiativ (SU-vilkår)	Som led i aktivering	På eget initiativ (inkl. skoleydelse)
<i>Kasseregnskab I, i alt ..</i>	-28.518	-54.495	0	-69.001	-25.000
<i>Kasseregnskab II, i alt</i>	-23.649	-49.626	2.778	-64.132	-20.044
Tilskud og udligning, alm. Kommune	9.904	9.904	10.824	9.904	9.866
<i>Det totale kasseregnskab, i alt alm. kommune.....</i>	-13.745	-39.722	13.601	-54.228	-10.178
Supplerende tilskud og udligning for hovedstad.....	10.129	10.129	11.041	10.129	10.091
<i>Det totale kasseregnskab, i alt hovedstads-kommune.....</i>	-3.616	-29.593	24.643	-44.099	-87

Anm. Det er forudsat, at der er tale om en udeboende. Endvidere bør det bemærkes, at staten dækker ydelsen, når den unge vælger et ophold på en produktionsskole på eget initiativ. Ved den kompetencegivende uddannelse som led i aktivering er valgt som eksempel et introduktionsforløb på en handelsskole.
(-) angiver udgift.

Det skal nævnes, at i takt med at man gennem de senere år har øget udgifterne for kommunerne ved at aktivere på produktionsskoler, er antallet af aktiverede unge også faldet fra at udgøre 25 pct. i 1994 til at udgøre 5 pct. i 1999.

Endvidere fremgår det, at passiv forsørgelse belaster kasseregnskabet mindre end en række af de aktive indsatser i form af aktivering i uddannelse.

4.4. Konklusion vedr. kontanthjælpsmodtageren med nedsat arbejdsevne samt den unge

Samfundsøkonomisk set er det en fordel at få unge på kontanthjælp i gang med en uddannelse og personer med nedsat arbejdsevne ind i en passende beskæftigelse.

Hvad angår den unge på kontanthjælp, trækker regelstyringen i retning af at få den unge i gang hurtigst muligt. Kasseregnskabet vedrørende de enkelte handlemuligheder over for de unge viser, at det er bedst for kommunen at få den unge i gang med en kompetencegivende uddannelse på eget initiativ frem for som led i en aktivering.

Regel- og aftalestyringen vedrørende kontanthjælpsmodtageren med nedsat arbejdsevne trækker i retning af at få udnyttet restarbejdsevnen.

Kasseregnskabet viser, at det i dag giver et overskud i kasseregnskabet at få kontanthjælpsmodtageren med nedsat arbejdsevne ind i et fleksjob. Omvendt indebærer tildeling af varig passiv forsørgelse i form af førtidspension en betydelig belastning af kasseregnskabet. Revalideringsydelse belaster kasseregnskabet, men bør i denne sammenhæng betragtes som en investering med henblik på at få den pågældende ud på arbejdsmarkedet på ordinære vilkår.

Aftalen om en førtidspensionsreform styrker yderligere indsatsen i forhold til en aktiv frem for passiv indsats.

Kasseeftersynet vedrørende de unge på kontanthjælp samt personer med nedsat arbejdsevne giver hermed omtrent det samme resultat som for kontanthjælpsmodtageren med fuld arbejdsevne, som blev analyseret i det foregående kapitel, *jf. del I kapitel 3*.

Kasseeftersynet vedrørende kontanthjælpsmodtageren med nedsat arbejdsevne og den unge viser, at kasseregnskabet og regel- og aftalestyringen af kommunerne peger i retning af de samfundsøkonomiske pejlemærker i form af aktivering og beskæftigelse frem for passiv forsørgelse.

Kapitel 5

Offentligt kapitalapparat og infrastruktur

5.1. Indledning

I det følgende ses der på, om der kan være eksempler på kassetænkning - såvel i aktiv som i passiv form - i forhold til kapitalapparat og infrastruktur. Det overvejes, om kassetænkning på dette område kan betyde, at innovationsmuligheder og ressourcer vedrørende kapitalapparat og infrastruktur ikke udnyttes tilstrækkeligt.

5.2. Offentligt kapitalapparat

Det offentlige kapitalapparat kan i princippet ansues ud fra to vinkler. Den ene vedrører "tilvæksten" i kapitalapparatet og den anden forvaltningen af det kapitalapparat, som nu engang er anskaffet.

Finanspolitisk har fokus hidtil hovedsageligt været på investeringerne og hermed tilvæksten. Der har således været en løbende regulering af omfang og prioritering af de offentlige investeringer. Endvidere har der været bevillingsstyring af investeringerne. Derimod har der i mindre omfang været fokus på forvaltningen af kapitalapparatet.

I forhold til kassetænkning er det centrale forvaltningen af kapitalapparatet i regi af de offentlige aktører frem for investeringerne. Forvaltning af kapitalapparatet omfatter en bred vifte af blandt andet udnyttelsespraksis og -grad, organisation samt løbende vedligehold.

Det skal dog nævnes, at et initiativ som statens ejendoms- og byggeadministration kan ses som et udtryk for, at der er ved at komme større opmærksomhed styringsmæssigt om forvaltningen af kapitalapparatet, *jf. boks 5.1.*

5.2.1. Teknologiens betydning

På en række offentlige områder er teknologien en afgørende faktor for at kunne sikre kvalitet i tilbuddet til borgerne. Det er her en slags "bærer" af produktivitet og kvalitet i indsatsen.

Det er på disse områder en forudsætning for såvel høj produktivitet som en god kvalitet, at man er ajour med den teknologiske udvikling. Det gælder for eksempel på nogle områder inden for sundhedsområdet.

Der sker i dag teknologisk set en hurtigere forældelse end tidligere inden for en række områder. Set ud fra en samfundsøkonomisk synsvinkel er det på disse områder af betydning, at kapitalapparatet er i gang mest muligt i den periode, hvor kapitalapparatet er teknologisk ajour.

Udviklingen med en hurtigere teknologisk forældelse kan for eksempel på det private område betyde anvendelse af leje frem for ejerskab af apparatur, hvor også en høj udnyttelsesgrad af apparaturet bidrager til, at udlejning kan tilbydes til en pris, der gør det billigere for virksomheden at leje frem for at eje. Spørgsmålet om leje frem for eje kan her især være fordelagtigt i forhold til kapitalapparat, hvor der er mulighed for, at flere kan benytte apparaturet ved en leje-model, så længe det er teknologisk ajour. Når de private virksomheder i nogle tilfælde fravælger ejerskab til fordel for leje, for så vidt angår apparatur, kan det være en konsekvens af markedskonkurrencen, som gør det nødvendigt at være teknologisk ajour til de lavest mulige omkostninger.

På de offentlige områder, hvor teknologien i særlig grad har stor betydning, er det afgørende for den enkelte offentlige aktør, at den teknologisk følger med.

Samtidig er den teknologiske levetid for en række kapitalapparater blevet kortere. Samfundsøkonomisk set har det derfor fået større betydning at sikre kapitalapparatet udnyttet fuldt ud i den periode, hvor apparatet er teknologisk ajour og i øvrigt at sikre det rigtige mix mellem arbejdskraft- og kapitalapparatets indsats.

5.2.2. Begrænset styring og regulering i dag

Begrænset styring og regulering af forvaltningen

Der sker kun i begrænset omfang en styring og regulering af forvaltningen af kapitalapparatet. Det gælder styringen og reguleringen gennem for eksempel de statslige bevillingsregler eller i øvrigt i regulering af kommuner og amter.

Den gennemførte omlægning af statens bygge- og ejendomsadministration er dog et udtryk for indførelse af en bedre styring og regulering af statens kapitalapparat, for så vidt angår ejendomsadministrationen. Indsatsen kan også ses som et bidrag til at begrænse kassetænkningen på området og opnå en samfundsøkonomisk gevinst gennem en mere effektiv forvaltning, *jf. boks 5.1.*

En udbredelse af initiativet med statens bygge- og ejendomsadministration til andre kapitalapparatsområder og andre offentlige aktører kan forbedre forvaltningen af kapitalapparaterne.

Boks 5.1. Omlægning af statens bygge- og ejendomsadministration som eksempel på model for at skabe en mere effektiv kapitalforvaltning.

Statens ejendomme og bygninger har hidtil været ejet og forvaltet af de enkelte institutioner uden styringsmekanismer, der kunne sikre effektivitet i forvaltningen.

Med virkning fra d. 1. januar 2001 gennemføres en omlægning af statens bygge- og ejendomsadministration, hvis formål er at fremme en mere aktiv kapitalforvaltning.

Som led heri er ejerskabet af alle administrationsbygninger o.lign. overført til Slots- og Ejendomsstyrelsen (SES) under By- og Boligministeriet. Alle universitetsbygninger o.lign. samles i Byggedirektoratet (BD) under Forskningsministeriet. SES og BD omdannes til kontraktstyrede statsvirksomheder med et særligt budget- og bevillingsretligt styringsgrundlag.

En mere effektiv kapitalforvaltning skal endvidere sikres gennem, at ministeriernes anvendelse af bygninger markedsorienteres gennem indførelse af huslejebetaling kombineret med et frit leverandørvalg, hvilket betyder, at ministerierne kan vælge mellem SES/BD og den private sektor som leverandør.

Statens interesser i SES og BD som ejervirksomheder fastlægges i afkast- og resultatkrav på finansloven. SES og BD som ejervirksomheder skal varetage udlejning af hver deres ejendomsportefølje samt forestå ændringer heri gennem køb, salg og byggeri på et forretningsmæssigt grundlag inden for nærmere fastlagte principper.

Et institutionsanliggende

I dag er forvaltningen af kapitalapparat i statsligt og (amts)kommunalt regi generelt set hovedsageligt et anliggende for den enkelte aktør - ofte den enkelte institution, som anskaffer kapitalapparatet - uden, at institutionen i nævneværdigt omfang er underkastet regler herfor. En undtagelse herfra er dog Statens Ejendoms- og Byggeadministration.

Den manglende regulering - i kombination med i øvrigt manglende incitamenters for den enkelte aktør til at tage samfundsøkonomiske hensyn - gør, at den enkelte offentlige aktør næppe af egen drift vil vælge for eksempel at stille ledig kapacitet til rådighed for andre, fordi salg af ledig kapacitet vil kunne ses som et udtryk for "overinvestering", og aktøren (institutionen) kan dermed risikere, at det på længere sigt kan blive vanskeliggere at få tildelt midler til nye investeringer.

Endvidere kan der mangle incitamenters til at udnytte en eventuel ledig kapacitet hos de enheder i kassen, som har ansvar for styring af kapitalapparatet. Det kan for eksempel være på grund af, at de ansvarlige enheder ikke opnår nogle fordele ved salg af ledig kapacitet.

Hertil kommer, at der nok også har været en vis tradition for, at det offentliges kapitalapparat kræves stillet gratis til rådighed, hvilket for den enkelte offentlige myndighed mindsker incitamentet til at overveje effektiviseringer i udnyttelsen af kapitalapparatet.

Det skaber risiko for kassetænkning, når forvaltningen af kapitalapparat ikke styres og reguleres men derimod overlades til den enkelte offentlige aktør.

Adfærd som ved private ejerskaber

Når der ikke sker nogen særskilt styring og regulering af det offentliges forvaltning af kapitalapparatet, bliver forvaltningen et rent ejeranliggende for den enkelte offentlige institution eller kasse.

Det er således den enkelte offentlige institution eller kasse, som disponerer over kapitalapparatet, men der er for eksempel ikke krav om en koordinering på tværs af de offentlige institutioner og kasser.

En væsentlig begrundelse for at vælge offentlig frem for privat ejerskab af kapitalapparat er i mange tilfælde også en forventning om, at et offentligt

ejerskab i højere grad udviser kollektive hensyn end et privat ejerskab. Når der ikke er nogen regulering, som sikrer de kollektive hensyn varetaget, vil et offentligt ejerskab af kapitalapparat næppe adskille sig fra et privat ejerskab, og hermed bliver det også for det offentlige ejerskab hensynet til den enkelte institutions eller kasses interesse, som bliver styrende i forvaltningen af kapitalapparatet.

For eksempel indebærer det også, at den enkelte offentlige institution eller kasse næppe vil stille ledig kapacitet til rådighed for afbenyttelse af andre offentlige myndigheder eller den private sektor, hvis dette omvendt kan have negativ nettovirkning på institutionens eller kassens muligheder generelt set, herunder på nyt kapitalapparat. Denne beslutning vil endvidere være et rent institutions- og kasseanliggende og hermed uafhængigt af samfundsøkonomiske hensyn.

Samlet set kan man således sige, at et offentligt ejerskab af kapitalapparat forvaltes på samme måde som et privat ejerskab, og der tages ikke i nævneværdigt omfang hensyn til, om der kan opnås samfundsøkonomiske gevinster ved at forvalte det offentlige ejerskab mere ud fra kollektive hensyn.

Den korte levetid

En hurtig teknologisk forældelse indebærer på en række områder, at det er afgørende at sikre en effektiv udnyttelse af kapitalapparatet, så længe det er teknologisk ajour.

Der kan være en risiko for, at de offentlige ejere i mindre grad end private er opmærksomme på den teknologiske forældelse, fordi der ikke er et konkurrencepres på de offentlige kasser, der kan fremme en effektiv udnyttelse af kapitalapparatet. Hos det private indebærer hensynet om effektiv udnyttelse udbredelse af adgang til kapitalapparat gennem leje frem for ejerskab.

Uden en regulering af forvaltningen af det offentlige ejerskab mangler man en mekanisme til at sikre, at den offentlige ejer prioriterer hensynet til en høj udnyttelse af kapitalapparatet, så længe det er teknologisk ajour, frem for hensynet til fysisk nedslidning.

Konklusion

Forvaltning af et offentligt kapitalapparat er i dag ikke et reguleret område. Det er den enkelte institution og kasse, der forvalter kapitalapparatet. Der kan opstå kassetækning på dette område, når den enkelte aktørs forvaltning af kapitalapparatet ikke svarer til, hvad der er samfundsøkonomisk optimalt i forhold til den pågældende teknologi.

For eksempel kan det ses som udtryk for kassetækning, hvis en offentlig aktør ikke skaber mulighed for, at andre kasser kan udnytte en eventuel ledig kapacitet på områder, hvor kapitalapparatet forældes teknologisk hurtigt, medens fysisk nedslidning ikke spiller en rolle.

Reduktion af kassetækning i forhold til udnyttelse af kapitalapparatet vil indebære prioritering af de kollektive hensyn frem for den enkelte myndigheds ejerskab. Det kan endvidere medvirke til, at forskellen mellem offentligt ejet og privat ejet kapitalapparat tydeliggøres, hvor de offentligt ejede kapitalapparater adskiller sig fra det private ved, at hensyn til samfundet som helhed i forhold til forvaltningen – herunder udnyttelsespraksis og udnyttelsesgrad - står over ejerhensyn.

5.3. Ledningsført infrastruktur

En væsentlig del af de offentlige investeringer er gennem årene blevet anvendt til ledningsført infrastruktur i form af vand-, el-, varme-, gas- samt kloakforsyning. En stor del af den ledningsførte infrastruktur ejes af det offentlige, hovedsageligt kommunerne. Der kan dog også være tale om privat ejerskab.

Den kommunale del dækkes via forbrugsafgifter ud fra et hvile-i-sig-selv princip. Gennem de senere år har investeringerne især vedrørt kloaknettene og spildevandsrensning. Der er indgået en aftale mellem regeringen og kommunerne om, at investeringer i fremtiden skal rettes imod renovering af kloaknettene, medens f.eks. indsatsen inden for spildevandsrensning er ved at være færdig.

Ejerskabet og ansvaret for den ledningsførte infrastruktur er i dag delt på en række aktører. Der kan være risiko for samfundsøkonomiske tab, hvis der ikke er incitamenter for aktørerne til at sikre udnyttelse af mulighederne for at skabe innovation og fornyelse for den ledningsførte infrastruktur.

Dele af den ledningsførte infrastruktur kan i mange tilfælde også udnyttes til andre formål end den oprindelige opgave. Det gælder f.eks. lyslederkabler langs banelegemer, som kan anvendes til el- og datatransmission. Elnet kan ligeledes i nogen udstrækning anvendes til datatransmission. Kloakker kan anvendes til fremføring af nye kabler til f.eks. datatransmission.

Der kan fremover opstå behov for yderligere ledningsført infrastruktur i form af net til datatransmission. Der er derfor også virksomheder, som overvejer at nedgrave lyslederkabler til datatransmission.

Samfundsøkonomisk set er det dog ikke nødvendigvis rentabelt at etablere yderligere ny infrastruktur, hvis der allerede i dag er en ledningsført infrastruktur, der i form af en værtsfunktion kan udnyttes til formålet.

I regi af Københavns kommune har der således været igangsat et projekt med at udnytte ledningsført infrastruktur i form af kloakkerne til at trække kabler til datatransmission. Der er endnu ikke foretaget en evaluering af projektet.

5.3.1. Kloak som netværk

Som illustrerende eksempel overvejes i det følgende muligheden for at bruge kloakker som vært for net til datatransmission. Der er ingen teknologiske problemer i denne løsning, men der er ikke udviklet produkter, fordi det p.t. ikke er attraktivt. Formålet med eksemplet er at illustrere, at der kan være innovative muligheder i den ledningsførte infrastruktur, som kan blive hæmmet af den nuværende regulering og kassetænkning.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der er mange konkurrerende muligheder for at udvide kapaciteten på datatransmission. I *boks 5.2.* er alternative muligheder gennemgået.

Boks 5.2. Udvidelse af kapacitet for datatransmission.

Nye datatransmissionsmuligheder kan opnås på følgende måder:

- I. Nedgravning af ny lyslederkapacitet
- II. Udnyttelse af kloakker for nye kabler (værtsfunktion)
- III. Udnyttelse af eksisterende elnet
Det er i dag teknisk muligt at overføre data mellem den sidste transformator i elnettet og slutbrugerne, hvis afstanden mellem disse er mindre end 500 meter. Teknologien hertil er dog ikke færdigudviklet, men forsøg pågår. Kapaciteten ved denne løsning er begrænset.
- IV. GSM
Dette system var designet til at kunne håndtere taleoverførsel, og har derfor relativ lille kapacitet. GSM afløses i nær fremtid af UMTS, som er 3. generations mobilnet.
- V. Andre typer
Satellitbaseret accesnet, FWA (Fiwed Wireless Access), HAPS er muligheder under teknologisk udvikling, men indtil videre væsentligt dyrere end II og IV.

Fordelen ved at bruge kloakkerne til at trække net til datatransmission er, at kloakkerne er et vidt forgrenet og veludbygget net, der giver adgang helt ud til den enkelte husstand.

Således er 90 pct. af boligerne i Danmark tilsluttet en offentlig kloak. Der findes 348.000 ejendomme, der ikke er tilsluttet offentlig kloak, hvoraf ca. 1/3-del er fritidsboliger. Den kommunale andel af kloaknettet løber frem til grundgrænsen for den private parcel. Stikledningen frem til grundgrænsen er offentlig ejendom, mens ledningerne på parcellen er privat ejendom.

Der pågår i øjeblikket reovering af mange kloakker. I forbindelse hermed kan der muligvis trækkes kabler til andre formål som for eksempel datatransmission.

Spørgsmålet om at anvende kloakker som vært for datatransmission er blevet forelagt Dansk Teknologisk Institut, Rørcentret, *jf. boks 5.3.*

Boks 5.3. Bidrag fra Dansk Teknologisk Institut om at anvende eksisterende ledningsført infrastruktur som vært for ny ledningsført infrastruktur.

Hvis man ønsker at anvende gamle jordledninger til fremføring af nye ledninger, skal man gøre sig klart, at muligheden endnu ikke har været overvejet/anvendt systematisk.

Ledninger til trækning af nye ledninger anvendes dog i dag. Bedst kendt er princippet ved renovering af kloakledninger, hvor foringer kan lægges ind i de gamle ledninger, der derved bliver som "nye" igen. Også antennekabler er trukket i gamle afløbsledninger i bygninger, dog ikke på en systematisk og kontrolleret måde. I bygninger anvendes også tomrør til trækning af vandleddninger af plast. Fremgangsmåden er også kendt ved el-installationsarbejde.

Herudover kan der opstilles følgende funktionskrav:

- 1) der må ikke forekomme påvirkninger fra det ene ledningssystem til det andet, der kan nedsætte levetid, forstyrre funktionen, eller give andre skadevirkninger i øvrigt
- 2) reparation skal være mulig
- 3) udskiftning skal være mulig
- 4) trækning af supplerende ledninger skal være mulig

Hvad angår gamle ledninger, synes det kun realistisk at anvende afløbsledninger, fordi funktionskrav 1) ikke umiddelbart kan opfyldes for vandleddninger, gasledninger og fjernvarmeledninger. Afløbsledningerne udgør også et meget stort antal meter, der kan anvendes. Tekniske problemer ved anvendelse af de gamle ledninger vil være forbundet med fastgørelse og beskyttelse af telekablerne på afløbsledningens inderside. Udover påvirkningerne fra spildevandet vil også rensesværktøjer, der indføres i afløbsledningen, kunne medføre beskadigelser.

I forbindelse med renovering af afløbsledninger med en såkaldt strømpeføring kan telekablerne indføres inden udførelsen af strømpeføringen, der herefter vil beskytte telekablet effektivt. En anden mulighed kan være at etablere en kabelbakke med ilagte trækkestråde i afløbsledningens top, inden den strømpeføres. Kabelbakken kan herefter anvendes til fremføring af telekabler. I begge tilfælde kræves udvikling af metoder og materiel til fastgørelse af telekabler og kabelbakker.

Ved en anden renoveringsmetode, nemlig den såkaldte rørsprængningsmetode, hvor den gamle ledning bortsprænges samtidig med at en ny plastledning trækkes frem, kan telekabler måske fremføres samtidig. Dette kræver også udvikling af metoder og materiel.

De største muligheder i forbindelse med at anvende afløbsledninger til fremføring af kabler synes at være i forbindelse med renovering af kloaknettet, fordi renovering giver mulighed for at finde/udvikle egnede metoder og materiel, der opfylder de stillede funktionskrav.

Ved etablering af nye ledninger findes flere muligheder for planlagt integreret fremføring af forsyningsrør og telekabler. Der er dog for tiden ikke produkter på markedet.

der opfylder forannævnte funktionskrav, men der vil formentligt hurtigt komme en udvikling i gang, når behovet viser sig.

I København har vandforsyningen nedlagt kabler samtidig med nedgravning af vandledninger. Kablerne er lagt udvendig på vandledningen.

I København er der monteret kabler inde i kloakledninger i et forsøgsprojekt.

Kilde: Danmarks Teknologiske Institut, Rørcentret.

Generelt vurderer Dansk Teknologisk Institut, at der kan være gode perspektiver i at anvende f.eks. kloaker som vært for ny ledningsført infrastruktur vedrørende datatransmission.

Dansk Teknologisk Institut anfører, at de hidtidige erfaringer viser ringe samarbejdsevne på tværs mellem aktørerne inden for ledningsført infrastruktur. Det har således i Danmark været forsøgt at indføre systemer, hvor alle ledningerne lægges på én gang i samme udgravning. Forsøgene har ikke været nogen succes, fordi de forskellige "væsener" (belysning, fjernvarme, vand, afløb, gas og tele), og de forskellige myndigheder har svært ved at koordinere deres indsats. I etageejendomme har man haft større succes med at montere alle installationerne i samme lodretgående installationsskakt, hvorved installationerne bliver tilgængelige, men her tilhører alle installationerne også ejerne.

Det kommunale engagement i kloakvirksomhed har hjemmel i særlovgivning. Den lovgivningsmæssige regulering af området er gennemgået i *boks 5.4*.

Boks 5.4. Lovgivningsmæssig regulering af kommunal kloakforsyning.

Lovgivningsmæssig regulering af kommunale kloakforsyninger

Forhold, der vedrører de kommunale kloakforsyninger, er reguleret af miljøbeskyttelsesloven samt dertil hørende bekendtgørelser, specielt spildevandsbekendtgørelsen, og lov om betalingsregler for spildevandsanlæg m.v.

Hvile i sig selv-princippet

Et af de grundlæggende principper i lov om betalingsregler for spildevandsanlæg m.v. er, at økonomien i den kommunale kloakforsyning skal hvile i sig selv. Det betyder, at der ikke må opkræves større samlede bidrag, end hvad der svarer til omkostningerne ved anlæg og drift af kloakforsyningen.

Princippet indebærer, at der skal være balance mellem kloakforsyningens samlede indtægter og udgifter. Balancen skal ikke nødvendigvis være til stede i de enkelte regnskabsår, men blot over en vis periode.

Bidrag

Kloakforsyningens indtægter består primært af tilslutningsbidrag og vandafledningsbidrag, men der opkræves også vejbidrag for afledning af vejvand fra kommunale veje, private fællesveje, statsveje og amtsveje samt særbidrag for afledning af særligt forurenet spildevand. Bidragene opkræves efter lov om betalingsregler for spildevandsanlæg m.v.

Alle bidragene skal tilsammen dække kloakforsyningens anlægs- og driftsomkostninger.

Tilslutningsbidraget er et éngangsbidrag, der skal opfattes som en slags indmeldelsesgebyr, og der kan i almindelighed ikke opkræves supplerende tilslutningsbidrag. Vandafledningsbidraget betales løbende på baggrund af vandforbruget.

Størrelsen af tilslutningsbidraget er fastsat således, at bidraget i størrelsesorden afspejler kloakforsyningens udgifter til detailkloakering, men er i øvrigt uafhængigt af de faktiske omkostninger ved den enkelte kloakering.

Der er i loven ingen regler for fordelingen mellem tilslutningsbidrag og vandafledningsbidrag, men da tilslutningsbidragets størrelse er lovfastsat, må størrelsen af vandafledningsbidraget tilpasses den enkelte kloakforsyningens samlede omkostninger. Nyinvesteringer i hovedledninger, renseanlæg m.v. dækkes således primært via vandafledningsbidraget.

Miljøbeskyttelseslovens definitioner mv.

En kloakledning er omfattet af definitionen på et spildevandsanlæg i miljøbeskyttelseslovens forstand. Et spildevandsanlæg er heri defineret som åbne såvel som lukkede ledninger og andre anlæg, der tjener til afledning og/eller behandling af spildevand i forbindelse med udledning til vandløb, søer eller havet eller til afledning til jorden. Kabler, der lægges i en kloakledning, til f.eks. datatransmission, vil dermed ikke være

en del af spildevandsanlægget.

Udgangspunktet i miljøbeskyttelsesloven er, at forurenende stoffer ikke må tilføres vandløb, søer og havet. Miljøbeskyttelsesloven giver dog den kompetente myndighed mulighed for at give tilladelse til tilledning af spildevand til vandløb, søer og havet. Herunder kan kommunalbestyrelsen give tilladelse til afledning af spildevand til offentlig kloak. Ved spildevand forstås alt vand, der afledes fra beboelse, erhvervsvirksomheder, bebyggelse i øvrigt samt fra befæstede arealer.

Miljøbeskyttelsesloven giver således i princippet ikke mulighed for at tillade andet end spildevand til kloakledninger. Imidlertid vurderes et kabel, der lægges i en kloakledning, ikke at være omfattet af miljøbeskyttelseslovens generelle forbud om tilledning af stoffer, forudsat at den ikke afgiver forurenende stoffer.

Samarbejde

De offentlige kloakker er - med ganske få undtagelser - ejet af den kommune, de er beliggende i, og benyttes alene til afledning af spildevand fra ejendomme inden for kommunen. Der er således ikke tradition for, at kloakforsyningerne samarbejder på tværs vedrørende kloakering.

Hvis der skal ske en udnyttelse af kloakkerne som netværter, kan det ske ved at tilvejebringe hjemmel herfor i lovgivning.

I forbindelse med en lov hjemmel til etablering af netværtsskaber skal der tages stilling til, om netværtsskabet skal være landsdækkende. De samfundsøkonomiske fordele ved netværtsskaber vil nok i nogen udstrækning afhænge af, om nettet bliver landsdækkende.

Netværtsskaber kan etableres efter forskellige modeller. En mulighed er at sælge retten til at etablere og drive netværtsskaber til én eller flere selskaber (rettighedsholdere). Her vil netinfrastrukturen være ejet midlertidigt eller permanent af rettighedsholderne. En anden mulighed er, at det offentlige ejer selve netinfrastrukturen, og sælger retten til passage gennem netinfrastrukturen.

Der vil kunne komme en indtjening fra udnyttelsen af kloakker som netværter. Den vil kunne have form af et engangsvederlag og/eller betaling for passage.

Den konkrete model for etablering af netværtsskaber kan i givet fald fastlægges i lovgivningen.

Ligeledes kan fordelingen af en eventuel indtjening fastlægges i lovgivningen. Den kan for eksempel tilfalde staten, den enkelte kommune, brugerne af kloakkerne, brugerne af datatransmissionen eller et offentligt selskab.

Hvis indtjeningen skal gå tilbage til brugerne af kloakkerne, vil det svare til en nedsættelse af brugerbetalingen for kloakkerne og hermed også spildevandsudledningen. Dette kan være i konflikt med miljøhensynet om en høj samlet brugerbetaling på vand og spildevand af hensyn til at nedbringe forbruget og hermed spare på vandressourcerne.

Hvis det skal gå til brugerne af datatransmissionsnettet, kan det betyde lavere priser for virksomheder eller husholdninger ved datatransmission.

Indtjeningspotentialet afhænger også af grad af erhvervsaktivitet samt befolkningstæthed i netværksområdet. Potentialet må derfor forventes at være uensartet fordelt i landet.

Kapitel 6

Fonde med offentlige interesser og kassetænkning

6.1. En særlig kassetype

Fonde udgør en særlig type af retssubjekter og hermed en særlig "kassetype". Fonde med offentlig interesse er således, dels karakteriseret ved en slags selvejerskab, dels ved i øvrigt stor autonomi i forhold til den offentlige forvaltning.

Det offentlige gør stor brug af fonde til løsning af offentlige opgaver. Der eksisterer muligvis mellem 3.000 til 5.000 fonde med offentlig interesse. I *figur 6.1.* anføres eksempler på nogle af de vigtige større fonde med offentlig interesse.

Figur 6.1. Eksempler på det retlige grundlag for "fonde med offentlige interesser"

"Fonde med offentlige interesser"	
Fonde på privatretligt grundlag	Særlige forvaltningssubjekter
<ul style="list-style-type: none"> • GTS-institutter mv. • De almene boligorganisationer • Finansieringsfonden af 1963 • Afdeling 84 af Finansieringsfonden • Mejerirationaliseringsfonden • Arbejdsfonden til frem me af Dansk Oksekødsproduktion • Landbrugets finansieringsfond • Landbrugets faglige fond • Øvrige finansielle fonde på landbrugsområdet • Selvejende undervisningsinstitutioner på Undervisningsministeriets område, herunder erhvervsskoler 	<ul style="list-style-type: none"> • Københavns Havn • Vækstfonden • Danmarks Grundforskningsfond • Forskningscentret ved Hørsholm • Bornholms Erhvervsfond • Landsbyggefonden • Grundejernes Investeringsfond • Byggeskedefonden og Byggeskedefonden vedr. Bygningsfornyelse • Promille- og produktionsafgiftsfundene

Det fremgår ikke altid af benævnelsen på en institution, om der er tale om en fond. Fonde omfatter et relativt bredt udsnit af institutioner, for eksempel de selvejende institutioner.

6.2. Kassetækning i fonde

Fonde med offentlig interesse omfatter blandt andet retssubjekter som er oprettet ved det offentlige foranstaltning, retssubjekter for hvem det offentlige helt eller delvist har tilvejebragt kapitalindskuddet og/eller retssubjekter, hvortil det offentlige løbende yder tilskud til retssubjektet.

Offentlige fonde er som juridiske personer karakteriseret ved følgende:

- En fond har ingen ejer, men styres ud fra de formål, som fremgår af fondens vedtægter.
- Fonden har selv ejendomsretten til sin formue.
- Rådighedsbeføjelsen er overladt til en selvstændig ledelse (bestyrelse), som er fondens øverste ledelsesorgan, men som alene kan disponere i overensstemmelse med formålet.

Risiko for kassetækning i forhold til fonde kan opstå, når samfundsudviklingen er løbet fra formålsparagraffen, som er det styrende for fondens handlinger.

Det er endvidere vigtigt at være opmærksom på, at en fonds ledelse vil have vanskeligt ved at gøre noget ved kassetækningen i en fond med offentlig interesse. Det hænger sammen med, at fondens ledelse er pligtig til at varetage den givne formålsparagraf for en fond og søge at opfylde den bedst muligt, hvorimod ledelsen ikke har til opgave at vurdere fondens prioritering ud fra et velstands- og velfærdsperspektiv. Der er endvidere ikke en egentlig offentlig ejerkreds af fonden, som kan påvirke fondens handlinger og medvirke til at sikre, at fondens prioriteringer bidrager til at fremme velstand og velfærd.

Hvis fonde med offentlige interesser handler på måder, som ikke er samfundsmæssigt optimal, og der derved opstår uhensigtsmæssig kassetækning, kan det ses som et udtryk for en utilstrækkelig regulering af fonden.

Det forhold, at der er risiko for kassetækning i relation til fonde med offentlig interesse indebærer dog ikke, at man skal holde op med at an-

vende fonde til løsning af en række opgaver. Det har således baggrund i en række centrale hensyn, når opgaver vælges løst i fondsregi. For eksempel hensyn om

- Løserne tilknytning til regering og den øvrige offentlige forvaltning.
- Styrket bruger- og organisationsindflydelse.
- Decentraliseret beslutningskompetence.
- Større frihedsgrader i forhold til bevillingsstyring.

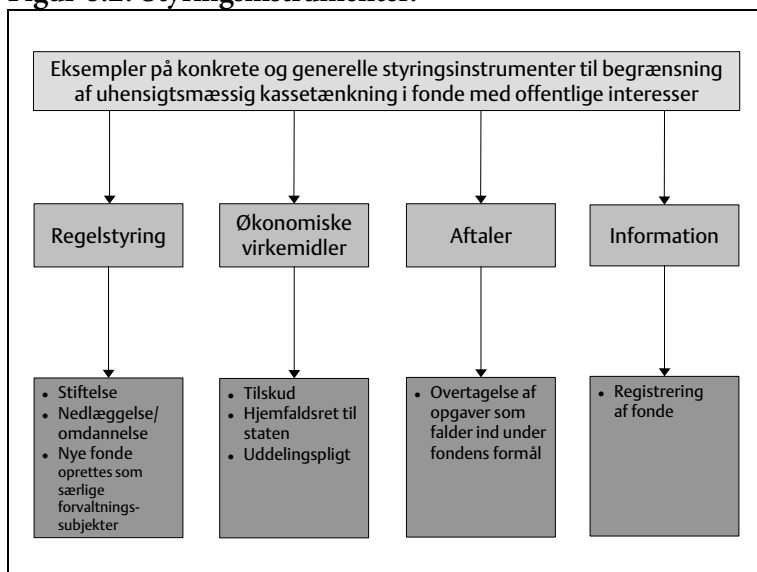
6.3. Indsatsmuligheder til begrænsning af kassetænkning i fonde med offentlig interesse

Som led i en gennemgang af området for "fonde med offentlige interesser" er der formuleret en fondspolitik, hvis formål er at sikre, at ressourcerne i fondene aktiveres, og at kassetænkning hermed modgås, *jf. rapport om "fonde med offentlig interesse", september 1998*.

I den forbindelse blev der peget på behovet for en mere aktiv indsats på fondsområdet, hvor aktivering af offentlige fonde kan bidrage såvel samfundsøkonomisk som statsfinansielt. Hidtil har opmærksomheden om ajourføring af lovgrundlag og vedtægter for "fonde med offentlige interesser" været ringe. Større opmærksomhed kan medvirke til at sikre bedre overensstemmelse mellem fondenes formål og den samfundsmæssige udvikling. En aktiv politik vil derfor også være et bidrag til at begrænse kassetænkningen blandt fondene.

I det følgende overvejes de konkrete virkemidler til begrænsning af kassetænkning i de offentlige fonde.

Figur 6.2. Styringsinstrumenter.



6.3.1. Regelstyring

Det lovgivningsmæssige råderum i forhold til en fond med offentlig interesse afhænger af det grundlag, som fonden er oprettet på. Der skelnes her generelt mellem to typer af retssubjekter, henholdsvis offentlige fonde oprettet på privatretligt og offentligt retligt grundlag.

Der eksisterer således en række ”fonde med offentlige interesser”, som er oprettet på privatretligt grundlag. Karakteristisk for disse fonde er, at de i højere grad vil være beskyttet af Grundloven i forhold til lovindgreb. Da der er tale om uafhængige fonde betyder det endvidere, at det vil være vanskeligt *ved lov* at ændre på fondenes opgaver (formål) sådan, som de er formuleret i vedtægten.

De særlige forvaltningssubjekter er oprettet ved lov på offentligretligt grundlag. Der er tale om en særlig type af ”fonde”, der ikke er omfattet af definitionen på ”fonde” efter den gældende fondslovgivning.

Hvad angår de særlige forvaltningssubjekter er der et betydeligt lovgivningsmæssigt råderum. Disse fonde kan således i reglen nedlægges, oprettes og omdannes ved lov, og hermed er det også muligt at begrænse kassetækning og sikre fornyelse i disse fonde.

Samlet set kan man således sige, at regelstyring som virkemiddel til fornyelse af fondene - og dermed modgåelse af kassetænkning - er egnet til anvendelse i forhold til de særlige forvaltningssubjekter.

For at sikre det lovgivningsmæssige råderum peges der derfor i fondspolitikken også på, at nye fonde i videst mulige omfang bør oprettes som særlige forvaltningssubjekter.

6.3.2. Vedtægtsstyring

Vedtægterne spiller en central rolle i fonde oprettet på privatretligt grundlag, fordi fonde ikke har nogen ejer, men styres ud fra de formål, som fremgår af fondens vedtægt. Det er således formålsparagraffen i vedtægten, der indstifter fonden som uafhængig "ejer" af fondens midler. Bestyrelsen, som er fondens øverste ledelse, har således også pligt til at holde sig inden for formålene formuleret i vedtægten. Ændring af formålene i vedtægterne er således vanskelig, når der er tale om fonde oprettet på privatretligt grundlag.

Med henblik på at undgå kassetænkning blandt "fonde med offentlige interesser" oprettet på privatretligt grundlag, er det her vigtigt at være opmærksom på det råderum, som vil være for at disponere inden for formålsparagraffen i vedtægten. Der er ofte et vist spillerum, og det kan indenfor dette søges sikret, at fondens midler i videst muligt omfang anvendes på de formål inden for vedtægten, som på det givne tidspunkt bidrager mest til fremme af velstand og velfærd.

6.3.3. Økonomiske virkemidler

Fondenes økonomi kan være baseret på (løbende) tilskud fra det offentlige og/eller en formue etableret ved kapitalindskud eller løbende overskud på driften.

Der er størst mulighed for at anvende økonomiske virkemidler, hvis fondene fortsat er økonomisk afhængig af det offentlige.

Det indebærer omvendt også, at hvis det økonomiske grundlag for fondene er en formue etableret med kapitalindskud, vil mulighederne derimod for at anvende økonomiske virkemidler være mere begrænsede. En række offentlige fonde er etableret med kapitalindskud og modtager hermed ikke længere tilskud.

Der er også mange fonde, som fortsat modtager tilskud. For disse er der mulighed for at stille krav til organiseringen af den fond, som er tilskudsberettiget og hermed gøre det økonomiske tilskud betinget.

Der kan således stilles krav til organiseringen af den fond, der skal modtage tilskuddet. Hvis der er tale om en privatretlig fond, vil der for eksempel være mulighed for at kræve tilskudsmodtageren nyoprettet som et særligt forvaltningssubjekt og/eller hjemfaldsret af formuen til det offentlige. På samme måde vil der også kunne stilles krav til de aktiviteter, som fonden varetager.

Der er allerede i nogen grad taget højde for de økonomiske virkemidler i budgetvejledningens regler vedrørende de selvejende institutioner.

De selvejende ikke-statslige institutioner, som modtager dækning til driftsudgifterne på halvdelen eller mere, er således underlagt særlige regler om, at nettoformuen skal tilfalde staten eller et godkendt formål, såfremt institutionen opløses. Desuden skal ressortministeriet for tilskuddet også orienteres om og godkende vedtægter mv.

Der findes ingen generel bevillingsretlig regulering ved lavere tilskud end 50 pct. af driften, selvom tilskud på lavere procentsatser også kan udgøre betydelige beløb.

Herudover kan et økonomisk virkemiddel også være at stille krav om en uddelingspligt. Det kan være tilfældet, hvis fonden prioriterer at forøge formueafkastet frem for uddeling af midler til de formål, som fonden er etableret for at varetage, forudsat at disse på det givne tidspunkt samfundsøkonomisk set er velbegrundede. En uddelingspligt vil her kunne være et instrument til at begrænse fondens mulighed for kassetækning.

Hvad angår fonde organiseret som særlige forvaltningssubjekter, er der flere økonomiske virkemidler, end der er over for fonde etableret på privatretligt grundlag. Således vil fondens midler i reglen og med respekt for tredjemandsrettigheder kunne inddrages ved en omdannelse eller nedlæggelse af fonden.

6.3.4. Aftaler

Et virkemiddel til at forny en offentlig fond kan endvidere være aftaleinstrumentet. Dette gælder især de privatretlige fonde, hvor det lovgiv-

ningsmæssige råderum er begrænset. En måde at aktivere disse fonde på og hermed begrænse kassetækning kan være ved at overlade hidtidige eller potentielt nye offentligt finansierede opgaver til fonde med offentlige interesser, hvis fondens formål i øvrigt dækker de pågældende formål. Overførslen af opgaver kan kun ske på frivillig basis efter aftale med fondsbestyrelsen.

6.3.5. Information

Som nævnt vil større opmærksomhed om fondsområdet også kunne medvirke til at begrænse kassetækningen.

Det er således en forudsætning for at begrænse risikoen for kassetækning i fonde, at der sker en styrkelse af vidensniveauet og informationerne om de eksisterende fonde med offentlig interesse. Det kan i givet fald skabe et bedre udgangspunkt for løbende at vurdere hvilke fondsopgaver, som er ved at blive utidssvarende, og hvor der derfor bør ske en fornyelse. Endvidere kan registreringen også skabe den nødvendige viden for at overføre hidtidige eller potentielt nye offentligt finansierede opgaver til fonde, som vil være velegnet for en aktivering.

Der er allerede igangsat et arbejde med at få registreret fonde med offentlig interesse i regi af Finansstyrelsen.

Del II
Sektorministeriernes
afrapportering inden for
deres område

Kapitel 1

Sundheds- og socialområdet

1.1. Sundhed

På sundhedsområdet og socialområdet er der flere velkendte problemstillinger, hvor usikkerhed om opgavefordelingen og ansvaret kan medføre u hensigtsmæssig kassetænkning. På flere områder kan u hensigtsmæssig kassetænkning medføre ineffektive løsninger i forhold til den samlede samfundsøkonomi, men også set fra borgernes side.

Problemstillingen er som sagt velkendt og ikke ny. Der har derfor også gennem flere år på såvel sundhedsområdet som det sociale område været megen opmærksomhed på at komme den u hensigtsmæssige kassetænkning til livs og dermed sikre de optimale løsninger for samfundet og for borgerne.

Som et grundlæggende vilkår for området er grænsedragningen mellem den sociale indsats og sundhedsindsatsen vanskelig. Det kræver klare beskrivelser og fordelinger at sikre ansvaret for opgaveløsningen, når det sociale område og sundhedsområdet - udover at være svære definatorisk at afgrænse - også er placeret i to forskellige sektorer (amt og kommune) og altså i to eller flere forskellige kasser.

Der er imidlertid gennem de senere år taget en række initiativer med sigte på at forebygge u hensigtsmæssig kassetænkning.

1.1.1. Sygehusområdet

Et konkret eksempel er de initiativer, der er taget med henblik på at fremme udskrivningen af ældre, færdigbehandlede patienter fra sygehuse-
ne.

Kommunerne har ansvaret for, at der etableres et tilstrækkeligt antal plejehjemspladser samt tilbud om personlig og praktisk hjælp mv., hvorimod det er amterne, der finansierer sygehusene.

Ud fra et ønske om at skabe en økonomisk motivation for kommunerne til at begrænse antallet af færdigbehandlede ældre på sygehusene, blev det i 1993 ved en ny bestemmelse i sygehusloven muligt for amterne at afkræve en kommune betaling pr. sengedag for færdigbehandlede patienter.

Det har betydet et fald i antal ældre patienter, der ikke kan udskrives fra sygehus på grund af manglende kommunalt bo- og/eller plejetilbud. Fra 1993 til 1999 har der været et fald på 52 pct. i antallet af færdigbehandlede patienter, således at der pr. 1 december 1999 var 376 patienter, der ventede på udskrivning til et kommunalt tilbud. I 1997 ventede færdigbehandlede patienter i gennemsnit 28 dage, i 1999 19 dage. For de psykiatriske patienter gør den samme problemstilling sig gældende, jf. afsnittet om psykiatrien nedenfor.

1.1.2. Forebyggelse

På forebyggelsesområdet ses undertiden problemer ved opgavefordelingen mellem amt og kommune. Hovedproblemstillingen er usikker sammenhæng mellem ydelse og ”gevinst”. Der er en risiko for, at kasseøkonomiske overvejelser resulterer i passivitet på forebyggelses- og sundhedsfremmeområdet, og det nødvendiggør en afklaring af opgavefordelingen ved introduktion af nye forebyggelsesydelser eller ved kvalitetsudvikling af de kendte.

Et eksempel på et alvorligt problem handler om en samtidig og koordineret kommunal indsats overfor børn i familier, hvor den voksne er i amtslig misbrugsbehandling. Bl.a. Sundhedsstyrelsen er gået ind i løsningen af dette problem i form af aftaler om gennemførelse af modelprojekter i Fyns, Roskilde og Vejle Amter. Projektet indeholder metodeudvikling i kommunernes tværfaglige grupper for børn og unge med særlige behov samt generel kvalificering af øvrige professionelle i misbrugsbehandlingen.

Regeringens Folkesundhedsprogram indeholder en række omkostningseffektive initiativer, der – alt andet lige – burde medføre en hurtig implementering af nye og/eller forbedrede forebyggelsesydelser.

En række af de i Folkesundhedsprogrammet foreslåede rehabiliteringstilbud (f.eks. rygeafvænning, kostomlægninger og fysisk aktivitet) vil - også på meget kort sigt - kunne fremvise resultater med økonomisk effekt, f.eks. ved at reducere det betydelige antal genindlæggelser (40 pct. efter behandling for hjertelidelser).

På sundhedsvæsenets område er f.eks. hjerterehabilitering ved rygeafvænning omkostningseffektivt i forhold til medicinsk behandling (behandling med kolesterolsænkende medicin eller ACE-hæmmere pr. vundet leveår er f.eks. 60 til 90 gange så dyrt).

De samfundsøkonomiske udgifter i forbindelse med alkoholstorforbrug er – alt efter opstillede forudsætninger – beregnet til mellem 8,3 og 12,9 mia. kr. (1996). De offentlige kasser bærer netto (efter modregning af afgiftsindtægter) en årlig udgift på 1,5 mia. kr. som følge af alkoholmisbrug.

Selv marginale positive ændringer af f.eks. antallet af misbrugere med børn vil have betydelig økonomisk effekt på grund af de voldsomme omkostninger på disse områder. F.eks. er det opgjort, at udgifterne til anbringelser af børn og unge på grundlag af alkoholstorforbrug hos forældrene i 1996 var ca. 800 mill. kr. nemlig omkring 20 pct. af de samlede udgifter på ca. 4 mia. kr. Alkoholandelen af udgifterne til forebyggende foranstaltninger for børn og unge skønnes herudover til 170 mill. kr. Hertil kommer udgifter til andre former for misbrug.

De offentlige behandlingsudgifter i forbindelse med tobaksrygning andrager 3,6 mia. kr. Hertil kommer alvorlige velfærdstab i form af forhøjet sygelighed, forlænget plejebehov og for tidlig død.

De livsstilsforårsagede – og dermed forebyggelige – sygdomme betyder en betydelig belastning af sundhedsvæsenet, der alternativt ville kunne frigøre ressourcer til behandlingen af sygdomme, der ikke eller kun vanskeligt kan forebygges.

Det gælder for en væsentlig del af opgaverne på forebyggelses- og sundhedsfremmeområdet, at de økonomiske effekter ("gevinster") ikke alene

kommer samme kasse til gode, som afholder udgiften. Det kræver derfor betydelig politisk/administrativ vilje til at samarbejde på tværs af niveauer og sektorer samt at gennemføre nye og kvalitetsudvikle bestående forebyggelsesinitiativer.

Denne nødvendige politiske og administrative vilje til at prioritere forebyggelse og sundhedsfremme er blevet tydelig de senere år, herunder også decentralt i amter og kommuner. Det fremgår f.eks. af aftalerne mellem regeringen, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen om den kommunale økonomi i henholdsvis 2000 og den nye aftale om økonomien i 2001, at parterne er enige om, at folkesundhedsprogrammet er et godt udgangspunkt for videreudvikling af aktiviteterne på området.

1.1.3. Psykiatri

Ansvar for sundhedsfaglig behandling og pleje af sindslidende er placeret i sundhedssektoren, mens de sociale myndigheder står for bo-, aktivitets- og beskæftigelsestilbud til sindslidende.

Opgavernes forskellige karakter betyder, at der som hovedregel ikke er mulighed for substitution på tværs af de to sektorer. På enkelte områder kan der dog findes eksempler på incitamentsstrukturer, som indebærer risiko for kassetænkning. Som for det somatiske område, drejer det sig også i psykiatrien om forebyggelsen samt ansvaret for færdigbehandlede patienter.

Også indenfor psykiatrien er omkostningerne ved forebyggelse koncentreret i forhold til den myndighed, der afholder udgifterne, mens gevinsten i form af sparede sengedage, ambulans aktivitet, hjemmesygepleje, førtidspension, kontanthjælp m.v. er spredt på stat, amt og kommuner. Det indebærer en risiko for, at forebyggelse på det psykiatriske område prioriteres lavere end det samfundsmæssigt optimale.

Med regeringens folkesundhedsprogram er der imidlertid sket en oprustning af forebyggelsesindsatsen generelt, herunder også på psykiatriområdet. Sundhedsministeriet har bl.a. afsat 4,5 mio. kr. til en landsomfattende indsats mod depression, som hovedsageligt sigter på forebyggelse og tidlig intervention.

Det er velkendt, at der har været problemer med udskrivning af færdigbehandlede patienter fra psykiatriske afdelinger, som følge af manglende (varige) sociale tilbud, navnlig sociale botilbud. Der var pr. 1. december 1999 på landsplan 239 færdigbehandlede patienter på psykiatriske afdelinger, som afventede et passende botilbud. I 1997 ventede færdigbehandlede patienter i gennemsnit 160 dage, i 1999 112 dage. Der er tale om skønnede tal baseret på oplysninger fra amterne.

Som tidligere nævnt indførtes der i 1993 - ved ændring af sygehusloven - en mulighed for amterne til at opkræve bopælskommunen betaling pr. sengedag for færdigbehandlede patienter. Problemstillingen er imidlertid – til forskel fra det somatiske område – langt fra løst hermed. Fra 1993 til 1999 er antallet af psykiatriske ventepatienter steget med 31 pct.

Men med finansloven for 2000 er der taget initiativ til en kraftig forøgelse af antallet af sociale tilbud til sindslidende, idet der er afsat en pulje på i alt 300 mio. kr. over tre år til formålet, og det forventes bl.a., at der med tilskud fra denne pulje vil kunne etableres mindst 600 nye bo- eller bostøttetilbud efter den sociale lovgivning.

1.1.4. Genoptræning

Genoptræning kan defineres som bevidst og målrettet træning, der medfører en generhvervelse af en persons hidtidige funktionsniveau, før sygdom/ulykke indtrådte. Der er mange steder uklare grænser mellem egentlig genoptræning i sundhedsvæsenets regi og vedligeholdelsestræning og forebyggelse af funktionstab i kommunalt regi. Genoptræningen har således hidtidig været en amtskommunal opgave. Afgrænsningsproblemer mellem de to sektorer i forbindelse med forpligtelsen til at fortsætte og/eller iværksætte træning opstår typisk ved udskrivning fra sygehus. Området karakteriseres derfor ofte som et gråzoneområde, hvor kassetænkning i amt og kommune kan medføre, at en sundhedsfagligt nødvendig og samfundsøkonomisk rationel træning ikke finder sted.

Den 1. januar 1994 trådte nye samarbejdsbestemmelser i sygesikringsloven i kraft. Bestemmelserne har medvirket til at styrke og sikre samarbejdet mellem amter og kommuner på sundhedsområdet. Et af hovedtemaerne i de forløbne års sundhedsplanlægning har været genoptræning.

Flere amter har fulgt opfordringen i den centrale tema-udmelding om at indgå samarbejdsaftaler amtet og kommunerne imellem med det formål at sikre borgernes genoptræning. Også i den nuværende planrunde (1998-2001) følger mange amter og kommuner – efter fornyet opfordring i sundhedsministerens oplæg til den 2. planperiode – op på initiativerne og arbejder videre med temaet.

Med henblik på en styrket indsats har sundhedsministeren fremsat lovforslag om ændring af sygehusloven i efteråret 2000. Formålet med lovforslaget er at sikre, at alle patienter, der har brug for fortsat genoptræning efter sygehusbehandling, får den nødvendige genoptræning i et sammenhængende forløb, uanset om genoptræningen foregår i amtsligt eller kommunalt regi. Med lovforslaget sker der en præcisering af sygehusvæsenets ansvar for at tilrettelægge et træningsforløb for den enkelte patient, når dette er lægefagligt begrundet.

Lovforslaget om genoptræningsplaner er således en direkte opfølgning på et klart ønske fra folkehøringerne om sundhed, sygehuse og ældrepolitik. Lovforslaget er udarbejdet i overensstemmelse med aftalerne om den kommunale økonomi, der er indgået i juni 2000 mellem regeringen, Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening samt Københavns og Frederiksberg kommuner. Det blev i den forbindelse aftalt, at der ved udskrivning fra sygehus skal foreligge en plan for en effektiv og hurtig genoptræning.

Lovforslaget vil med kravet om udarbejdelse af en træningsplan til den enkelte patient, når dette er lægefagligt begrundet, nødvendiggøre, at amter og kommuner etablerer et formaliseret samarbejde på træningsområdet, herunder aftaler klare visitationsretningslinier.

Endvidere har socialministeren fremsat lovforslag om kommunal genoptræning. Dette lovforslag supplerer sundhedsministerens ovenstående lovforslag. Det fremgår af aftalen mellem regeringen, SF og Enhedslisten om finansloven for 2001, at der blandt andet på de ovennævnte folkehøring, har været rejst kritik af genoptræningsindsatsen over for den gruppe af ældre, der som følge af sygdom er svækket midlertidigt, og som ikke behandles i sygehusregi. Den nuværende lovgivning fastlægger ikke klart, hvem der har ansvaret for genoptræningsindsatsen over for denne gruppe.

Med lovforslaget tages der fat om denne problemstilling. Kommunerne skal, som noget nyt, sørge for at give tilbud om genoptræning til midlertidigt svækkede ældre med funktionsnedsættelse som følge af sygdom, der ikke har involveret sygehusbehandling.

Gråzoneproblematikken på genoptræningsområdet var medvirkende til, at en bred vifte af partier, dvs. regeringen, De Konservative, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti, i forbindelse med finanslovsaftalen for 2000, besluttede at afsætte midler til et udredningsarbejde.

Partierne blev enige om at afsætte 70 mio. kr. over en 4-årig periode.

Det følger af ovennævnte aftale, at udredningsarbejdet skal medvirke til at sikre og skabe sammenhæng i genoptræningsindsatsen for ældre. I samarbejde med Sundhedsministeriet skal der skabes et overblik over problemets omfang, herunder bl.a. ud fra en forebyggende indfaldsvinkel gives en faglig vurdering af, i hvilke situationer og hvilke patientgrupper, der ikke får den fornødne træning. På dette grundlag skal der udarbejdes modelforslag, som der alene retter sig mod den for borgeren optimale opgaveløsning.

Udredningsarbejdet peger således primært mod metodeudvikling/ændret lovgivning.

Som et første initiativ under dette udredningsarbejde, har Socialministeriet - i samarbejde med Sundhedsministeriet – anmodet DSI, Institut for Sundhedsvæsen, om at foretage en kortlægning af genoptræningsopgaverne i kommunerne. Det er indtil videre blevet til to undersøgelser. Den første undersøgelse var en reel kvantitativ kortlægning af genoptræningsindsatsen i kommunerne og på sygehusene. Den anden undersøgelse fokuserede på interviews med 4 kommuner og 2 sygehuse, hvoraf hhv. 2 kommuner hørte under sygehus nr. 1's optagelsesområde og 2 kommuner under sygehus nr. 2's optagelsesområde.

Undersøgelserne har medvirket til at dokumentere, at der er sket en vis glidning af genoptræningsopgaver fra sygehusene til kommunerne, og at

kommunerne i perioden mellem 1996 og 1999, har ansat flere terapeuter til træning af ældre. Endvidere har rapporterne dokumenteret, at sygehuse er meget bevidste om kommunernes forskellige kapacitet, evne og vilje til at genoptræne.

De to undersøgelser har ligeledes medvirket til at underbygge regeringens to fremsatte lovforslag, jf. ovenstående.

Med ovenstående undersøgelser vurderes der nu at være et klart behov for at komme tættere på problemstillingerne. Derfor overvejes der yderligere initiativer vedrørende en nærmere kortlægning af de mange problemstillinger på området.

Et særligt problem på træningsområdet vedrører den vedligeholdende træning af handicappede. Udgifterne til vederlagsfri fysioterapi under sygesikringen er steget betydeligt siden ordningens start i 1989. Blandt de mange årsager til udviklingen har der bl.a. været peget på, at kommunerne (og amterne) i nogle tilfælde har ladet sygesikringsordningen varetage en del af de træningsopgaver, som ellers skal varetages af kommunen efter den sociale lovgivning som led i et tværfagligt socialpædagogisk tilbud.

I Sundhedsstyrelsens nyligt reviderede retningslinjer vedrørende den vederlagsfri fysioterapi er derfor understreget, at multihandicappede børn og voksne, som bor i et botilbud eller har tilknytning til et sådant, skal tilbydes fysioterapi inden for botilbuddets rammer som et integreret led i andre undervisnings- og psykosociale tilbud. Det slås fast, at tilbud om behandling i almindelig fysioterapeutisk klinik som oftest vil være et utilstrækkeligt tilbud, specielt for mindre børn.

1.1.5. Lægemiddelområdet

Umiddelbart er det vurderingen, at der på lægemiddelområdet ikke finder uhensigtsmæssig kassetænkning sted. Der kan imidlertid peges på to eksempler, hvor incitamentsstrukturen kan medføre en lokal handle måde, der kan føre til tab i et samfundsøkonomisk perspektiv.

Beslutningskompetencen vedrørende oprettelse og nedlæggelse af apoteker og apoteksfilialer ligger hos sundhedsministeren. Beslutninger herom

træffes efter høring af de berørte parter. Det berørte amt og kommunerne i området er høringsparter i disse sager.

I de seneste mange år har der været eksempler på sager, hvor de centrale myndigheder har foreslået nedlæggelser af apoteksenheder, og hvor de kommunale parter – med Københavns Kommune som en væsentlig undtagelse – har været imod enhver nedlæggelse af apoteksenheder. Begrundelsen for forslagene om nedlæggelser er typisk, at det har vist sig, at der ikke er driftsøkonomisk grundlag for den pågældende enhed, samtidigt med at det vurderes, at nedlæggelsen ikke vil medføre en meget væsentlig serviceforringelse for borgerne. De omhandlede enheder modtager således typisk penge fra apotekernes fælles udligningssystem.

Det er Sundhedsministeriets vurdering, at en væsentlig årsag til den kommunale modstand er, at den fortsatte drift af en apoteks-enhed for det enkelte amt/den enkelte kommune ikke er forbundet med direkte-/gennemskuelige udgifter af betydning. For det enkelte amt/den enkelte kommune synes det således ”gratis” at modsætte sig nedlæggelsen og den deraf følgende (mindre) serviceforringelse. Det bemærkes for en god ordens skyld, at både amter og kommuner i realiteten via medicintilskudssystemet er med til indirekte at finansiere driften af apotekssektoren og dermed også den omhandlede enhed, men udgiften til en enkelt ekstra enhed er ikke særlig tung for det enkelte amt-/kommune.

I forbindelse med valg af lægemiddelbehandling på den enkelte sygehusafdeling vil det umiddelbart være naturligt ved valget mellem en række lige effektive lægemiddelbehandlinger at vælge den for afdelingen billigste løsning. Prisstrukturen i primær- og sekundærsektoren er imidlertid ikke nødvendigvis den samme, og sygehusets valg er derfor ikke nødvendigvis også det samfundsøkonomisk mest rationelle. Sygehusene køber i meget stor stil ind via det fælles indkøbssamarbejde Amgros. Indkøbene sker via offentlig udbud. På denne måde har sygehusene opnået meget store rabatter på sine lægemiddelindkøb.

Hensigten bag de store rabatter, som lægemiddelvirksomhederne giver sygehusene, er uden tvivl bl.a. at påvirke lægemiddelordinationen i den primære sundhedssektor. Det er således naturligt, at udskrevne patienter i

fortsat lægemiddelbehandling fortsætter med samme behandling, som blev startet på sygehuset.

Der er naturligvis ingen økonomiske problemer forbundet med sammenhængen mellem rabatgivning til sygehusene og ordinationerne i primærsektoren, hvis den behandling, der igangsættes på sygehuset, ligeledes er et økonomisk rationelt valg i den primære sundhedssektor. Der opstår imidlertid en potentiel risiko for, at man som følge af rabatterne til sygehusene får igangsat en behandling, der i primærsektoren er blandt de dyreste mellem flere ligeværdige behandlinger.

Dette – potentielle – problem tilsiger, at man på de enkelte sygehusafdelinger hele tiden orienterer sig om priserne både for afdelingen på det aktuelle tidspunkt og for patienten/den offentlige sygesikring efter udskrivelse. Sundhedsministeriet/Lægemiddelstyrelsen stiller gratis oplysningerne om priserne i primærsektoren til sygehusenes rådighed (elektronisk).

Afslutningsvis skal det nævnes at det i forbindelse med finanslovsaftalen for år 2000 på sundhedsområdet blev aftalt, at regeringen skal fremsætte et lovforslag, der muliggør, at en række lægemiddelgrupper fremover kan udbydes i licitation. Hovedprincippet er, at vinderen af en licitation i en nærmere fastsat periode på maksimum ét år vinder retten til tilskud fra den offentlige sygesikring, som den eneste i den gruppe af lægemidler, der har haft mulighed for at deltage i licitationen. For patienter, hvor særlige sundhedsfaglige forhold taler herfor, vil det dog være muligt på baggrund af en ansøgning fra patientens læge at yde tilskud til lægemidler, som har tabt en licitation.

Med forslaget forventes priskonkurrencen på salg af lægemidler i den primære sundhedssektor at blive skærpet, hvilket i et vist omfang må forventes at indsnævre prisforskellene mellem den primære og sekundære sundhedssektor.

1.2. Socialområdet

1.2.1. Sociale indkomstoverførsler

I relation til overførselsindkomstområdet er det sædvanligvis fremført, at refusionsprocenter på substituerbare ydelser kan medføre uhensigtsmæssig

kassetænkning. På den baggrund er der på førtidspensionsområdet sket en nedsættelse af refusionsprocenten i flere omgange. Først skete der en nedsættelse fra 100 pct. til 50 pct. Siden er refusionsprocenten for nytilkendelser sat ned til 35 pct. pr. 1. januar 1999.

Nedsættelsen af refusionsprocenten skete netop for at tilskynde til en tidlig forebyggende indsats og for at undgå en negativ kassetænkning som følge af, at det på kort sigt kunne være økonomisk fordelagtigt for kommunerne at tilkende førtidspension i stedet for mere aktivrettede ydelser.

Som eksempler på bevidst kassetænkning for at fremme en aktiv indsats kan endvidere nævnes refusionsprocenterne på løntilskud til fleksjob på 100 pct., hvorimod den statslige refusion på ledighedsydelse i forbindelse med fleksjob er nul.

På sygedagpengeområdet er der ligeledes igennem en årrække sket ændringer med henblik på at mindske en negativ kassetænkning. I bestræbelserne på at sikre en mere målrettet individuel opfølgingsindsats for sygedagpengemodtagere, således at sygedagpengemodtagerne bevarer tilknytningen til arbejdsmarkedet, er kommunerne blevet medfinansierende med halvdelen af udgifterne til sygedagpenge efter 8. uge. Det er i forbindelse med finanslovsaftalen for 2001 aftalt, at kommunernes medfinansiering skal gælde allerede efter 4 ugers fravær. Desuden er det pr. 5. juli 1999 kommunerne alene, der afholder udgifterne til sygedagpenge efter 52 uges fravær.

Der er således sket en række initiativer med det formål at begrænse negativ kassetænkning og tværtimod skabe incitament til positiv kassetænkning med det formål, at så mange som muligt bevarer tilknytningen til arbejdsmarkedet. Dette understøtter regeringens forudsætning om et større arbejdsudbud som led i at opfylde målsætninger i den samlede økonomiske politik.

Det er desuden aftalt i forbindelse med aftalen med KL for 2001, at der i forlængelse af førtidspensionsreformen er behov for at vurdere, om de nuværende refusionsordninger for de aktive tilbud i alle tilfælde understøtter indsatsen.

I *kapitel 3 og 4 i del I* illustreres med udgangspunkt i en konkret social opgave i kommunalt regi, hvorledes der kan foretages et konkret kasseeftersyn med henblik på at vurdere hensigtsmæssigheden i de økonomiske incitamenter i valget mellem alternative handlemuligheder.

Overførselsområdet behandles derfor ikke yderligere i dette regi.

1.2.2. Sociale serviceområde

På serviceområderne er det for så vidt angår de områder, der i dag er omfattet af den delte finansiering mellem amt og kommune, aftalt at erstatte denne finansieringsform med en såkaldt grundtakstmodel.

Begrundelsen for den delte finansiering var et ønske om, så vidt muligt at skabe neutralitet i valget af indsats, dvs. uanset valget af indsats afholder den besluttende myndighed i dag halvdelen af udgifterne.

Dette kan imidlertid siges at give anledning til kassetænkning i forhold til den samlede prioritering af områder, idet der er områder, hvor den besluttende myndighed automatisk kun afholder halvdelen af de faktiske udgifter.

Ønsket om at erstatte denne model med en grundtakstmodel er begrundet med at skabe større sammenhæng mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar.

Nedenfor er der redegjort for de områder inden for serviceområdet i øvrigt, hvor der kan være en risiko for uhensigtsmæssig kassetænkning, som ikke er berørt i ovenstående, hvor der er grænseflader til Sundhedsministeriets områder.

1.2.3. Støtte til handicappede børn

Formålet med servicelovens §§ 28 og 29 er:

- at bevare familien som en helhed
- at familien kan leve så normalt som muligt på trods af barnets handicap
- at hindre at barnets handicap forværres eller får andre og mere alvorlige følger

Ud over dækning af merudgifter (§ 28) og hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste (§ 29) forudsættes det, at der sker en løbende rådgivning og vejledning af familien, og at der tilbydes aflastning – både i og uden for hjemmet – når det er nødvendigt.

Alternativet til, at forældrene passer deres handicappede barn i hjemmet, er oftest døgninstitutionsanbringelse.

Finansieringen af ydelser efter servicelovens §§ 28 og 29 er efter servicelovens § 129, at kommunens udgifter refunderes med 50 pct. af staten.

Udgifterne til rådgivning (kommunal) afholdes af kommunen, mens amtskommunerne som udgangspunkt afholder udgifterne til rådgivning, der hører under deres ressort, jf. servicelovens §§ 129 og 130.

Efter servicelovens § 131, stk. 5, afholder kommunen og amtskommunen hver 50 pct. af udgifterne vedr. foranstaltninger efter servicelovens § 40, stk. 2, herunder aflastningsophold. Også ved aflastning i særligt dagtilbud er der delt finansiering mellem kommune og amtskommune.

Udgifterne til døgnophold efter servicelovens § 51 afholdes af kommunen og amtskommunen med hver 50 pct.

Det må antages, at det er mere økonomisk favorabelt for kommunen og amtskommunen, at barnet passes i hjemmet af forældrene.

En døgninstitutionsplads koster i dag ca. 500.000-700.000 kr. om året, mens udgifterne til merudgifter, tabt arbejdsfortjeneste m.v. ikke er så høje.

For eksempel modtog 4.220 helårspersoner i 1999 hjælp efter servicelovens § 29. Til disse personer blev udbetalt cirka 444 mio. kr. svarende til, at hver helårsperson fik udbetalt ca. 105.000 kroner i 1999 (8.750 kr. pr. måned).

Udgifterne til merudgifter, aflastning o.lign. løber næppe så højt op, at de samlede udgifter ved at have barnet i hjemmet svarer til en døgninstitutionsplads.

Der er en mulighed for, at kommunerne kan vælge at lade børn med handicap passe af forældrene i stedet for på døgninstitution, så de samlede udgifter til indsatsen på handicapområdet bliver økonomisk mindre belastende for kommunen.

Som nævnt er det et led i den overordnede politik på handicapområdet, at familien så vidt muligt skal bevares som en helhed med den nødvendige støtte fra det offentlige.

Der er derfor kun tale om u hensigtsmæssig kassetækning, hvis der bevidst nedlægges – eller ikke oprettes det nødvendige antal døgnforanstaltninger til børn med svære fysiske eller psykiske handicaps, og forældrene dermed indirekte presses til at tage mod tilbuddene, der gør det muligt at passe barnet i eget hjem - hvad enten det er det bedste for barnet eller ej.

Det skal dog bemærkes, at de nævnte døgnanbringelsessteder forudsættes omfattet af den overvejede grundtakstfinansiering som nævnt ovenfor.

Desuden vil forholdet mellem kommunernes udgifter til pasning af handicappet barn i hjemmet og udgifterne til døgntilbud blive belyst i evalueringen af området "børn med handicap". Det vil hermed formentlig give et bedre dokumentationsbidrag om kommunernes politik på området, end der er i dag. Evalueringen vil være færdig sommeren 2001.

Kapitel 2

Arbejdsmarked og flygtninge

2.1. Arbejdsmarked

Der var i begyndelsen af 1990'erne relativ omfattende kassetænkning på Arbejdsministeriets område. Det gjaldt både i forhold til kommunerne og andre ministerområder. En række reformer siden 1994 har dog stort set elimineret kassetænkning, så der aktuelt ikke er nævneværdige problemer på området.

I det følgende gennemgås de initiativer, der i de senere år er gennemført for at begrænse kassetænkning på Arbejdsministeriets område.

2.1.1. Dagpengesystemet

Kassetænkning først i 1990'erne var særlig udtalt i forhold til kommunerne i samspillet mellem det delvis kommunefinansierede kontanthjælpssystem og det statsligt finansierede dagpengesystem. Det var normal kommunal praksis at lempe kontanthjælpsmodtagere ind i dagpengesystemet gennem deltagelse i et kommunalt beskæftigelsesprojekt af mindst 26 ugers varighed. Denne mulighed blev lukket med arbejdsmarkedsreformen i 1994, hvor muligheden for at komme ind i dagpengesystemet via støttet arbejde bortfaldt.

I 1997 blev yderligere arbejdskravet for at komme ind i dagpengesystemet strammet fra 26 uger til 52 uger.

Disse ændringer - sammenholdt med at ledigheden siden 1994 er faldet fra over 12 pct. af arbejdsstyrken til ca. 5 pct. af arbejdsstyrken - har medført, at der aktuelt ikke er kassetækningsproblemer på dagpengeområdet.

På sygedagpengeområdet er der et samspil mellem de statsfinansierede ordninger arbejdsledighedsdagpenge og aktivering og de delvist kommunalt

finansierede sygedagpenge. Dette samspil kan være uhensigtsmæssigt rent administrativt og incitamentsmæssigt for den enkelte modtager, men der er ikke mulighed for kassetækning, idet ingen af de involverede parter (AF, a-kasser og kommuner) kan påvirke anvendelsen af sygedagpenge for at opnå en kassemæssig fordel.

2.1.2. Aktiveringssystemet

Som nævnt har arbejdsmarkedsreformen i 1994 medført, at aktivering ikke kan anvendes til at "flytte" ledige fra det ene system til det andet.

Indtil 1999 havde AF og kommunerne mulighed for at anvende tilbud, hvor drifts- og/eller forsørgelsesudgifterne helt eller delvis har været finansieret uden for aktivrammen og de kommunale budgetter. Dette finansieringsystem var en ansporing til, at AF og kommunerne anvendte tilbud, der ikke belastede aktivrammen og de kommunale budgetter, frem for tilbud, der ud fra en konkret afvejning gav de bedste muligheder for en hurtig tilbagevenden til beskæftigelse for den enkelte.

Det har f.eks. været omkostningsfrit for AF at anvende uddannelses tilbud, hvor den ledige var berettiget til uddannelsesorlov, AMU-godtgørelse eller dagpenge efter § 62a i arbejdsløshedsforsikringsloven, og hvor driftsudgifterne samtidig ikke var finansieret af aktivrammen, men fx af de taxameterfinansierede bevillinger. Det gælder således langt hovedparten af de offentlige voksen- og efteruddannelser.

Det betyder, at offentligt finansieret uddannelse i mange tilfælde har været "billigere" at anvende end f.eks. jobtræning eller uddannelse hos private kursusudbydere, hvor AF ikke har haft mulighed for at trække på alternative finansieringskanaler.

Med arbejdsmarkedsreform 3 er denne kassetækningsmulighed stoppet. Fra 1. januar 1999 skal ledige under uddannelse altid forsørges gennem den rammebelagte aktivbevilling med uddannelsesgodtgørelse. Samtidig blev lediges muligheder for under aktivering at modtage uddannelsesorlov og AMU-godtgørelse fjernet. Efter ændringerne afspejler AF's finansieringsbyrde ved de forskellige tilbud fremover de reelle offentlige udgifter, jf. *tabel 2.1*.

Tabel 2.1. Finansieringsmæssig byrde for AF ved aktivering før, i og efter 1999 (fast PL).

	Gennemsnitlig pris for AF/RAR før 1999	Gennemsnitlig pris for AF/RAR i 1999	Gennemsnitlig pris for AF/RAR fra og med 2000
Kommunal jobtræning.....	165.300	165.300	165.300
Privat jobtræning.....	115.000	115.000	115.000
Puljeblik.....	155.600	155.600	155.600
Uddannelse.....	0	123.200	196.200
- godtgørelse ¹⁾	0	123.200	123.200
- drift ²⁾	0	0	73.000

- 1) Før 1999 betalte AF/RAR dog forsørgelsen (uddannelsesgodtgørelse), hvis den ledige havde opbrugt orlovsretten, ikke var berettiget til uddannelsesorlov/AMU-godtgørelse, eller hvis den valgte uddannelse ikke berettigede til uddannelsesorlov, AMU-godtgørelse eller dagpenge efter § 62a i arbejdsløshedsforsikringsloven.
- 2) AF/RAR betaler også før 2000 for uddannelser hos de private udbydere, ligesom man betaler evt. gebyrer. Samtidig betaler AF/RAR i 1999 udgiften for forløb udover de budgetlofter, der blev indført på FL99.

For kommunerne har finansieringsomlægningerne tilsvarende betydning.

Den samlede finansieringsomlægning medfører, at aktiveringsindsatsen fremover vil tage udgangspunkt i en konkret afvejning af omkostningerne ved det enkelte tilbud set i forhold til kvaliteten, herunder særligt i forhold til, om tilbuddet i den givne arbejdsmarkedssituation og for den givne ledige bidrager til en hurtig overgang til beskæftigelse eller uddannelse.

Samtidig medfører finansieringsomlægningen, at AF og kommunerne i højere grad stiller direkte krav til indholdet af uddannelsesudbydernes tilbud, og at aftagerne dermed i højere grad vil være medvirkende til at definere udbudet.

Tidligere har AF og kommunerne haft en ansporing til at vælge standardtilbud, udbudt med taxameterfinansiering. Således ville et skræddersyet tilbud skulle udbydes efter reglerne for indtægtsdækket virksomhed, hvor AF/kommunen ville være henvist til at betale de fulde omkostninger ved kurssets afholdelse.

Efter finansieringsomlægningen skal AF og kommunerne i alle tilfælde betale den fulde pris for kurserne. Man vil derfor have en direkte økono-

misk interesse i at stille krav om mere målrettede forløb, hvor de ledige sikres en hurtigere overgang til beskæftigelse eller uddannelse.

De omfattende ændringer i finansieringen af uddannelsesindsatsen over for ledige har samlet medført, at der ikke længere er mulighed for kassetækning på området.

2.1.3. AMU-området

I forbindelse med indførelsen af frit optag og taxameterfinansiering på arbejdsmarkedsuddannelserne begyndte kommunerne hurtigt at placere kontanthjælpsmodtagere i stort tal på AMU-uddannelserne. På denne måde undgik kommunen at betale kontanthjælp eller aktiveringsydelse, fordi også ikke-forsikrede ledige modtog den statsligt finansierede AMU-godtgørelse under deltagelse i et AMU-kursusforløb.

For at undgå denne u hensigtsmæssige kassetækning blev ikke-forsikredes placeringer på AMU-uddannelserne i 1999 rammebelagt på et relativt lavt niveau og samtidig blev muligheden for, at ikke-forsikrede ledige kunne modtage AMU-godtgørelse helt fjernet.

2.1.4. SoSu-området

Det har hidtil været muligt at gennemføre en ordinær Social- og Sundhedsuddannelse (SoSu) med uddannelsesorlovsydelse. Bl.a. fordi en stor del af uddannelsen er arbejdspraktik med ansættelse i en kommune kan der være et element af kassetækning i denne ordning. Således kan kommunerne relativt billigt uddanne social- og sundhedspersonale til kommunen med tilskud fra staten gennem uddannelsesorlovsordningen.

Med reformen på voksen- og efteruddannelsesområdet er denne mulighed stoppet. Således afskaffes uddannelsesorlovsordningen med udgangen af 2000, og det vil med de nye godtgørelsesordninger ikke længere være muligt at opnå statslig finansiering til ordinære social- og sundhedsuddannelser.

2.2. Flygtninge

2.2.1. Integration

Integrationsloven fra 1999 indebærer, at der skal tilbydes et introduktionsprogram for nyankomne flygtninge m.v., familiesammenførte til flygtninge samt andre familiesammenførte.

Som følge af integrationsloven har kommunerne fået ansvaret for integrationen af nyankomne udlændinge - herunder ansvaret for boligplacering, udarbejdelse af handlingsplaner, tilbud om danskundervisning, kursus i samfundsforståelse og aktivering samt udbetaling af ydelser efter integrationsloven. De samlede udgifter i 2000 skønnes til ca. 1,5 mia. kr. stigende til ca. 4,5 mia. kr. i 2004, når loven er indfaset.

Kommunernes udgifter til gennemførelse af introduktionsprogrammer mv. i medfør af integrationsloven finansieres via aktivitetsbestemte tilskud, som er fastsat i loven. Endvidere er størstedelen af udgifterne i medfør af loven omfattet af den kommunale budgetgaranti, hvilket indebærer, at de eventuelle kommunale mer- eller mindreudgifter på landsplan i forhold til de ydede aktivitetsbestemte tilskud reguleres via det samlede stats-tilskud til kommunerne.

De kommunale udgifter og tilskud i integrationsloven

De aktivitetsbestemte tilskud og refusioner udbetales på baggrund af kommunernes forskudsmæssige anmeldelser til Indenrigsministeriet om forventet aktivitet for det kommende kvartal. Den forventede aktivitet i kommunerne afhænger fortrinsvis af, hvor mange flygtninge kommunen skal modtage samt hvor mange flygtninge og indvandrere omfattet af integrationsloven, som i forvejen er bosiddende i kommunen.

Kommunerne hjemtager refusioner og tilskud til:

- Introduktionsydelse med 75 pct.'s refusion.
- Introduktionsydelse med 100 pct.'s refusion, hvilket omfatter uledsagede flygtningebørn, som tilbydes introduktionsprogram samt handicappede.
- Grundtilskud til dækning af de resterende 25 pct. i introduktionsydelsen samt til dækning af generelle udgifter i forbindelse med integration. Det bemærkes, at der også udbetales det fulde grundtilskud til udlændinge, som ikke er berettiget til at modtage introduktionsydelse. Der reguleres herfor i budgetgarantien.
- Grundtilskud til dækning af generelle udgifter i forbindelse med integration for udlændinge, som er berettiget til introduktionsydelse med 100 pct.'s refusion.
- Programtilskud til finansiering af udgifter ved gennemførelse af introduktionsprogrammer. Der er tre programtilskud: *det højeste* til

finansiering af fuldt program på 30 timer om ugen indeholdende danskundervisning, kursus i samfundsforståelse og aktivering, *det mellemste* til finansiering af intensiv danskundervisning og kursus i samfundsforståelse samt *det laveste* til finansiering af begrænset danskundervisning.

- Hjælp i særlige tilfælde med 100 pct.'s refusion.

Alle udgifter er omfattet af den kommunale budgetgaranti, bortset fra den del af grundtilskuddet, som vedrører generelle udgifter i forbindelse med integration samt hjælp i særlige tilfælde.

Mulighed for kassetækning

Hjemtagelsen af refusion og tilskud efter integrationsloven, er som de fleste øvrige statslige refusionsordninger baseret på et system med forskuds-anmeldelser og løbende kvartalsvise restafregninger. Det forudsættes, at der er en nær overensstemmelse mellem kommunens hjemtagelse af refusion/tilskud og de afholdte udgifter, således at staten ikke påføres et likviditetstab. *jf. Indenrigsministeriets regnskabsbekendtgørelse.*

Finansieringsmodellen med 75 pct. refusion af introduktionsydelsen og ydelse af et generelt grundtilskud indebærer, at den enkelte kommune får et økonomisk incitament til at sikre, at udlændinge hurtigst muligt bliver selvforsørgende, idet grundtilskuddet ydes uanset om udlændingen modtager introduktionsydelse eller er selvforsørgende, *jf. ovenfor*. Da området er omfattet af den kommunale budgetgaranti, vil et evt. "overskud" for en enkelt kommune imidlertid blive modregnet i det samlede statstilskud, hvorfor dette ikke medfører statslige merudgifter.

Finansieringen af de kommunale integrationsudgifter via aktivitetsbestemte tilskud (grundtilskud og tilskud til aktivering og danskundervisning) indebærer videre, at der ikke er mulighed for, at den enkelte kommune kan lave kassetækning på dette område, idet evt. merudgifter ud over de ydede aktivitetsbestemte tilskud udelukkende dækkes af den enkelte kommune.

Som anført ovenfor er der dog 100 pct. refusion af de kommunale udgifter til hjælp i særlige tilfælde. Efter denne bestemmelse dækker staten de kommunale udgifter til ydelse af hjælp i særlige tilfælde såsom etablering og indbo, tandlæge og medicin og udgifter til transport. De samlede ud-

gifter til hjælp i særlige tilfælde er for 2000 skønnet til 46,1 mio. kr. og forventes at udgøre omkring 100 mio. kr., når loven er fuldt indfaset.

Et område med 100 pct. refusion af udgifter, der i et vist omfang er baseret på en skønsmæssig udmåling, kan principielt føre til et udgiftsløft, hvorfor Indenrigsministeriet følger dette område tæt. Indenrigsministeriet har bl.a. bedt Kommunernes Revisionsafdeling om allerede i 1999 at lave en foreløbig stikprøverevision af, hvorledes bestemmelsen anvendes. I rapporten fra Kommunernes Revisionsafdeling konkluderes det imidlertid, at kommunerne har foretaget en grundig sagsbehandling forud for tildeling af hjælp i særlige tilfælde og generelt foretager en kritisk vurdering af udgiftsniveauet, eksempelvis ved tandbehandling.

2.2.2. Asylområdet

Der er kun i begrænset omfang sammenhæng mellem ansvaret for indsatsen af administrative ressourcer i asylsagsbehandlingsprocessen og ansvaret for udgifterne til indkvartering af asylansøgere. Problemet er, at udgifterne til indkvartering af asylansøgere afhænger af, hvor lang tid det tager udlændingemyndighederne at behandle en asylsag.

Udlændingestyrelsen har ikke noget økonomisk ansvar for afledte udgiftsmæssige konsekvenser hos Flygtningenævnet af styrelsens styring af overdragelsen af sager til Flygtningenævnet, ligesom Nævnets tilrettelæggelse af sagsbehandlingen heller ikke er koblet sammen med udgifterne til indkvartering og underhold af asylansøgere.

En tværministeriel arbejdsgruppe under Indenrigsministeriet har udarbejdet en analyse af organisering af asylsagsbehandlingen, hvor bl.a. problemet med incitamentsstrukturen på asylområdet er behandlet.

Det er efter arbejdsgruppens vurdering væsentligt, at de enkelte led i asylsagsbehandlingen betragtes som sammenhængende arbejdsprocesser, selv om disse er fordelt på flere myndigheder. Omlægninger i én fase af asylsagsbehandlingen må vurderes i sammenhæng med konsekvenserne i andre faser af asylsagsbehandlingen.

Der er på væsentlige punkter etableret et samarbejde mellem myndighederne i asylsagsbehandlingen. Det skønnes dog hensigtsmæssigt, at der mellem de involverede myndigheder bliver etableret et udbygget formali-

seret samarbejde om aktivitetsforudsætninger, dimensionering af sagsbehandlingsskapacitet, arbejdstilrettelæggelse m.v.

Et udbygget samarbejde mellem udlændingemyndighederne kan således være med til at sikre, at der opnås en samfundsøkonomisk optimal tilde-
ling af administrative ressourcer til udlændingemyndighederne, hvorved
de samlede statslige udgifter til hele asylområdet minimeres.

Arbejdsgruppen anbefaler, at der etableres en koordinationsgruppe bestå-
ende af repræsentanter fra Udlændingestyrelsen, Rigspolitiet, Flygtninge-
nævnets sekretariat og Indenrigsministeriets departement.

Gennem regelmæssige møder foreslås gruppen løbende at følge udviklin-
gen i tilgang og afgang af asylsager i de fire faser med henblik på bl.a. så
tidligt som muligt at kunne identificere stigende sagspukler eller andre
snitfladeproblemer og efterfølgende iværksætte foranstaltninger til af-
hjælpning af disse problemer.

Indenrigsministeriet forventer at implementere arbejdsgruppens forslag i
den kommende tid.

Kapitel 3

Undervisning, forskning samt kultur

3.1. Undervisning

3.1.1. Initiativer

Der er inden for de seneste par år taget en række initiativer for at komme uhensigtsmæssige incitamentsstrukturer på Undervisningsministeriets område til livs:

- Der er gennemført en finansieringsomlægning for lediges deltagelse i uddannelse.
- Der er indført øget kommunal medfinansiering for den vidtgående specialundervisning.
- Det kommunale bidrag på efterskolerne er forhøjet.
- Der er indført kommunalt bidrag på produktionsskolerne samt på husholdnings- og håndarbejdsskolerne.
- Folkeoplysningsloven er blevet begrænset til at omfatte foreninger, hvor enhver personkreds før kunne få adgang til tilskud.

Lediges deltagelse i uddannelse

Med Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik og Lov om aktiv socialpolitik fulgte strammere krav til aktiveringsindsatsen over for henholdsvis ledige, dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Da voksenuddannelse overvejende finansieres af enten Undervisningsministeriet eller amterne, var det gratis for AF og kommunerne at benytte disse tilbud til aktivering, mens de øvrige aktiveringstilbud - f.eks. jobtræningsforløb - typisk var forholdsvis kostbare.

For at undgå en uhensigtsmæssig brug af uddannelsesaktivering blev der i forlængelse af finanslovsaftalen for 1999 gennemført en finansieringsomlægning, således at AF for midlerne i aktivrammen skal købe uddannelse

af Undervisningsministeriet og amterne. Kommunerne er blevet kompenseret via bloktilskudsreguleringen.

Det skal bemærkes, at revalidender er undtaget fra den kommunale finansieringsforpligtelse og derfor kan følge undervisningen uden omkostninger for kommunen.

Specialundervisning under folkeskoleloven

Der findes i folkeskoleloven to bestemmelser om specialundervisning for børn i den skolepligtige alder; § 20 stk. 1 om den almindelige specialundervisning, som påhviler kommunen samt § 20 stk. 2 om den vidtgående specialundervisning, der påhviler amtet. Finansieringen af specialundervisningen er altså delt mellem amter og kommuner afhængigt af foranstaltningens karakter.

Blandt andet for at undgå uhensigtsmæssige finansieringsincitamenter har KL og ARF i 1999 aftalt en forhøjelse af det kommunale bidrag, som kommunerne skal betale til amterne, når de henviser elever til den vidtgående specialundervisning. Taksten er fastsat på et niveau, som svarer til kommunens omkostninger forbundet med den almindelige specialundervisning, mens amterne betaler udgiften herudover.

Den delte finansiering har altså nu fundet et niveau, hvor det er udgiftsneutralt for kommunen, om der tilbydes almindelig eller vidtgående specialundervisning.

Det er besluttet at foretage en samlet vurdering af de byrdemæssige konsekvenser for det sociale område og undervisningsområdet i forbindelse med indførelsen af grundtakstmodellen på det sociale område.

3.1.2. Frie grundskoler

Ud over de nævnte områder, har der tidligere været fokus på uhensigtsmæssige incitamentsstrukturer på en række andre områder under Undervisningsministeriets ressort.

Der har for eksempel været bekymring omkring forskellen i den kommunale udgift pr. elev i folkeskolen og deres bidrag til elever på de frie grundskoler.

Den gennemsnitlige udgift pr. elev i folkeskolen er opgjort til ca. 43.600 kr. (1998-priser). Til sammenligning betaler kommunerne bidrag til staten pr. elev i frie grundskoler på 25.646 kr. i 2000. Foruden kommunale bidrag yder staten dels nettotilskud til frie skoler, dels opkræves forældrebetaling.

Gennemsnitsudgiften dækker dog over forholdsvis store geografiske variationer i kommunernes udgifter til folkeskolen, ligesom der i sammenligningen skal tages højde for, at folkeskolens forpligtelser er mere vidtgående end frie skoler, hvad angår bl.a. specialundervisning, pædagogisk-psykologisk rådgivning og skolebiblioteker.

Der er store regionale forskelle på anvendelsen af friskoler og efterskoler. Der sker derfor reelt en forskydning i de kommunale udgifter, da forældrene og staten betaler en forholdsvis stor andel af grundskoleudgifterne i kommuner med en høj frekvens af friskole- og efterskoleaktivitet sammenlignet med kommuner med en meget lav aktivitet af disse skoleformer.

En tværministeriel arbejdsgruppe med deltagelse af Undervisningsministeriet, Indenrigsministeriet og Finansministeriet fremlagde i september 1999 en rapport, der analyserede forskelle i finansieringen af frie grundskoler og folkeskolen og deraf følgende incitamenter til kassetænkning.

Det konkluderes i rapporten:

- at kommunerne har meget begrænsede muligheder for at påvirke forældrenes valg af skole og dermed fremme økonomiske incitamenter,
- at der ikke kan påvises sammenhæng mellem friskolefrekvensen i de enkelte kommuner og de kommunale udgifter til folkeskolen eller skattegrundlaget i kommunen,
- at det ikke kan påvises, at tilskudssystemet fører til kommunal kassetænkning.

Der er for de frie grundskoler fastsat krav om en mindste forældrebetaling, som er fastsat til 12,5 pct. af det gennemsnitlige tilskud pr. årselev - ca. 110 kr. om ugen.

3.1.3. Efterskolerne

For så vidt angår efterskolerne, blev der med virkning fra 1. januar 1998 gennemført en forhøjelse af de kommunale bidrag, så den samlede udgift pr. efterskoleelev (bidrag og elevstøtte) svarer til det kommunale bidrag for frie grundskoler.

Det blev som led i finanslovsaftalen for 1999 aftalt, at parterne skulle drøfte modeller for yderligere harmonisering af principperne for bidragsbetaling for elever i frie grundskoler og efterskoler. Finanslovsaftalen for 2000 fastslår imidlertid, at der ikke gennemføres en finansieringsomlægning som følge af stigende egenbetaling gennem de seneste år. Egenbetalingen er øget, dels fordi skolerne har sat prisen op, dels fordi den statslige elevstøtte - der er afhængig af forældrenes indkomst - er faldet i takt med en ændret social profil på efterskolerne.

Der er krav om en forældrebetaling på mindst 1.015 kr. om ugen på efterskolerne, men de fleste skoler har i dag en endnu højere deltagerbetaling. Heraf betaler staten mellem 267 og 510 kr. i tilskud om ugen (afhængig af forældreindkomsten), hvortil kommer det kommunale tilskud til forældrebetalingen på min. 292 kr. om ugen (men ofte noget højere).

Der kan peges på parallelle incitamentsstrukturer i forhold til udbud af 10. klasses undervisning på husholdnings- og håndarbejdsskoler. Kommunerne har ikke tidligere betalt bidrag til staten for elever på disse skoler, men med en ændring i loven om frie kostskoler skal der med virkning fra 1. januar 2001 opkræves bidrag for elever under 18 år (med visse undtagelser). Bidragets størrelse er på niveau med bidraget pr. efterskoleelev. Kommunerne skal tillige betale obligatorisk elevstøtte.

3.1.4. Produktionsskoler

Før finansieringsomlægningen for ledige i uddannelse finansierede staten den fulde taxameterudgift til ikke-aktiverede elever, mens kommunerne bidrog med 20 pct. af udgiften til elever, der deltog som led i aktiveringsforløb i henhold til lov om kommunal aktivering. Denne finansieringsform indebar et kommunalt incitament til at henvise elever til produktionskoleforløb under frit optag snarere end under aktivering. Andelen af kommunalt aktiverede elever faldt fra 25 pct. i 1996 til 5 pct. i 1999.

Tilskyndelsen til kommunal kassetækning eksisterer fortsat efter finansieringsomlægningen, men der er samtidig indført en aktivitetsafhængig

kommunal bidragspligt for ikke-aktiverede årselever. Desuden er der gennemført en stramning af dispensationsadgangen for 1-årsreglen, der indebærer bortfald af statstilskud til produktionskoleophold af mere end 12 måneders varighed. Denne finansieringsform forventes at medføre en mere hensigtsmæssig kommunal incitamentsstruktur på området.

3.1.5. Daghøjskoler

På daghøjskoleområdet rummer finansieringsomlægningen ligeledes incitament til kommunal kassetænkning, idet kommunerne kan omgå finansieringsansvaret ved at tilskynde deltagere, der står overfor visitation til aktiveringsforløb, til frit optag under den statsfinansierede kvote.

Kommunerne har desuden en interesse i at ændre praksis i aktiveringsindsatsen, så personer, der tidligere havde status som førrevalidender på kontanthjælp, nu får status af sygedagpengemodtagere eller revalidender. Derved overgår finansieringsansvaret fra kommunen til staten.

Problemet omfang begrænses midlertidigt af den aftalte overgangsordning, hvor kommunerne indledningsvist er tildelt trækingsrettigheder til fripladser på daghøjskoler, men tilskyndelsen til kassetænkning vil være voksende, efterhånden som overgangsordningen gradvist udfases. Det skal dog bemærkes, at den statslige budgetusikkerhed er minimal, da den statsligt finansierede aktivitet på daghøjskolerne er loftsbelagt.

3.1.6. Fremtidige strukturforbedringer

Folketinget vedtog i foråret 2000 en voksenuddannelsesreform, som bestod af en række nye love. Undervisningsministeriet er opmærksom på, at der i forlængelse heraf kan opstå nye kassetækningsmuligheder og arbejder på at imødegå disse - bl.a. er der allerede nu helt konkrete initiativer på vej i tilknytning til en reform af efteruddannelsesforløbene for social- og sundhedshjælpere.

Undervisningsministeriet følger endvidere udviklingen inden for de forskellige godtgørelsesordninger nøje, men planlægger her p.t. ingen nye initiativer.

Statens Voksenuddannelsesstøtte

Som et led i voksenuddannelsesreformen indførtes Statens Voksenuddannelsesstøtte (SVU), der afløser uddannelsesorloven. Fremover vil alle beskæftigede over 25 år kunne få SVU til voksen- og efteruddannelsesforløb

i op til ét år. SVU er på dagpengeniveau og er derfor væsentligt højere end SU-satsen. Det er ikke muligt at følge ordinære uddannelser med SVU, men der kan eksistere en latent kassetækningsmulighed i det omfang, hvor den SVU-berettigede kan følge tilsvarende uddannelsesstilbud, der bliver udbudt som voksenuddannelse.

Det drejer sig primært om Åben Uddannelse, hvor f.eks. merkonom- og datanomuuddannelsen samt en række diplom- og masteruddannelser har en vis grad af komplementaritet over for de ordinære videregående uddannelser. Det skal dog bemærkes, at den forholdsvis korte støtteperiode på højst 52 uger lægger en naturlig begrænsning på denne trafik. Lov om Statens Voksenuddannelsesstøtte træder i kraft pr. 1/1 2001 og Undervisningsministeriet vil følge udviklingen på området.

Der arbejdes i øjeblikket på at sammensætte videreuddannelsesforløb under social- og sundhedsuddannelserne (SOSU), hvor erhvervs erfaring skal kunne give merit. Det er i den forbindelse nødvendigt, at være opmærksom på, at mens de ordinære SOSU-forløb kræver en aftale med kommunen, som betaler elevløn under uddannelsen, vil efteruddannelsesforløbet i stedet udløse den statsligt finansierede SVU, hvorfor det er vigtigt, at der formuleres en klar afgrænsning af, hvornår der er tale om ordinær uddannelse, og hvornår, der er tale om efteruddannelse.

Revalidender

Der er i dag et stort antal revalidender på de ordinære uddannelser. Her har kommunen fortsat mulighed for et gratis uddannelsesstilbud hos Undervisningsministeriet eller amtet, da revalidenderne ikke er omfattet af finansieringsomlægningen for aktiverede ledige.

Den studerende får samtidig adgang til en langt højere godtgørelse, end man alternativt kunne få gennem SU-systemet. Således opnår både kommunen og den enkelte borger en gevinst ved at følge en uddannelse som led i et revalideringsforløb frem for f.eks. en uddannelsesaktivering til en kontanthjælpsmodtager. Det er dog på nuværende tidspunkt for tidligt at vurdere, om dette har givet anledning til en ændret adfærd hos kommunerne.

Dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere i uddannelse

AF/kommunerne har som en konsekvens af finansieringsomlægningen ikke længere nogen kasse mæssig gevinst ved at uddannelsesaktivere ledige,

da de nu selv afholder udgifterne til uddannelsen, men den enkelte borger kan fortsat opnå en betydeligt højere godtgørelse ad denne vej.

Der består derfor fortsat en problemstilling i det betragtelige antal dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere som følger korte videregående uddannelser (herunder basis-modulet på RUC/AUC) og erhvervsuddannelser som led i aktiveringsforløb, da disse uddannelser er omfattet af positivlisten og således kan anvendes frit til aktivering. De lange og mellemlange videregående uddannelser er ikke omfattet af positivlisten, men også her er der en del deltagere under forskellige dispensationsmuligheder.

Ledige kan dog fra og med 1/1 2000 kun deltage i uddannelse i det omfang, at AF/kommunen vil betale for dem, hvilket umiddelbart ser ud til at have reduceret denne aktivitet betydeligt.

3.2. Kultur

Siden 1993 har regeringen gennemført flere initiativer for at gøre forvaltningen på kulturområdet mere gennemskuelig og modvirke kassetænkning.

3.2.1. Film

En ny filmlov i 1997 samlede Det Danske Filminstitut, Statens Filmcentral og Det Danske Filmmuseum til én institution ved navn Det Danske Filminstitut. Institutionen fik til huse i det nye Filmhus, som blev åbnet april 1997. Formålet var at styrke filmkunst, filmkultur og biografkultur i Danmark.

De tre institutioner blev samlet med en fælles bestyrelse og en direktion, som ledes af en administrerende direktør. Bestyrelsen har ansvaret for fastsættelse og opfølgning af instituttets overordnede målsætninger om fremme af dansk film, og det er bestyrelsen, der ansætter en direktion og efter indstilling fra Rådet for Spillefilm, ansætter tre konsulenter samt en børnefilmkonsulent for spillefilmsområdet.

På de årlige finanslove fastsættes særskilte produktionsbevillinger til henholdsvis spillefilm og kort- og dokumentarfilm. Det er konsulenterne, der skal foretage den endelige kunstneriske vurdering af manuskript- og produktionsforslag og afgive forslag til direktionen om anvendelsen af de midler, der er til rådighed til manuskriptudarbejdelse og produktion af

kort- og dokumentarfilm og til indkøb af kort- og dokumentarfilm.

Med loven oprettedes også et Medieråd for Børn og Unge, der erstattede Statens Filmcensur. Det er herefter obligatorisk for filmdistributører at indsende film til vurdering og at mærke, annoncere eller på anden måde oplyse om films egnethed for børn og unge.

3.2.2. Tipsmidler

Ud fra et kassetækningssynspunkt er eksistensen af selvstændige "cigar-kasser" uheldig, idet de kan modvirke en samlet prioritering. Der er således til stadighed behov for at være opmærksom på denne problemstilling.

I 1999 blev der vedtaget en omfattende revision af udlodningen på tipsområdet, hvor der er taget højde for kassetækning. De enkelte "tipsministerier" står for uddelingen af midlerne i henhold til de fordelingsnøgler, som fremgår af tipsloven. Det er således sikret, at tilskuddene fra bl.a. Kulturministeriets fond til kulturelle formål m.v. sker i henhold til prioriterede overvejelser.

De store hovedidrætsorganisationer (Danmarks idrætsforbund, Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger og Dansk Firmaidrætsforbund), som tidligere modtog de årlige tipstilskud direkte fra Dansk Tipstjeneste, modtager nu tilskuddene fra Kulturministeriet via finansloven.

Samtlige bevillinger og uddelinger i henhold til de årlige tipsaktstykker er registreret i en database over tipsmidler, hvor hvert "tipsministerium" har mulighed for at orientere sig om, hvilke tilskud der er bevilget til hvilke formål respektive tilskudsmodtagere, samt hvilket ministerium der har ydet tilskuddet.

3.2.3. Radio og TV

Som led i aftalen om mediepolitikken 1997-2000 blev der indført en permanent statslig pulje til støtte af ikke-kommerciel lokal radio og tv-produktion. Efter at ordningen havde fungeret i et par år, viste det sig nødvendigt at stramme op på tilskudsordningen. Dette blev gjort i en bekendtgørelse fra 1999, som indeholder nye retningslinjer for indsendelse af ansøgninger, udbetaling af tilskud, regnskabsaflæggelse og revision m.v. Formålet var at skabe et tydeligere og mere sikkert grundlag for tilskudsforvaltningen.

3.2.4. Teaterområdet

Ved en ændring af teaterloven i december 1994 blev statens efterregulering af egnsteaterrefusionen begrænset, således at den endelige refusion (beregnet på grundlag af teatrenes regnskaber) ikke kunne overstige den forskudsvisse udbetaling (beregnet på grundlag af budgetter). Formålet var at standse kommuners og amtskommuners udnyttelse af efterreguleringsordningen for egnsteatre. Den gældende ordning havde betydet, at kommunerne uden varsel kunne oprette nye egnsteatre og efterfølgende få refunderet tilskuddet hos staten. Efterreguleringerne var steget 6-7 gange fra 1991 til 1994.

Allerede to år efter, nemlig i 1996 blev der gennemført endnu en revision af lovgivningen omkring egnsteatrene. Formålet var at skabe større budget- og planlægningsmæssig stabilitet for såvel teatre som kommuner og amter.

Den reviderede teaterlov indeholder nye budget- og planlægningsmæssige regler for egnsteatre og små storbyteatre. Egnsteatrene i Københavns, Frederiksberg, Odense, Århus og Aalborg Kommuner er udskilt i en særlig ordning for små storbyteatre, og der er afsat en samlet pulje til hver af storbykommunerne til driftstilskud til små storbyteatre. For disse kommuner er der således ikke længere tale om en refusionsordning.

For egnsteatrene uden for storbykommunerne har man fastholdt en refusionsordning. Efter denne refunderer staten halvdelen af kommuner og amtskommuners driftstilskud til egnsteatre. Muligheden for at oprette egnsteatre er imidlertid blevet stærkt begrænset, idet loven nu kræver, at kommunerne og amtskommunerne indgår tre-årige aftaler med egnsteatrene. Kommuner og amtskommuner kan derfor, i modsætning til tidligere, ikke få refusion til tilskud til mindre teaterprojekter.

3.2.5. Aftaler om regionalisering

Loven om regionale kulturaftaler fra december 1999 giver mulighed for at indgå aftaler med kulturregioner om overflytning af statslige tilskudsbevilgninger på en række udvalgte samfinansierede områder fra Kulturministeriet til disse regioner. Herved fratages regionerne incitamenten til at foretage prioriteringer efter økonomiske overvejelser i forbindelse med refusionsordninger mv. – og tilskyndes til at fordele de samlede midler efter rene kulturpolitiske overvejelser.

For så vidt angår de regionale myndigheder gælder det, at tilskuddene til videre udbetaling lægges fast for en fireårig periode. Derved fratages de involverede kommuner og amter endvidere et eventuelt incitament til at optimere det statslige tilskud gennem omfordeling af egne tilskud i en kortere tidshorizont.

Set fra et økonomisk perspektiv er den væsentligste virkning af de regionale kulturaftaler dog, at tilskuddene prioriteres i regionerne og i forhold til den lokale kulturpolitik. Dette forventes alt andet lige at give en bedre udnyttelse af de tilstedeværende ressourcer.

3.2.6. Biblioteksområdet

Folketinget vedtog i foråret en ny lov om biblioteksvirksomhed. Biblioteksloven vil som noget nyt indeholde følgende tiltag:

- En mulighed for, at kommunerne kan opkræve betaling hos hinanden, når brugerne pendler over kommunegrænserne.
- En mulighed for, at folkebibliotekerne kan opkræve betaling for administrations- og forsendelsesudgifter for udveksling af materialer (på institutionelt niveau).

Ad. 1

Ordningen har til formål at understrege den enkelte kommunes økonomiske ansvar for betjeningen af egne borgere. En del kommuner har således hidtil draget nytte af, at borgerne har frit biblioteksvalg i hele landet. Det frie biblioteksvalg vil fortsat være gældende, men som noget nyt vil en långivende kommune have mulighed for årligt at opgøre belastningen i forbindelse med udlånet fra eget bibliotek til andre kommuners borgere.

Hensigten med ordningen er at tilskynde kommunerne til at samarbejde om biblioteksvirksomheden med udgangspunkt i de aktuelle benyttelsesmønstre og brugernes efterspørgsel efter materialer.

Ordningen vil modvirke kassetænkning – kommunerne vil således ikke have mulighed for at spekulere i, at det er omkostningsfrit, at borgerne får deres biblioteksservice i andre kommuner.

Der er fastsat bagatelgrænser for det mellemkommunale lån, betalingen er fastsat til 10 kr. pr. materialeenhed, der lånes i anden kommune, og den långivende kommune skal tilbyde den låntagende kommune en samarbejdsløsning, før opkrævningen finder sted.

Ad. 2

Ordningen har til hensigt at etablere en økonomisk styringsmekanisme i folkebibliotekernes lånesamarbejde - og er baseret på, at bibliotekernes materialekataloger er blevet synlige for alle biblioteker ved anvendelse af informationsteknologi. Ved at indføre den mulighed, at det rekvirerende folkebibliotek betaler for indlån fra andre biblioteker, sikrer man, at lånesamarbejdet i højere grad bliver selvregulerende.

Det bør understreges, at ordningen er en mulighed for bibliotekerne. Kommuner, der ligger i nærheden af hinanden, kan alternativt indgå aftaler om lånesamarbejde som alternativ til betalingsordningen.

Det bør også understreges, at ordningen kun vedrører lånesamarbejdet mellem folkebibliotekerne. Den statslige overbygningsfunktion, der varetages af centralbibliotekerne, Statsbiblioteket, Danmarks Blindebibliotek og øvrige statslige og statsstøttede biblioteker, vil efter loven kunne benyttes af folkebibliotekerne uden betaling.

Danmarks Elektroniske Forskningsbibliotek

Danmarks Elektroniske Forskningsbibliotek (DEF) er et projekt, der har til formål at koordinere den informationsteknologiske udvikling på forskningsbiblioteksområdet med henblik på at skabe et sammenhængende nationalt forskningsbibliotek på internettet.

Projektet gennemføres i et samarbejde mellem Kulturministeriet, Forskningsministeriet og Undervisningsministeriet. De tre ministerier har i alt afsat 205,5 mio. kr. (2000-niveau) i perioden 1998-2002.

DEF vil give brugeren adgang til at søge viden på tværs af samlingerne på de danske forskningsbiblioteker og give adgang til internationale databaser for viden og nyeste forskningsresultater.

Der er tale om en flerhed af projekter inden for den samlede DEF-ramme:

- Etablering af tidssvarende bibliotekssystemer på de store forskningsbiblioteker.
- Udvikling af brugeradministrative systemer i forbindelse med biblioteksbenyttelse på Internet.
- Etablering af adgang til digitale ressourcer: Blandt andet digitalisering af bibliotekskataloger og adgang til digitale ressourcer (f.eks. elektroniske tidsskrifter og databaser).
- Udvikling af brugergrænseflader på nettet – de såkaldte portaler – der gør det muligt for brugerne at søge viden og information via Internet på en sammenhængende og enkelt måde på tværs af de deltagende bibliotekers samlinger.

Sammenfattende er det hensigten med DEF-projektet at ”kickstarte” en fælles indsats i tilknytning til IT-udviklingen på forskningsbiblioteksområdet. Når projektbevillingen udløber, er det hensigten, at forskningsbibliotekerne fortsat intensiverer samarbejdet med henblik på rationel udnyttelse af de ressourcer, der afsættes til forskningsbibliotekernes virksomhed ikke mindst set i lyset af den teknologiske udvikling, jf. ovenfor.

3.2.7. Perspektiv

Med henblik på at skabe størst mulig dynamik og kvalitet i kulturlivet og de kulturelle tilbud arbejder Kulturministeriet til stadighed for at trimme de kulturelle tilskuds- og støtteordninger mv. og skabe samspil og koordination på tværs af de kulturelle sektorer.

I Folketingssamlingen 2000/2001 forventes det, at lovgivningen på museumsområdet vil blive ændret.

Et af formålene med revisionen af museumsloven vil være at styrke kvaliteten på de museer, der modtager støtte fra staten – og fremme øget samordning og samarbejde mellem de forskellige museer.

3.3. Forskning

3.3.1. Forholdet mellem universitets- og forskningsrådsbevillinger

Den offentlige finansiering af forskning er fordelt på en intern og en ekstern streng. Den interne streng består af de bevillinger, der overføres direkte til universiteter, forskningsinstitutioner mv. Den eksterne streng er de midler, der fordeles til det forskningsudførende led gennem forskningsrådene, Grundforskningsfonden m.fl. på grundlag af faglige kriterier.

For en væsentlig del af de midler, der fordeles i den interne og den eksterne streng, kan der ikke på grundlag af formålsbeskrivelser eller finanslovens anmærkninger skelnes mellem de konkrete formål, midlerne kan anvendes til. Formålet med bevillingerne synes dermed at være overlappende i en vis udstrækning. Dette kan illustreres ved, at en universitetsforsker kan søge forskningsrådene om støtte til finansiering af apparatur til brug i et forskningsprojekt, som i øvrigt er finansieret af universitetet.

Denne fordeling af midler og kompetencer på en ekstern og en intern finansieringsstreng kan have ulemper i form af manglende koordinering af forskningsindsatsen, hvis et forskningsråd og universitetsfakulteterne på samme hovedområde ikke prioriterer samme retning i forskningsindsatsen.

Omvendt har det i en årrække været et højt prioriteret politisk hensyn at sikre diversiteten og friheden i forskningsindsatsen ved finansiering ad to veje. Derudover har den eksterne finansieringsstreng også som hovedprincip, at ansøgerne til midlerne er i intern konkurrence, hvilket fremmer det samlede kvalitetsniveau i den finansierede forskning, fordi projekterne udvælges på grundlag af kvalitetskriterier. Hensynet til at fremme diversitet, frihed og kvalitet ved to konkurrerende finansieringsstrenges veje fortsat tungere end de eventuelle ulemper ved manglende koordinering af forbruget af midlerne i den interne og eksterne streng.

De direkte ulemper i form af dobbeltfinansiering af konkrete aktiviteter er søgt afværget gennem forholdsreglerne vedr. dobbeltaflønning, *jf.* 3.3.4.

3.3.2. Kassetænkning i institutionsopbygningen

Den offentlige forskningsindsats er henlagt under en lang række aktører. Indsatsen udføres såvel på det kommunale som det statslige niveau, og statens forskning er spredt på en række forskellige ressortområder. Samtidig udføres den statslige forskning i henhold til fire centrale love.

Spredningen af forskningsindsatsen på sektorministerier har navnlig til hensigt at sikre, at forskningen på sektorområderne (f.eks. på fødevarerområdet) hænger sammen med regeringens øvrige politik på området. Omvendt åbner spredningen af forskningsindsatsen på forskellige områder for dårlig ressourcudnyttelse i form af parallelt arbejde. Der har i de sidste 10 år været udført forskning ved 35 forskellige sektorforskningsinstitutioner og 13 højere læreanstalter. Derudover kommer en lang række museer, sygehuse og andre enheder.

Regeringen har indgået en aftale om principper for forskningen med Folketingets partier (undtagen Enhedslisten). Som led i aftalen er det aftalt, at der nedsættes en Kommission, der blandt andet har til formål at undersøge strukturen i den offentlige forskning, herunder de fire hovedlove i offentlig forskning: Universitetsloven, Sektorforskningsloven, Lov om forskningsrådgivning mv. (forskningsrådene) og Lov om Grundforskningsfonden.

Forskningskommissionen får til opgave at vurdere de fire nuværende strukturlove og deres funktion som lovmæssig ramme for dansk forskning for under ét at vurdere behovet for fornyelse og sammenhæng i den danske forskningsverden generelt og i relation til de principper, som indgår i den politiske aftale. Herved kan der laves fælles rammevilkår for de forskellige aktører på tværs af forskningssystemet, klarhed i opgavefordelingen mellem de forskellige aktører og lige vilkår for de enkelte forskningsmiljøer.

Forskningskommissionen skal blandt andet:

- Komme med forslag til at skabe ensartede vilkår for universiteterne og sektorforskningsinstitutionerne, herunder i forbindelse med placering af forskningsopgaver og eventuelt ph.d.-uddannelsen, et fælles arbejdsmarked for forskere på tværs af institutionelle grænser, herunder se på barriererne for mobilitet, såvel nationalt som internationalt.
- Komme med en vurdering af Danmarks Forskningsråds struktur og opgaver med henblik på en styrkelse og præcisering af rådets opgaver.
- Foreslå en opgavefordeling mellem forskningsrådene og Danmarks Grundforskningsfond, herunder en forenkling af fondsfunktionen, sådan at midlerne koncentrerer på færre uddelende fora.
- Foreslå en model for fordelingen af forskningsbevillinger mellem institutionerne og forskningsrådene, en styrkelse af forskningsledelsen, såvel på institutionerne som ved gennemførelse af særlige forskningsindsatser.
- Analysere antallet af forskningsudførende institutioner og forskningsrådgivende organer.
- Analysere sammenhængen i den offentlige finansiering af forskningen i den offentlige og den private sektor.

Forskningskommissionen vil således behandle en lang række af de eventuelle uhensigtsmæssigheder, der kan ligge i opsplitningen af den offentlige forskningsindsats.

For at fremme samarbejdet om forskningsindsatsen søger regeringen at fremme samarbejde om forskningsindsatsen gennem organisering af Større, Tværgående Forskergrupper. Forskergrupperne skal arbejde på bredt definerede områder af særlig betydning for velfærd og den aktuelle samfundsudvikling. Organiseringen af forskergrupperne skal bidrage til at opnå en kritisk størrelse og omfang i forskningsindsatsen og undgå parallelt arbejde.

3.3.3. Forholdet mellem puljer under Statens Forskningsråd mv.

Regeringen har siden 1993 øget den offentlige forskningsindsats markant. Dels er indsatsen øget gennem forhøjelse af basisforskningsbevillingerne ved universiteterne, dels er indsatsen styrket ved en lang række forskningsprogrammer.

En lang række af disse programmer forvaltes i henhold til Lov om forskningsrådgivning mv. Ved udgangen af 1999 forvaltede forskningsrådene m.fl. over 40 forskellige puljer mv. Det store antal kasser har i de senere år givet anledning til kritik af en for indviklet finansieringsstruktur, som kunne hæmme konkurrencen om midlerne og derved også en effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Det store antal puljer antages at have medført uhensigtsmæssig kassetænkning, fordi koordinationen mellem puljerne har været utilstrækkelig, konkurrencen mellem puljerne antages at have været meget svingende, og opdelingen har medført en strukturel opsparring i forskningsrådssystemet.

I Forslag til Finanslov 2001 har regeringen søgt at reducere en række af disse ulemper ved at forenkle kontostrukturen på finansloven. Det store antal konti er reduceret med henblik på en mere fleksibel udnyttelse af bevillingerne. Strukturændringen åbner for, at forskningsrådene kan øge konkurrencen om midlerne og derved opnå øget kvalitet for pengene. Samtidig giver ændringen mulighed for, at rådssystemet kan søge at opnå en bedre koordinering af resourceforbruget.

3.3.4. Aflønning og eventuel dobbeltaflønning af forskere

Der er i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten om uhensigtsmæssig kassetænkning rejst spørgsmål om, hvorvidt der sker dobbeltaflønning af forskere som følge af tilskud til forskningsprojekter fra de statslige forskningsråd.

Forskningsrådene, Forskningsforums programkomitéer og Danmarks Forskningsråd tager en række forholdsregler for at undgå dobbeltaflønning. Det er Forskningsministeriets vurdering, at disse forholdsregler i tilstrækkelig grad sikrer, at der ikke finder dobbeltaflønning sted som følge af rådernes virksomhed. Forholdsreglerne er følgende:

Størstedelen af rådernes midler går til støtte til aktiviteter, der er placeret på en dansk forskningsinstitution. I disse tilfælde overføres midlerne til den pågældende institutions administration. Herved må der være den optimale sikkerhed for de aflønnede personers tilstedeværelse og arbejdsudførelse samt for, at dette ikke honoreres for både rådsmidler og institutionens midler. Det samme gælder i de ret sjældne tilfælde, hvor arbejdet udføres i en anden offentlig institution. Danmarks Grundforskningsfonds såkaldte TAC-Center (Theoretical Astrophysics Centre) har status som en

selvstændig forskningsinstitution under fonden. Aflønning administreres af MultiData. Institutionslederen har mulighed for at kontrollere medarbejdernes tilstedeværelse og arbejdets udførelse.

Hvis arbejdet udføres i et dansk firma, vil støttemidlerne fra rådene mv. blive overført til firmaet, og de samme betragtninger vil gøre sig gældende som for statsansatte forskere (jf. ovenstående).

Hvis arbejdet udføres i privat regi, hvilket forekommer i meget beskedent omfang, vil der så godt som aldrig ske honorering af sådant arbejde, men kun dækning af konkrete udgifter som f.eks. rejser eller trykkeudgifter. Hvis aflønning forekommer, vil lønadministrationen ske i Forskningsstyrelsen. En eventuel samtidig aflønning fra en anden statsinstitution vil med stor sandsynlighed blive afsløret via SCL's kontrolsystem. Der eksisterer dog ikke systematiske metoder til at afsløre samtidig aflønning fra anden side, f.eks. en privat fond.

Forskningsrådene støtter en del forskning, der udføres i udlandet. Hvis forskeren før udrejsen er ansat ved en dansk institution, foregår løn-udbetalingen via denne institution. Herved opnås blandt andet sikkerhed for, at forskeren ikke samtidig aflønnes af institutionens midler. Aflønning af forskere uden fast tilknytning til en dansk institution administreres af Forskningsstyrelsen. Samtidig aflønning fra en anden statsinstitution vil blive afsløret via SCL's kontrolsystem. Der eksisterer dog ikke systematiske metoder til at afsløre samtidig aflønning fra anden side, f.eks. en privat fond.

Spørgsmålet om dobbeltaflønning giver samtidig anledning til at kommentere biindtægter for ansatte i forskningssektoren. Finansministeriet udgav i november 1999 resultaterne af en undersøgelse af statsansattes biindtægter.

Rapporten viste, at den gennemsnitlige biindkomst pr. år var ca. 90.000 kr. for professorer og ca. 30.000 kr. for lektorer og adjunkter. Dette svarer til 20 procent af hovedindkomsten for professorer og under 10 procent af hovedindkomsten for lektorer og adjunkter. I biindtægterne indgår forfatterhonorar, indtægter fra responsa, foredrag og lignende.

Kassetækning

Rapporten konkluderer samtidig, at størstedelen af bijobbene hovedsagelig stammer fra private arbejdsgivere, mens en mindre del stammer fra kommunale arbejdsgivere.

Samlet set kan det hermed konkluderes, at forholdsreglerne er tilstrækkelige til, at der ikke sker dobbeltaflønning, hvor man betaler to gange for den samme forskningsindsats.

Kapitel 4

By og bolig, miljø samt erhverv

4.1. By og bolig

4.1.1. Indledning

Hovedområderne inden for By- og Boligministeriets område har gennem de seneste år undergået større reformer, hvis formål har været at sikre hensigtsmæssige incitamentsstrukturer og undgå overlapning mellem ministeriets støtteordninger og støtteordninger på andre ministerområder.

I det følgende foretages en kort gennemgang af ministeriets hovedudgiftsområder (støttet byggeri, byfornyelse og boligstøtte) med angivelse af status, mulige risikoområder og påtænkte/mulige tiltag.

Samlet set vurderes der at være taget hånd om kassetækning på By- og Boligministeriets område.

4.1.2. Det støttede byggeri

Status

Der er på området gennem de senere år gennemført en vidtgående decentralisering, og kommunerne er derfor som tilsagnsgivere de centrale aktører. I overensstemmelse med opgave/byrdefordelingens grundprincip sikres derfor løbende, at kommunen bidrager til finansieringen i et omfang, der giver et tilstrækkeligt incitament til at begrænse anskaffelsesudgifterne.

Senest blev den kommunale 'grundkapital' til alment byggeri (up-front betaling i form af rente- og afdragsfrit lån i indtil 50 år) ved en styringsreform pr. 1. januar 1998 forhøjet fra 7 til 14 pct. af anskaffelsessummen, mod at staten til gengæld afholder den løbende støtte. Alment byggeri

omfatter familieboliger, ungdomsboliger og ældreboliger/plejeboliger. Det er samtidig sikret, at finansieringen af de almene boligtyper grundlæggende er ens, således at der ikke kassetækkes i valget af boligtyper.

Udover det almene byggeri kan støttet byggeri etableres som private støttede andelsboliger. Der er ikke nogen kommunal grundkapital her, til gengæld bidrager kommunerne til den løbende støtte, og byggeriet af andelsboliger er samtidig af styringshensyn kvotebelagt.

Mulige risikoområder

Ministeriet har netop i oktober 2000 fremlagt en evaluering af den omtalte styringsreform pr. 1. januar 1998. I rapporten ("Styringsreformen for det støttede byggeri – evaluering") peges på, at den samlede incitamentsstruktur for familie- og ungdomsboliger sikrer den fornødne styring af byggeriets omkostninger. For ældreboliger og private støttede andelsboliger kan der imidlertid konstateres tendenser til opdrift i udgifterne.

Baggrunden for den konstaterede opdrift i udgifterne for ældreboliger synes især at skulle søges i projekter med ombygning af utidssvarende plejehjem til ældreboliger/plejeboliger, hvor ejendomsværdien kan indregnes i anskaffessummen, og hvor kommunerne derigennem kan opnå et egentligt likviditetsoverskud. For andelsboligerne synes opdriften tilsvarende ikke at være generel, idet de stigende priser særligt synes begrundet i et antal konkrete byggerier i Hovedstadsregionen på relativt dyre grunde.

Ved kommuneaftalen for 2001 er der givet generel adgang for kommunerne til at lånefinansiere grundkapitalen i det almene byggeri. I det omfang låneadgangen benyttes, vil den begrænse likviditetseffekten for kommunerne og dermed alt andet lige begrænse kommunens incitament til at holde igen på udgifterne.

Påtænkte/mulige tiltag

Konstateringen af tendenser til opdrift i priserne for ældreboliger og andelsboliger gør, at prisudviklingen for disse boligtyper vil blive fulgt meget nøje i de nærmeste år. Som et led heri påtænkes der udarbejdet en opfølgende evaluering i løbet af 2001. Ministeriet vil tilsvarende følge udviklingen med henblik på vurdering af eventuelle effekter af kommuneaftalens låneadgang.

På kort sigt har ministeriet i december 2000 gennemført en opstramning af bestemmelserne om fastsættelse af den ejendomsværdi, der kan indregnes i anskaffelsessummen ved etablering af støttet byggeri ved ombygning. Det nugældende princip om 'værdien i handel og vandel' er erstattet af den offentlige vurdering, således at der derigennem sikres det bedste udtryk for markedsprisen. Samtidig er der generelt overført kommunerne sat fokus på ombygningsagerne. Tiltagene er på finansloven for 2001 forudsat at reducere statens udgifter med 10 mill. kr. årligt.

På andelsboligområdet vil ministeriet tilsvarende overveje mulighederne for en styrkelse af den kommunale interesse i at begrænse anskaffelsesudgifterne. Den konstaterede udvikling vil ligeledes indgå som element i overvejelser i ministeriet om den støttede andelsboligs rolle som boligpolitisk instrument i forlængelse af indførelsen pr. 1. januar 2000 af den ustøttede andelsbolig med kommunal garanti samt muligheden fra juni 2000 for kommunal anvisning til støttede andelsboliger. I disse overvejelser vil blandt andet indgå, at andelsboligen som en attraktiv boligform for ældre er central i målsætningen om blandede ejerformer i boligområderne.

4.1.3. Byfornyelsesområdet

Status

De årlige rammer fordeles til kommunerne fra centralt hold, men kommunerne er også her de centrale aktører som tilsagnsgivere.

Via regelsættet søges løbende sikret den bedst mulige incitamentsstruktur, herunder den nødvendige kommunale medfinansiering, med henblik på fastholdelse af incitamentet til at få mest mulig byfornyelse for pengene. Ved en reform i 1997 blev der dog ikke foretaget væsentlige ændringer af incitamentsstrukturer og byrdefordeling.

Mulige risikoområder

I forlængelse af reformen i 1997 blev der i et samarbejde mellem By- og Boligministeriet og Finansministeriet gennemført en budgetanalyse af hele byfornyelsesområdet, jf. *'Mere effektiv byfornyelse: en budgetanalyse', Finansministeriet november 1999*. Formålet var at tilvejebringe et beslutningsgrundlag for hvilke ændringer af netop incitamentsstrukturen og byrdefordelingen, der bør gennemføres.

I analysen konstateres bl.a., at der kan opnås større effektivitet, og at tilskudsprocenten er relativt høj, bl.a. begrundet i, at bygherrerne ikke har tilstrækkelige tilskyndelser til at holde udgifterne nede, samt at kommunernes tilskyndelse til at fokusere på de offentlige omkostninger er begrænset af støttesystemet i sammenhæng med adgangen til at lånefinansiere de kommunale udgifter.

Påtænkte/mulige tiltag

I forlængelse af budgetanalysen er der i december 2000 gennemført en reform af byfornyelsesloven. Hovedsigtet med reformen er bl.a. sikring af bedre tilskyndelser for bygherrer, beboere og kommuner til at effektivisere byfornyelsen, til at træffe samfundsøkonomisk rationelle beslutninger om arbejdernes omfang samt til generelt at allokere midlerne derhen, hvor der sikres størst nytte.

4.1.4. Boligstøtteområdet

Status

Boligstøtten er – i modsætning til øvrige udgiftsområder under By- og Boligministeriets ressort - en lovbunden udgift, dvs. borgerne har retskrav på støtte, hvis givne betingelser er opfyldt. Det afgørende i relation til kassetækning er derfor sikringen af en optimal incitamentsstruktur for den enkelte borger ved valget af bolig og boligstandard.

Med virkning fra 1. januar 2000 er en femårig indfasning af en omfattende reform af boligstøtteleven, den såkaldte BS2000-reform, netop påbegyndt. Det overordnede sigte var netop dels at motivere støttemodtagerne til at økonomisere med boligforbruget, dels at målrette støtten, således at den koncentrerer om husstande med begrænsede muligheder for selv at betale en bolig af rimelig standard. Via en række ændringer, herunder nedsættelse af udbetalingsprocenterne, blev der således ved reformen bl.a. sikret en klar forøgelse af den marginale huslejebetaling, dvs. den andel af en stigende boligudgift, der ikke dækkes af boligstøtten.

Mulige risikoområder

Boligstøtten har i sigens natur en iboende forvridende effekt på boligforbruget. Generelt er denne forvridning imidlertid samfundsmæssigt tilsigtet, jf. at hensigten med boligstøtten er at sikre de lavere indkomster mu-

lighed for en rimelig boligstandard, herunder bl.a. pensionister via de særligt gunstige regler for boligydelse.

Det vurderes i forlængelse heraf, at der med BS2000-reformen er fundet en rimelig balance mellem på den ene side dette hensyn og på den anden side hensynet til at sikre, at der for den enkelte er et økonomisk incitament til at økonomisere mest muligt med boligforbruget.

Påtænkte/mulige tiltag

BS2000-reformen indføres i henhold til loven over en 5-årig periode. Reformens effekter vil løbende blive evalueret, og først på grundlag heraf vil der kunne tages stilling til eventuelle behov for justeringer m.v.

4.2. Miljø og energi

4.2.1. Indledning

Risiko for kassetænkning i økonomisk forstand kan forekomme både ved tilskudsordninger, der er uhensigtsmæssigt skruede sammen, og ved uklare eller uhensigtsmæssige kompetencedelinger mellem myndigheder.

Hovedparten af Miljø- og Energiministeriets budget er afsat til en række forskellige tilskudsordninger, der administreres af de administrative styrelser i ministeriet. Tilskudsordningerne er karakteriseret ved, at der gives projekttilskud frem for persontilskud, hvorfor man ikke har en række af de problemstillinger, der findes eks. på social- og arbejdsministeriets områder.

Miljø- og Energiministeriet foretager løbende en gennemgang af ministeriets tilskudsordninger ud fra kriterier som miljømæssig effekt, politisk udvikling, nye krav og forventninger. Der pågår endvidere bredere samfundsøkonomiske analyser af udvalgte tilskudsordningers virkninger.

Miljø- og Energiministeriet har gennemført en handlingsplan for tilskudsforvaltningen. Handlingsplanen indebærer bl.a., at der er sket en systematisering af tilskudsadministrationen med hensyn til udformningen af tilskudslove, administrationen af tilskudsordningerne, herunder af kontrol og tilsyn, samt indført evaluering af ordningerne. Alle større ordninger søges således eksternt evalueret mindst hver 4 (eller 5) år.

Administrationen af miljø- og energiområdet er kendetegnet ved en decentral organisering med amter og kommuner som de primære myndigheder. Ved opbygningen af den administrative struktur har det været et grundlæggende princip, at ansvar og kompetence har skullet følges ad. Dette indebærer, at kommunerne/amterne generelt ikke har kompetence til at træffe beslutninger med ressourcemæssige konsekvenser for andre offentlige myndigheder. Dette princip er søgt tilgodeset ved den løbende lovrevision indenfor miljø- og energiområdet. Det er dog ministeriets generelle indtryk, at den nuværende kompetencedeling mellem stat, amter og kommuner som udgangspunkt er hensigtsmæssig, hvilket også var konklusionen på opgavekommissionens gennemgang af ministeriets ressort. På trods heraf kan det ikke udelukkes, at der stadig kan være tilfælde af mindre hensigtsmæssig kompetencefordeling.

I den efterfølgende gennemgang er hovedvægten lagt på energiområdet, hvor der med elreformen er sket en større ændring på området, der også kan være af interesse i et kassetækningsperspektiv.

4.2.2. Energiområdet

På Energiområdet er afsat midler til forskelligartede tilskud. En betydelig del af de afsatte midler er fremkommet som følge af politiske aftaler, ligesom der er tilskudsordninger, hvor kommunerne står for den praktiske del af administrationen.

De overordnede principper i forbindelse med tilskudsmidlerne er at understøtte den overordnede målsætning om CO₂-reduktion og tilskynde til en hensigtsmæssig handle måde på energiområdet.

I regelsættene for de ordninger, som Energistyrelsen administrerer, er der indarbejdet bestemmelser, der angiver, at der ikke kan ydes tilskud til den samme projektudgift fra flere ordninger. Ligesom der er strafbestemmelser for afgivelse af urigtige oplysninger.

Elreformen

Et flertal af Folketingets partier indgik den 3. marts 1999 en aftale om en lovreform for elsektoren. Elreformen indebærer en trinvis åbning af elmarkedet, som vil være fuldt gældende fra 1. januar 2003 for alle forbrugere. Elforbrugerne er dog fortsat forpligtede til at aftage en vis andel miljøvenlig elektricitet. Det er således ikke det samlede elforbrug, som kan købes frit.

Som et led i elreformen frigøres de centrale produktionsselskaber fra det hidtidige hvile-i-sig-selv-princip og overgår til almindelig forretningsmæssig drift. Hvor produktionsvirksomhederne tidligere kunne indregne nødvendige omkostninger til produktion af elektricitet i elprisen samt forhåndshenlægge midler til større investeringer, er der nu tale om en situation med konkurrence om produktion af og handel med elektricitet. Det forventes, at introduktionen af konkurrence på området vil medføre effektiviseringsgevinster bl.a. i form af lavere driftsomkostninger. Det forventes også, at der vil være mulighed for at høste strukturrationaliseringsgevinster. Endvidere vil bortfaldet af muligheden for at forhåndshenlægge medføre, at investeringsbeslutninger i højere grad vil blive taget på et forretningsmæssigt grundlag.

Parallelt med liberaliseringen af sektoren introduceres en øget rammestyring via markedsbaserede mekanismer. For det første introduceres kvoter for emissioner af CO₂ for at sikre elsektorens bidrag til miljømålene. Det vil give elsektoren mulighed for selv at foretage de økonomisk optimale CO₂-reduktioner.

For det andet omlægges støtten til elektricitet fremstillet ved vedvarende energi (VE) gradvist til en markedsbaseret ordning. De tidligere statsfinansierede elproduktionstilskud afløses af såkaldte VE-beviser, der udgør et pristillæg til VE-producenten. Selve elproduktionen afsættes til markedspris. VE-beviset får sin markedsværdi gennem elforbrugernes forpligtelse til at aftage VE-beviser i forhold til deres elforbrug. Systemet medfører større gennemsigtighed m.h.t. omkostningerne til VE-elektricitet foruden et øget effektivitetspres. Idet omkostningerne til VE-elektricitet bliver et element af den samlede forbruger-elpris, vil også elprisen i højere grad komme til at afspejle de reelle omkostninger.

På lidt længere sigt forventes det, at der etableres et internationalt marked for VE-beviser, således at vindmølleudbygning og anden VE-baseret elproduktion kan forventes at finde sted der, hvor de laveste produktionsomkostninger kan opnås

4.2.3. Miljøområdet

Med en enkelt undtagelse vurderes der ikke, at der inden for miljøområdet, der administreres af Miljøstyrelsen, er eksempler på kassetænkning. I refusionsordningen for strandsanering vurderes der at være en vis risiko, som er søgt imødegået administrativt.

Ordningen blev indført i 1993, hvorefter staten refunderer halvdelen af kommunernes udgifter til strandsanering ved olie- og kemikaliefurening af kysten.

Ordningen blev indført efter ønske fra kommunerne, der fandt, at staten - der bl.a. gennem flyovervågning af havet havde ansvar for at forebygge olie- og kemikalieudslip fra skibe - også burde have et medansvar for de økonomiske konsekvenser af eventuel manglende forebyggelse. Indførelsen af en refusionsordning i 1993 var derfor i overensstemmelse med princippet om, at ansvar og kompetence skal følges ad, idet staten refunderede halvdelen af udgifterne, mens kommunerne - der forestår den praktiske udførelse af strandsaneringerne - selv afholdt den anden halvdel og dermed havde et incitament til at udføre arbejdet billigst muligt.

Senere ændringer i ordningen har medført, at der er kommet mulige kassetækningsproblemer. For det første er ordningen fra 1999 ændret, således at staten nu refunderer 100% af udgifterne til strandsanering. Ændringen er resultatet af et stærkt pres fra kommunerne, der pegede på at forureninger ramte nogle få kommuner. Den fulde refusion indebærer, at kommunerne ikke længere har et økonomisk incitament til at begrænse udgifterne til strandsanering. Miljø- og Energiministeriet har, gennem udstedelse af en bekendtgørelse, søgt at tage højde herfor ved at indføre et krav om, at Miljøstyrelsen skal godkende foranstaltningen, inden denne iværksættes.

For det andet er ansvaret for flyovervågning af havet fra 1999 overført til Forsvarsministeriet, mens refusionsordningen er forblevet i Miljøstyrel-

sen. Dette har som konsekvens, at ansvar og kompetence ikke længere fuldt ud følges ad.

De samlede udgifter til strandsanering er mere end fordoblet, siden staten begyndte at refundere 100 pct. af udgifterne til strandsanering. Statens udgifter til ordningen var i 1999 6,0 mill. kr.

4.2.4. Skov-, natur- og kulturområdet

Skønt der er en klar defineret kompetencefordeling og fordeling af økonomiske ansvar, er der dog nogle enkelte områder, hvor Skov- og Naturstyrelsen og amtskommuner/kommuner varetager beslægtede områder. Disse vil kort blive gennemgået nedenfor.

Fredningssager

Udover amterne og Skov- og Naturstyrelsen er kommunerne og Danmarks Naturfredningsforening berettiget til at rejse fredningssager. Der er en mangeårig praksis for dette, ligesom reglerne om fordelingen af udgifter til erstatning har været fastsat i lovgivningen i mange år. Hovedreglen om fordeling af fredningserstatningen med 3/4 til staten og 1/4 til det pågældende amt har således været gældende siden 1961. Der er to undtagelser fra denne regel. En kommune kan tilkendes at betale helt eller delvist den andel staten skulle betale, hvis fredningen hovedsagelig har interesse for en kommune. Denne regel anvendes relativt sjældent. Staten kan blive pålagt at betale 9/10 og amtet 1/10, hvis fredningen har national betydning og medfører store udgifter. Denne regel anvendes relativt ofte. Afgørelserne om erstatningsstørrelser og fordeling træffes af naturklagenævnet.

Naturklagenævnet består af en formand, 2 højesteretsdommere og et antal medlemmer, der udpeges af de partier, der sidder i Folketingets Finansudvalg, som hver vælger et medlem.

Fordelingen af erstatningsbetalingen – hvor amtet skal udrede en del af den – indeholder et incitament til, at det enkelte amt ikke gennem rejsning af fredningssager kan påføre staten udgifter uden, at amtet også selv må udrede erstatning. Der er heller ikke mulighed for, at et amt kan overvælte udgifter på staten gennem en fredningssag og herigennem opnå mulighed for besparelser af andre ”alternative” udgifter/omkostninger, da der ikke er egentlige paralleller til fredningsinstrumentet.

Naturforvaltning

Såvel staten som amterne forestår naturforvaltningsprojekter. De statslige projekter finansieres over bevillingerne på finansloven afsat til naturforvaltningsprojekter. Arbejdsdelingen er i hovedtræk, at staten forestår større naturgenopretnings- og skovrejsningsprojekter, mens amterne forestår mindre regionale naturgenopretningsprojekter.

Amtskommunerne har tidligere fået overført 35 mill. kr. årligt i bloktilskud, som kan anvendes til mindre projekter på ikke-statsejede arealer. Midlerne kan ikke anvendes til arealerhvervelse eller skovtilplantning.

Der kan endvidere gives statstilskud til større amtslige projekter (>0,5 mill. kr.). Der er i august 1998 udsendt en revideret vejledning om prioritering og behandling af Naturforvaltningsprojekter.

Der er 1989 - 1998 udbetalt i alt 37 mill. kr. til projekter, som er gennemført af amter, kommuner, foreninger og private lodsejere ud over generelle tilskud og bloktilskud til amterne.

Der er en adskillelse mellem den statslige og den amtslige naturforvaltning, og amterne kan ikke foretage dispositioner, som automatisk resulterer i udgifter for staten eller omvendt.

Vandløbsforbedringer

Under Skov- og Naturstyrelsen findes en mindre tilskudsordning, hvor der i medfør af vandløbsloven kan ydes støtte til nedbringelse af okkerforurening og til gennemførelse af vandløbsrestaureringer. Tilskud efter ordningen er i altovervejende grad rettet til amtskommuner og primærkommuner, og støtten udgør kun en mindre del af de samlede projektudgifter. Bevillingen til ordningen er i 2000 på 3,1 mill. kr.

Ordningen er således et eksempel på en mindre statslig tilskudsordning, som har den positive effekt, at den er med til at sikre og understøtte den kommunale indsats på vandløbsområdet. Ordningen giver ikke mulighed for kassetækning, da der alene er tale om tilskud, som styrelsen kan vælge at bevilge på baggrund af ansøgning. Der kan således ikke ske nogen form for overvæltning af opgaver på vandløbsområdet.

4.3. Fødevarer, landbrug og fiskeri

Det er et af de bærende principper for Fødevarerministeriets tilrettelæggelse af støtteordninger, at kredsen af støttemodtagere skal være veldefineret i forhold til de mål, der tilstræbes med støtteordningen, og at det bør undgås, at samme aktivitet kan opnå støtte under flere støtteordninger.

4.3.1. Generelt om regulering af støtteområdet

For så vidt angår de EU-medfinansierede ordninger på jordbrugsområdet, er det fastsat i Rådets forordning (EF) nr. 1257/99 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for landbruget, at der ikke samtidig kan opnås støtte til én og samme foranstaltning i henhold til nævnte forordning og i henhold til andre fællesskabsstøtteordninger, herunder markedsordningerne. Der er endvidere fastsat regler om, at støtte til flere foranstaltninger i henhold til forordningen kun kan kombineres, hvis de hænger sammen og er indbyrdes forenelige; om nødvendigt skal støtteniveauet justeres. Disse regler indgår i L 338 2000 om støtte til udvikling af landdistrikterne og vil blive udmøntet i de kommende bekendtgørelser på området.

På fiskeriområdet omfatter de EU-medfinansierede ordninger hovedsagelig FIUF-programmet, der bl.a. er reguleret ved Rådets forordning nr. 2792/1999 om de nærmere regler og betingelser for Fællesskabets strukturforanstaltninger for fiskeriet. Der er her fastsat regler svarende til støtten på jordbrugsområdet.

På støtteområdet er det endvidere sædvanligt, at der stilles krav om, at ansøger oplyser om evt. anden offentlig støtte til det ansøgte projekt.

Ordningerne på fiskeriområdet er reguleret af såvel EU-regler som nationale regler. Der er fastsat generelle betingelser for ydelse af tilskuddene, herunder regler om kumulering af støtte og kontrol samt støttesatser.

4.3.2. Lov om innovation m.v.

Den nye lov om tilskud til fremme af innovation, forskning og udvikling m.v. i fødevarer-, jordbrugs- og fiskerisektoren (innovationsloven) har forenklet tilskudsstrukturen, idet mulighederne for tilskud til økologiske udviklingsprojekter, der tidligere fremgik af både strukturloven og produktudviklingsloven, nu er samlet i innovationsloven.

For de to nært beslægtede områder vil der således fremover være ét samlet regelsæt om bl.a. tilskudsområdet, tilskudssatser og tilbagebetalingsregler i tilfælde af kommerciel udnyttelse af resultaterne af udviklingsprojekterne. Ved forenklingen af tilskudsstrukturen i den nye lov er en u hensigtsmæssig konkurrencesituation mellem de to ordninger bortfaldet.

Efter ovenstående ændring i forbindelse med innovationsloven vurderes det, at der ikke inden for denne lovs område er områder med risiko for uhensigtsmæssige incitamentsstrukturer.

4.3.3. Oprettelsen af Direktoratet for FødevarerErhverv

Sammenlægningen af EU-direktoratet og Strukturdirektoratet til Direktoratet for FødevarerErhverv har til formål at skabe en organisatorisk samling af hovedparten af Fødevarerministeriets erhvervsøkonomiske forvaltningsopgaver, som kan understøtte ministeriets hovedmålsætning på erhvervsområdet og sikre en effektiv, koordineret og målrettet gennemførelse af den fremtidige erhvervs politik inden for landbrugs-, fiskeri- og fødevarer sektorerne. Samtidig vil en samlet administration af ordninger, der helt eller delvis finansieres af EU, rationalisere ekspertisen på området.

Samlingen af de erhvervsøkonomiske forvaltningsopgaver og ikke mindst stort set hele tilskudsområdet inden for Fødevarerministeriet i et direktorat må forventes at øge koordinationen både ved tilrettelæggelsen af ordningerne og ved administrationen, blandt andet ved at det vil være lettere at identificere projekter og støtteansøgere på tværs af tilskudsordninger. Det må således forventes, at sammenlægningen af direktoraterne vil bidrage til at mindske områder med risiko for uhensigtsmæssige incitamentsstrukturer.

4.3.4. Forskning og udvikling

Med henblik på at styrke sammenhængen i den overordnede prioritering af ministeriets forskningsmidler med andre erhvervsrelaterede udviklingsopgaver blev Fødevarerministeriets administrative og fagpolitiske forsknings- og udviklingsopgaver i 1996 samlet i en ny forsknings- og udviklingsafdeling under Direktoratet for FødevarerErhverv.

Der kan vedr. forskningstilskud peges på, at tilskudsmodtager såvel i ansøgningsfasen som i den efterfølgende rapporteringsfase skal give oplysning om, hvorvidt der forventes/er ydet støtte fra andre offentlige eller

private bidragsydere, herunder modtagerens medfinansiering til gennemførelse af projektet. Opnås der fra anden side tilskud, der ikke var indkalkuleret ved behandlingen af ansøgningen, forbeholder ministeriet sig ret til at ændre i tilskuddet i den resterende del af projektperioden.

Desuden stilles der på en række områder krav om, at der sker medfinansiering fra privat side som en forudsætning for, at der gives en offentlig bevilling til et udviklings- eller forskningsprojekt.

4.3.5. Øvrige områder

På veterinærområdet udbetales der tilskud til bekæmpelse af mastitis, aflatoxinundersøgelser af mælk og tilskud til dyrlæger i særlige tilfælde. Tilskuddene er så specialiserede, at der ikke anses at være risiko for kasse-tænkning på de pågældende områder.

Endelig kan det nævnes, at der fra 1. januar 2001 tages skridt til indførelse af et gebyr for ekspedition af ansøgninger om eksportstøtte. Baggrunden er, at en væsentlig del af ansøgningerne vedrører så små beløb, at administrationsomkostningerne overstiger udbetalingerne. Indførelsen af gebyret forudsætter lovhjælp og skal vurderes i forhold til EU's regler.

Endvidere ændres pr. 1. januar 2001 tilbageførselen inden for Fødevarerministeriets område af grønne afgifter til erhvervene, således at midlerne fra og med 2001 tilbageføres til erhvervene gennem andre aktiviteter end hidtil. Administrationen m.v. i forbindelse med visse af de hidtidige tilbageførselsaktiviteter er stor.

Gebyrordningen vedr. eksportstøtte og visse ordninger under den ændrede tilbageførsel af grønne afgifter vil være en imødegåelse af u hensigtsmæssige incitamentsstrukturer, der får borgerne til at handle på en måde, der forøger de offentlige udgifter uden en tilsvarende samfundsøkonomisk nytte.

4.3.6. Fiskeriområdet

Ifølge FIUF sektorprogrammet for perioden 2000-2006 gennemføres en række tilskudsordninger inden for fiskerisektoren. Ordningerne er reguleret af såvel EU-regler som nationale regler. Der er fastsat generelle betingelser for ydelse af tilskuddene, herunder regler om kumulering af støtte,

kontrol og støttesatser. I den foregående periode 1994-1999 har der eksisteret ordninger med lignende indhold.

I forbindelse med ansøgning om tilskud skal ansøger opfylde nærmere fastsatte krav og bl.a. fremlægge en finansieringsplan og forklare, hvorledes ”egen-delen” af projektet finansieres.

Hertil kommer, at hovedparten af ordningerne er offentligt støttet med 20 pct. Det vil sige, at ansøgerne skal erlægge størstedelen af finansieringen, hvilket kan være begrænsende og vanskeliggøre ”shopping” mellem tilskudsordningerne, idet der max. kan være tale om ”shopping” inden for de 20 pct. I de enkelte ordninger er der fastsat bestemmelser om bl.a. kumulering, der kan modvirke u hensigtsmæssig kassetækning.

Nybygning og modernisering vedr. fiskeri

Der er i forordningen, RFO 2792/1999, fastsat krav om, at der ikke må ydes moderniseringstilskud i de første fem år efter, at der er ydet offentlig støtte til bygning af det pågældende fartøj. Årsagen til fem års grænsen er, at fiskerfartøjer hurtig forældes og nedslides, hvorfor det kan være rimeligt at gennemføre en modernisering fem år efter fartøjet er bygget.

Moderniseringstilskud til det enkelte fartøj i perioden 2000-2006 kan ikke overstige nærmere fastsatte beløb.

Støtte til bygning eller modernisering skal i henhold til EU-reglerne tilbagebetales pro rata temporis, når det pågældende fartøj slettes i EF-forregnelsen over fiskerfartøjer inden ti år efter bygningen eller inden fem år efter modernisering.

Ophugning

Tilskud til endeligt ophør må ikke kumuleres med anden EF-støtte, der ydes under bl.a. FIUF-ordningen. Sådanne tilskud nedsættes med en del af det beløb, der tidligere måtte være modtaget som moderniseringsstøtte. Af FIUF sektorprogrammet for 2000-2006 fremgår det, at der i den kommende strukturfondsperiode ikke forventes gennemført generelle ophugningsordninger. Der planlægges alene gennemført specifikke ordninger på særlige områder.

I de tilfælde, hvor fartøjet pr. 1. januar to år forud for ansøgningsåret ikke var forsikret eller i andre tilfælde, hvor forsikringsværdien pr. 1. januar to år forud for ansøgningsåret må formodes ikke at svare til fartøjets handelsværdi, foretages en vurdering af fartøjets handelsværdi på ansøgnings-tidspunktet efter Direktoratet for FødevarerErhvervs anvisning og retningslinjer.

Det vurderes, at der inden for FIUF ordningerne er en minimal risiko for uhensigtsmæssig incitamentsstruktur.

Støtte til yngre fiskere

Hvis der er ydet moderniserings- eller nybygningsstøtte til fartøjet reduceres udmålingsgrundlaget med det udbetalte beløb. Endvidere er der grænser for den støtte, der maksimalt kan ydes ifølge Kommissionens retningslinjer om statsstøtte.

Øvrige ordninger vedrørende fiskeri

Der er ikke fastsat regler om kumulering, men i øvrigt er der - ligesom i de andre ordninger - generelle bestemmelser om, hvem der kan søge tilskuddene, minimumsbeløb for den samlede tilskudsberettigede investering, samt hvad der kan og ikke kan ydes tilskud til.

Herudover er der for visse ordninger (forsøgsfiskeri og innovationsloven, jf. ovenfor) interne administrative procedurer, der sikrer mod uhensigtsmæssig kassetænkning.

Bilag 1

Om det kommunale udligningssystem

1. Formål

Formålet med det kommunale udligningssystem er at udligne forskelle i udgiftsbehov og beskatningsgrundlag mellem kommuner og amtskommuner og dermed sikre et mere ensartet forhold mellem den kommunale skatteprocent og det serviceniveau, som borgerne rent faktisk modtager.

Der er stor forskel i kommunernes skattegrundlag, ligesom kommunerne ofte har en meget forskellig alderssammensætning og social struktur. Hvis den enkelte kommune eller amtskommune skulle finansiere alle sine udgifter selv, ville der blive meget store forskelle mellem kommunernes serviceniveau og skattetryk.

Eksempelvis udgør det budgetterede beskatningsgrundlag i den bedst stillede primærkommune for 2000 247.000 kr. pr. indbygger, mens det i den dårligst stillede kommune udgør 88.600 kr. pr. indbygger.

Herudover har kommunerne forskellig aldersmæssig og social struktur, hvilket indebærer, at kommunerne har forskelligt udgiftsbehov. For tilskudsåret 2000 varierer det beregnede udgiftsbehov pr. indbygger for primærkommunerne mellem 32.660 kr. og 23.476 kr. pr. indbygger.

Det er disse forskelle i kommunernes økonomiske vilkår, som tilskuds- og udligningssystemet skal udjævne.

Tilskuds- og udligningssystemet er opdelt i:

- En generel udligning af forskelle i *skattegrundlag* mellem henholdsvis kommuner og amtskommuner.
- En generel udligning af forskelle i *udgiftsbehov* mellem henholdsvis kommuner og amtskommuner.

- Et generelt *statstilskud*, der ikke har udligningsmæssig virkning, men generelt indgår som del af kommuners og amtskommuners finansiering.
- Forskellige *særtilskuds*- og udligningsordninger herunder bl.a. tilskud og udligning vedrørende flytninge og indvandrere, særtilskud til vanskeligt stillede kommuner og boligstøtteudligning i hovedstadsområdet mm.

Figur 1. Udligning af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov i det mellemkommunale udligningssystem.

Primærkommuner – udligning af beskatningsgrundlag	
Landsudligning for alle kommuner	I landsudligningen udlignes 45% af forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag og det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger
Tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag (§ 18 tilskud)	For kommuner med lavt beskatningsgrundlag (under 90% af landsgennemsnittet) ydes et ekstra tilskud på 40% af det, skattegrundlaget ligger under denne grænse
Hovedstadsudligning	Mellem kommunerne i hovedstadsområdet udlignes yderligere 40% af forskellen mellem hovedstadskommunernes beskatningsgrundlag.
Primærkommuner – udligning af udgiftsbehov	
Landsudligning for alle kommuner	I landsudligningen udlignes 45% af forskellen mellem kommunens udgiftsbehov og det landsgennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger.
Hovedstadsudligning	Mellem kommunerne i hovedstadsområdet udlignes yderligere 40% af forskellen mellem kommunernes beregnede udgiftsbehov.

Det kommunale udligningssystem er mellemkommunalt i den forstand, at de beløb, som nogle kommuner betaler i udligningsordningen, svarer til de tilskud, som andre kommuner modtager. Med andre ord er staten ikke inddraget i finansieringen af udligningsordningerne.

Som det fremgår af *figur 1*, foretages der udover den generelle udligning en ekstra udligning af forskellene i hovedstadsområdet – den såkaldte hovedstadsudligning. Baggrunden for denne særlige udligning er, at hovedstadsområdet reelt udgør et sammenhængende byområde. Samtidig har den gradvise boligudbygning i området medført meget store forskelle i boligstrukturen for de enkelte kommuner, hvilket også har øget behovet for udligning.

Formålet med udligningssystemet er som sagt at sikre kommunerne mere ensartede økonomiske vilkår. Der er – som det også fremgår af *figur 1* – imidlertid ikke tale om en udligning, som udligner de økonomiske forskelle kommunerne imellem med 100 pct. Det skyldes blandt andet, at man vil sikre kommunernes interesse i at fremme den økonomiske udvikling.

2. Udligning af forskelle i beskatningsgrundlag

Ved udligningen af forskelle i skattegrundlag tages der udgangspunkt i "beskatningsgrundlaget", der opgøres som et sammenvejet udtryk for den del af kommunernes skattegrundlag, der omfatter personskatter, grundskyld og ejendomsskat.

For primærkommunerne beregnes beskatningsgrundlaget som kommunens udskrivningsgrundlag tillagt en andel af de afgiftspligtige grundværdier og endelig kommunens andel af ejendomsværdiskat, som omregnes til et skattegrundlag ved at dividere med udskrivningsprocenten. Andelen af de afgiftspligtige grundværdier, som indgår i beskatningsgrundlaget, udgør i 2000 7,0 pct., hvilket er fastsat ud fra grundskyldens landsgennemsnitlige vægt i den kommunale beskatning.

Landsudligningen af beskatningsgrundlag indebærer, at de kommuner, som har et beskatningsgrundlag over landsgennemsnittet, yder et bidrag til kommuner, som har et beskatningsgrundlag under landsgennemsnittet. I *hovedstadsudligningen* udlignes tilsvarende i forhold til gennemsnittet for hovedstadsområdet. I den primærkommunale udligning udlignes 45 pct. af de opgjorte forskelle i landsudligningen og yderligere 40 pct. mellem kommunerne i hovedstadsområdet. Herudover ydes der et ekstra tilskud til de kommuner, der har et særligt lavt beskatningsgrundlag.

Det samlede tilskud eller bidrag til ordningen fremkommer herefter ved at gange ovenstående beløb med antallet af indbyggere i kommunen.

Som det fremgår af formelen, er det ikke kommunens egen skatteprocent, som indgår i opgørelsen af skatteudligningen. Der anvendes derimod en fælles beregnet procent for alle kommuner. Kommunen kan således generelt ikke påvirke udligningen ved at ændre skatteprocenten. Den fælles "skatteprocent" (den såkaldte skattetryksfaktor) opgøres som det,

Kassetænkning

den kommunale eller amtskommunale skat ville have udgjort, hvis alle udgifter alene skulle finansieres af kommunernes skatteindtægter (dvs. de kommunale drifts- og anlægsudgifter divideret med det samlede beskatningsgrundlag). For 2000 er skattetryksfaktoren i landsudligningen af beskatningsgrundlag på 0,237236.

Udligningsbeløbene i landsudligningen af beskatningsgrundlaget for primærkommunerne beregnes efter følgende formel:

Landsudligning af beskatningsgrundlag

Tilskud/bidrag pr. indbygger =

Gennemsnitligt beskatningsgrundlag pr. indbygger i hele landet	–	Kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger	X	0,45	X	Fælles beregnet skatteprocent (skattetryksfaktor)
----------------------------------------------------------------	---	---------------------------------------------	---	------	---	---------------------------------------------------

Udligningen af beskatningsgrundlag i hovedstadsområdet omfatter kun kommunerne i hovedstadsområdet, men er ellers opbygget som landsudligningen. Ordningen er ligesom landsudligningen en mellemkommunal udligningsordning. Udligningen beregnes på følgende måde:

Udligning af beskatningsgrundlag i hovedstadsområdet

Tilskud/ bidrag pr. indbygger =

Gennemsnitligt beskatningsgrundlag pr. indbygger i hovedstadsområdet	–	Kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger	X	0,40	X	Fælles beregnet skatteprocent (skattetryksfaktor for hovedstadsområdet)
----------------------------------------------------------------------	---	---------------------------------------------	---	------	---	-------------------------------------------------------------------------

Skattetryksfaktoren, som indgår i hovedstadsudligningen, beregnes parallelt til landsudligningen som de samlede (korrigerede) nettodrifts- og anlægsudgifter for hovedstadsområdet, divideret med det samlede beskatningsgrundlag for hovedstadsområdet (for 2000 er skattetryksfaktoren på 0,210588). Derudover bemærkes det, at hovedstadsudligningen udligner yderligere 40 pct. af forskellene mellem områdets kommuner.

3. Udligning af forskelle i udgiftsbehov

Ved udligningen af forskellene i amtskommunernes og primærkommunernes udgiftsbehov foretages der en udligning af de beregnede forskelle i kommunernes udgiftsbehov – dvs. de forskelle der kan henføres til alderssammensætning og social struktur mm.

Det er altså ikke kommunernes eller amtskommunernes faktiske udgifter, som udlignes, men derimod de forskelle der skyldes "objektive" forhold.

Udligningen indebærer, at de kommuner, som har et udgiftsbehov under landsgennemsnittet, yder et bidrag til kommuner, som har et udgiftsbehov, der er højere end landsgennemsnittet. I hovedstadsudligningen udlignes tilsvarende i forhold til gennemsnittet for hovedstadsområdet.

For primærkommunerne udlignes der med 45 pct. i landsudligningen, og derudover udlignes der yderligere med 40 pct. mellem kommunerne i hovedstadsområdet (jf. også figur 1, side 189).

Den enkelte kommunes tilskud eller bidrag til ordningen beregnes som forskellen mellem kommunens udgiftsbehov pr. indbygger og landsgennemsnittet multipliceret med udligningsniveauet og kommunens indbyggertal.

Konkret opgøres udgiftsbehovet på grundlag af en række objektive kriterier. At kriterierne er objektive vil sige, at de afspejler en påvist sammenhæng mellem forskellige udgiftsskabende forhold og kommunernes behov for at afholde udgifter.

Rent praktisk beregnes kommunernes udgiftsbehov som summen af henholdsvis:

- et grundtillæg (kun primærkommuner)
- det aldersbestemte udgiftsbehov mv.
- det socialt betingede udgiftsbehov.

Med *grundtillægget* søger man at tage højde for de "faste" udgifter, der forekommer i alle kommuner uanset kommunestørrelse. Grundtillægget er på 7,5 mill.kr. for alle kommuner.

I opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov vægter de *aldersmæssige* kriterier 80 pct., mens de *sociale kriterier* vægter 20 pct. I hovedstadsudligningen indgår de sociale kriterier dog med en lidt højere vægt, idet 25 pct. af udgifterne her henføres til det socialt bestemte udgiftsbehov.

Det *aldersbestemte udgiftsbehov* bliver beregnet ud fra antallet af indbyggere i kommunen i forskellige alderstrin ganget med et "enhedsbeløb" for hver enkelt aldersgruppe. Disse enhedsbeløb er beregnet ud fra den gennemsnitlige kommunale udgift for de enkelte alderstrin – f.eks. den gennemsnitlige udgift til folkeskole og fritidsordninger for 7-16-årige. Det skal dog bemærkes, at det aldersbestemte udgiftsbehov er fratrukket den del af de kommunale udgifter, der indgår i opgørelsen af "det sociale udgiftsbehov" og grundtillæg for kommuner.

Table 1. Enhedsbeløb ved opgørelse af kommunernes aldersbestemte udgiftsbehov, 2000.

	Landsudligning	Hovedstadsudligning
1. 0-6 årige 1.1.1999	38.530,03	43.067,78
2. 7-16 årige	6.699,38	6.664,44
3. 7-16 år, korrigeret*	52.835,25	57.837,22
4. 17-19 årige	7.720,52	7.719,82
5. 20-24 årige	9.376,48	9.431,30
6. 25-34 årige	9.974,27	10.049,13
7. 35-39 årige	9.821,62	9.891,37
8. 40-64 årige	7.856,65	7.860,51
9. 65-74 årige	16.374,94	16.377,18
10. 75-84 årige	36.968,77	36.522,94
11. 85+ årige	94.538,95	85.606,72
12. Vægtet antal lejligheder (boligstøtte)	3.180,70	
13. Beregnet erhvervsbetinget førtidspension	203.906,21	181.894,82

Anm.: *) Det største antal 7-16 årige enten 1.1. 1999 eller 1.1. 1996. Korrektionen skal sikre, at der tages hensyn til merudgifter som følge af faldende elevtal.

Det *socialt betingede udgiftsbehov* opgøres ud fra et "socialt indeks" for den enkelte kommune. Dette indeks bliver beregnet ud fra en række "sociale kriterier", se *table 2*.

Formålet med de sociale kriterier, der indgår i opgørelsen af det socialt bestemte udgiftsbehov, er ikke, at det enkelte kriterium præcist skal dække de merudgifter, der vedrører det enkelte område. Formålet er derimod, at kriterierne skal give et samlet billede af kommunens sociale

belastning. For eksempel skal kriteriet ”antal børn af enlige forsørgere” således ikke dække de merudgifter, der præcist vedrører børn af enlige forsørgere, men kriteriet indgår som et af målene for kommunens sociale struktur.

Tablet 2. De sociale kriterier som indgår i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov.

Beregning af socialt indeks	Landsudligning	Hovedstadsudligning
Antal børn af enlige forsørgere	32,5%	32,5%
Boligkriteriet (antal udlejningsboliger opført efter 1964 og antal ældre utidssvarende boliger).....	25,0%	
Antal udlejningsboliger		20,0%
Antal 20-59 årige uden beskæftigelse ¹	25,0%	25,0%
Antal udlændinge fra 3. lande	10,0%	10,0%
Antal 25-49 årige uden erhvervsuddannelse		12,5%
Antal indbyggere i socialt belastede boligområder ²	7,5%	
<i>I alt</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>
Samlet vægt til sociale kriterier ved opgørelsen	20,0%	25,0%

Anm.: 1) For den del som overstiger 5 pct. i kommunen.

2) Indgår kun for kommuner udenfor hovedstadsområdet.

4. Overudligning – udligningsloft

I udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag er der for primærkommunerne en overudligningsbestemmelse, som skal sikre, at en kommune højst kan komme til at aflevere 90 pct. af en ekstra skatteindtægt – som følge af en stigning i udskrivningsgrundlaget – til de kommunale udligningsordninger.

Muligheden for, at en kommune kommer til at aflevere mere end 90 pct. af en ekstra skatteindtægt til udligningsordningerne, kan opstå som følge af, at kommunens egen udskrivningsprocent er forholdsvis lav i sammenligning med produktet af udligningsniveauet og skattetryksfaktoren (jf. formelen for udligning af beskatningsgrundlag) tillagt summen af bidrag til andre udligningsordninger udmålt i forhold til beskatningsgrundlaget, se *tabel 3*.

Tabel 3. Hvad en kommune skal bidrage med ved en stigning i udskrivningsgrundlaget i 2000.

	Samtlige primærkommuner	Hovedstadsområdet
Landsudligning (skattetryksfaktor * 0,45).....	10,68	10,68
Hovedstadsudligningen (skattetryksfaktor * 0,4) ..		8,42
Momsudligningen.....	1,13	1,13
Udligning vedr. udlændinge, flygtninge og asylansøgere.....	0,65	0,65
Udligning af boligstøtteudgifter		0,46
§-20 pulje (hovedstaden).....		0,1
Bloktilskud.....	-3,39	-3,39
<i>I alt</i>	<i>9,07</i>	<i>18,05</i>

Effekten af overudligningen kan illustreres med følgende eksempel:

En kommune oplever en stigning i udskrivningsgrundlaget på 1 mio. kr. Hvis det antages, at kommunen har en udskrivningsprocent på 19,5 pct., så vil kommunen få en ekstra skatteindtægt på 195.000 kr. Da kommunen er en hovedstadskommune, skal den også bidrage til hovedstadsudligningen, hvorfor vores kommune samlet skal bidrage med ca. 180.500 kr. (jf. tabel 3 ovenfor) til tilskud og udligning. Kommunen kan således kun beholde knap 7,5 pct. af den ekstra skatteindtægt som følge af stigningen i udskrivningsgrundlaget. I dette tilfælde vil kommunen dermed ramme overudligningen, og for kommunen vil der ske en nedsættelse af udligningen, således at der maksimalt udlignes 90 pct. af den ekstra indkomst.

I praksis er overudligningsreglen af relevans for kommuner i hovedstadsområdet samt for kommuner omfattet af det særlige tilskud til kommuner med lavt beskatningsgrundlag (§-18 kommuner).

5. Særlige udligningsordninger

Ved siden af det generelle udligningssystem findes visse særlige udligningsordninger (se også tabel 3 ovenfor). For ordninger nævnt i afsnit 5 gælder, at kommunerne selv finansierer tilskuddene ved bidrag udmålt i forhold til deres beskatningsgrundlag.

5.1. Udligningsordninger vedrørende udlændinge

Der er forskel på antallet af udlændinge i de enkelte kommuner og dermed også i de udgifter, som kommunerne har til integration, sprogundervisning og sociale udgifter til udlændinge. Der er derfor indført tre særlige udligningsordninger, der skal sikre en udjævning af kommunernes udgifter i forbindelse med udlændinge.

I den første ordning ydes der et generelt tilskud til dækning af merudgifter vedrørende indvandrere og flygtninge, dvs. personer med statsborgerskab uden for Norden, Europa og Nordamerika. Dette tilskud ydes med henblik på at dække udgifter til bl.a. sprogundervisning, folkeskolen og integration. Tilskuddet for 2000 er på 4.430 kr. pr. indvandrer og flygtning og yderligere 4.235 kr. pr. 0-5 årige udlænding og 17.393 pr. 6-16 årige udlænding.

For det andet er der – men her alene vedrørende flygtninge – en særlig udligningsordning, som skal kompensere for merudgifter til kontanthjælp m.m. I denne udligningsordning afhænger tilskuddet af, hvor længe en flygtning har opholdt sig i landet. Tilskuddet til kommuner herfra nedtrappes jo længere flygtningen har opholdt sig i landet. For 2000 varierer tilskuddet mellem 8.346 kr. og 40.883 kr. pr. flygtning. Det bemærkes, at integrationsloven med virkning fra 1. januar 1999 medfører, at denne ordning gradvist vil blive aftrappet over årene.

Endelig er der en mindre ordning vedrørende asylansøgere. Kommunerne har generelt ingen direkte udgifter til asylansøgere, da staten finansierer asylansøgeres underhold. Tilskuddet ydes dermed hovedsageligt til dækning af visse afledte udgifter såsom planlægning i forbindelse med flygtningecentre og udgifter til fritidsfaciliteter m.m. Tilskuddet for 2000 er på 1.153 kr. pr. asylansøger.

Som nævnt ovenfor gælder det for alle tre ordninger, at kommunerne finansierer disse ordninger under ét, således at tilskuddet finansieres af bidrag fra alle kommuner. Kommuner med mange indvandrere og flygtninge vil samlet set få et tilskud, mens kommuner med få indvandrere eller flygtninge samlet set vil yde et bidrag.

6. Momsudligningsordningen med mere

Efter denne ordning får den enkelte kommune og amtskommune refunderet udgifterne til momsudgifter, som afholdes ved køb af varer og tjenesteydelser. Formålet med denne ordning er ikke at udligne byrder, men at opnå en konkurrencemæssig ligestilling mellem kommunal egenproduktion og momsbelagte leverancer fra private erhvervsdrivende.

Endelig bemærkes det, at der efter § 20 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner ydes et tilskud til kommuner i hovedstadsområdet, der har særlige økonomiske vanskeligheder. Alle kommuner i hovedstadsområdet betaler 0,1 pct. af deres beskatningsgrundlag til denne ordning. Tilskuddet fordeles af indenrigsministeren.

