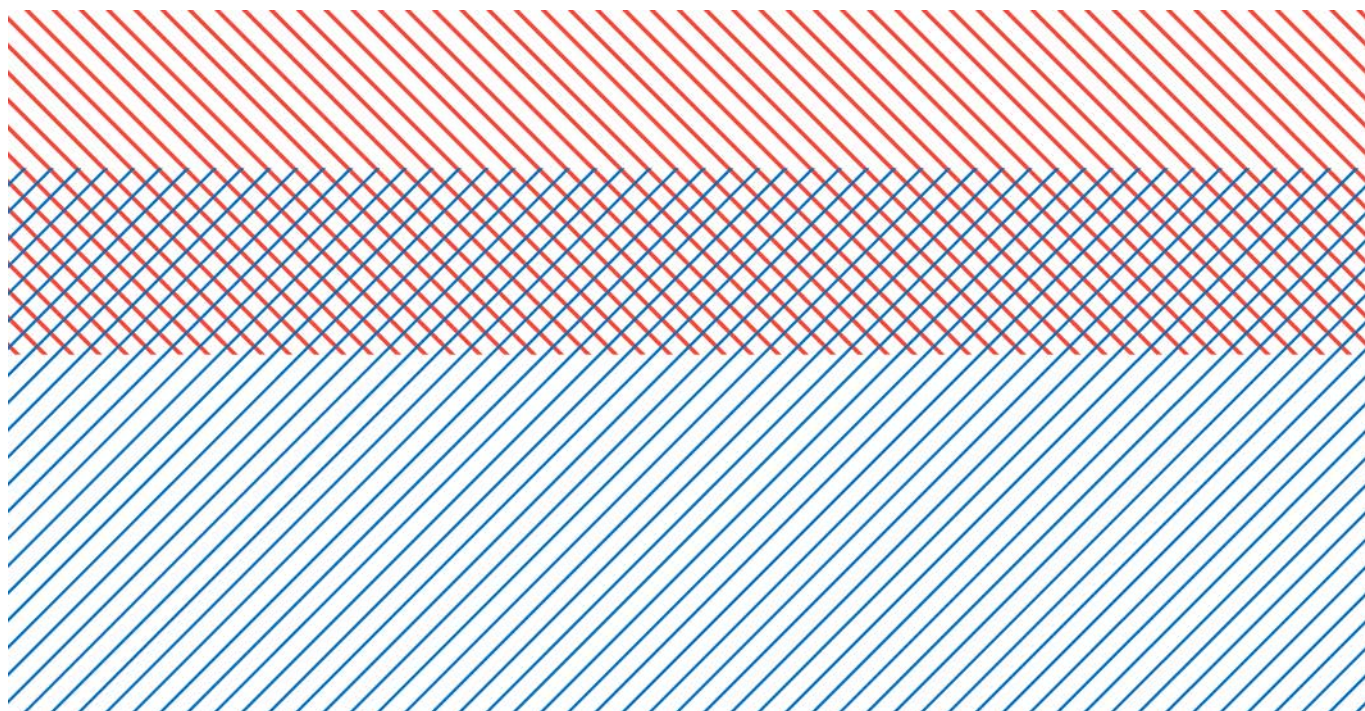


Et hensigtsmæssigt refusionssystem – hvilke hensyn må tages?

Tillæg til rapport om Analyse af offentlig hjælp



Niels Jørgen Mau Pedersen

*Et hensigtsmæssigt refusionssystem – hvilke hensyn må tages? –
Tillæg til rapport om Analyse af offentlig hjælp*

© VIVE og forfatterne, 2018

e-ISBN: 978-87-7119-872-0

Projekt: 11530

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Dette tillæg til rapport om Analyse af offentlig hjælp er udarbejdet som del af en større analyse af offentlig hjælp i Grønland, som VIVE udfører for Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen, hvor refusionssystemet for overførsler er et af analysens fokuspunkter.

Tillægget omhandler de grundlæggende hensyn, som må tages i udviklingen af et refusions-system – i Grønland såvel som andre steder. I en senere fase er det tanken, at de præsenterede og analyserede hensyn skal bringes mere konkret i spil sammen med de konkrete grønlandske forhold i opstillingen af forslag til en samlet refusionsmodel for de forskellige offentlige forsørgelsesordninger i Grønland.

Niels Jørgen Mau Pedersen

2018

Indhold

1	Baggrund og formål	5
1.1	Læsevejledning.....	5
2	Overførsler fra det centrale til det lokale niveau – hvorfor?	6
2.1	Baggrund for en lokal skatteudskrivningsret.....	6
2.2	Baggrund for statslige overførsler.....	7
3	Hovedtyper af overførsler.....	8
3.1	Skønsmæssige overførsler	8
3.2	Regelfastsatte overførsler.....	8
4	Praktiske hensyn ved indretningen af et refusionssystem	11
4.1	Udligningshensynet.....	11
4.2	Ansvarshensynet	14
4.3	Tilskyndelseshensynet.....	15
5	Konkluderende bemærkninger	17
	Litteratur.....	19

1 Baggrund og formål

VIVE udfører for tiden en analyse af offentlig hjælp for Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen. Formålet med analysen er på et fagligt grundlag at beskrive og analysere væsentlige aspekter af ordningen om offentlig hjælp i samspil med andre ordninger og indsatser. I analysen indgår som ét af undersøgelsespunkterne refusionssystemet for overførsler. Denne del af analysen skal vurdere det eksisterende refusionssystem med henblik på incitamentsmæssige virkninger og mulige samspils- eller kassetækningsproblemer – og munde ud i et forslag til en samlet refusionsmodel.

Som et input til analysen af refusionssystemet behandler denne rapport de mere grundlæggende hensyn, der må tages, når indretningen af refusionssystemet overvejes. Det kan forventes, at der i nogen grad vil blive tale om at skulle foretage et valg mellem flere prioriterede hensyn.

De hensyn, der behandles, er følgende: udligningshensynet, ansvarshensynet og tilskyndelseshensynet.

Ud over præsentationen af disse forskellige hensyn er det også formålet at få identificeret, hvilke mere specifikke faktorer der påvirker, hvor vigtige de enkelte hensyn er. Det er hensigten, at de nævnte hensyn og faktorer kan danne en principiel, teoretisk ramme, når refusionssystemet senere skal sættes ind i den konkrete grønlandske sammenhæng, og de empiriske og praktiske forhold skal vurderes.

1.1 Læsevejledning

I tillægget vil der indledningsvist i kapitel 2 blive redegjort for, hvorfor der som oftest sker overførsler af midler fra et centralt niveau i den offentlige sektor – det være sig i Grønland eller i andre samfund – til et decentralt niveau, fx fra Selvstyret til kommunerne.

Herefter fastlægges i kapitel 3 de hovedtyper af overførsler, der kan blive tale om, dvs. først og fremmest refusioner og generelle tilskud, og deres karakteristika beskrives.

I kapitel 4 introduceres de praktiske hensyn til opstillingen af et refusionssystem, og disse gennemgås hver for sig i de efterfølgende delafsnit.

Gennemgangen vil som udgangspunkt være generel, idet de grønlandske forhold tages ind i den efterfølgende analyse. Der vil dog naturligvis blive skævet til forhold, som kan være relevante i en grønlandsk sammenhæng.

2 Overførsler fra det centrale til det lokale niveau – hvorfor?

Kommuner kan principielt være fuldt egenfinansierede, dvs. at kommunen selv tilvejebringer indtægtsgrundlaget for deres virksomhed via salgsindtægter, brugerbetaling og egne skatter. De svenske kommuner har eksempelvis en meget høj skattefinansieringsgrad (OECD, 2017). Omvendt er der også mulighed for, at det centrale niveau fuldt ud eller for størstepartens vedkommende finansierer det lokale niveau udgifter. Et eksempel herpå er de danske regioner efter kommunalreformen, idet ikke blot staten, men også kommunerne bidrager til regionernes finansiering. I langt de fleste tilfælde er der dog valgt et system, der ligger imellem disse yderpunkter. De grønlandske og danske kommuner er eksempler på decentrale enheder, der for størstepartens vedkommende er finansieret ved egne indtægter, først og fremmest skatter, mens Selvstyret henholdsvis den danske stat alligevel står for en væsentlig del af finansieringen.¹

Selv om de fleste lande altså har valgt en kombination af egne kommunale indtægtskilder og centrale overførsler som finansieringskilder for kommunerne, kan det være nyttigt kort at overveje begrundelserne for de to finansieringskilder hver for sig. Nedenfor diskuteres rationaler for lokal skatteudskrivningsret (afsnit 2.1) og for statslige overførsler (afsnit 2.2).

2.1 Baggrund for en lokal skatteudskrivningsret

Lidt bagvendt i forhold til det kommunale finansielle system siges ofte om sammenhængen mellem kompetence og ansvar for kommunerne, at "den, der betaler for musikken, bestemmer, hvad der skal spilles". Det implicerer så på den anden side, at hvis man bestemmer musikken, må man også betale. Med andre ord må kommunerne have et finansielt ansvar – mest nærliggende i form af beskatningsansvar og -ret, når kommunerne er udstyret med en udgiftsmæssig dispositionsret.

Dette må også formodes at være baggrunden for, at den Europæiske Konvention om Lokalt Selvstyre (Udenrigsministeriet, 1988) også anbefaler lokal skatteudskrivning, jf. konventionens artikel 9, stk. 3, som lyder: "I det mindste en del af lokale myndigheders økonomiske midler skal hidrøre fra lokale skatter og afgifter, hvis størrelse de har beføjelse til at fastsætte inden for lovens rammer."²

Det kommunale selvstyre indebærer således, at kommunerne kan tilbyde borgerne service på forskellige serviceniveauer. Her er det væsentligt, at der er et tilhørende finansielt ansvar i form af en lokal skat, således at borgerne har en reel valgmulighed mellem forskellige skatte-service-pakker'. Dette forudsætter dog også et effektivt udligningssystem.

Skatteudskrivningsretten er også vigtig, for at kommunerne har et motiv til at producere servicen så effektivt som muligt – også i forhold til de øvrige kommuner. Med denne finansiering er det således kommunernes egne borgere, der må betale ekstra, hvis kommunen ikke er effektiv, og borgerne har dermed et motiv til at lægge et pres på kommunen og deres valgte politikere til at være effektive. Det gælder både effektiviteten (produktiviteten) i selve produktionen, dvs. hvilken pris de enkelte ydelser produceres til, og efficiensen, dvs. at der produceres 'det rigtige' – altså de ydelser, der gør nytte hos borgerne, og som de efterspørger.

¹ Jf. for Grønland, Skatte- og Velfærdskommissionen (2011b, afsnit 3.3).

² Konventionen gælder ikke for Grønland.

Der er i øvrigt international forskning, som viser, at der er en positiv sammenhæng mellem et samfunds vækst i BNP og graden af decentralisering og med vægt på decentralisering af indtægter (Blöchliger, 2013). Samtidig er der forskning, der viser, at den samlede offentlige sektor vokser hurtigere, når det kommunale (decentrale) forbrug finansieres gennem centrale tilskud end gennem lokale skatter (Rodden, 2003).

2.2 Baggrund for statslige overførsler

Når der i de fleste tilfælde alligevel ikke vælges fuld, egen skatteudskrivning for kommunerne, kan det begrundes ud fra flere forhold.

For det første kan det tænkes, at de lokale skatter så at sige kan blive overbelastede, dvs. at der opstår nogle forvridende virkninger, som påvirker skattebasen. Mere konkret kan det tænkes, at såfremt skattebasen er mobil og kan bevæge sig rundt mellem kommunerne, kan det forhold, at skatten er højere i én kommune end i en anden føre til en form for skatteflugt til kommunen med den lavere skat. I værste fald kan skattebasen blive undermineret mere eller mindre væk. Det vil være tilfældet med en personlig indkomstskat, hvis de bedst indtjenende borgere flytter fra de kommuner, der har høj skat – eller med en skat på selskabernes indkomster, hvor virksomheden flytter fra kommunen med en høj selskabsskat til en lav selskabsskat.³ Sidstnævnte ses der eksempler på med den igangværende skattekonkurrence om at nedsætte selskabsskatten, som for tiden ser ud til at finde sted mellem industrilandene. Hvor mobiliteten af selskaber er høj, regnes den skattepåvirkede mobilitet af personer dog normalt for forholdsvis beskeden.

For det andet kan staten have brug for overførslerne til at regulere forskellige forhold. Det kan dreje sig om:

- a. Ønske om statsfinansieret udligning. Den del af udligningen, der ikke varetages via refusioner, kan dog alternativt udformes som en mellemkommunal udligning, hvor modtagerkommunernes tilskud samlet set fuldt ud finansieres af bidragskommunerne.
- b. Ønske om at kompensere kommunerne for ændringer i opgaver mellem det centrale og det decentrale niveau (DUT-princippet).
- c. Ønske om via bloktilskuddet at kompensere kommunerne for ændringer i indtægter og udgifter, som ikke kan henføres til kommunens egne dispositioner, men skyldes konjunkturforskel.
- d. Ønske om at kunne regulere bloktilskuddet som led i styringen af kommunernes økonomi.
- e. Ønske om at kunne tilskynde kommunen til en bestemt adfærd via økonomiske midler.

Især punkt a og e har relevans for udformningen af et refusionssystem.

Hvis der således, jf. punkt a, er ønske om at udligne via refusioner, må der nødvendigvis – så at sige – være plads i finansieringssystemet til sådanne overførsler. En opkrævning af finansiering fra kommunerne, der efterfølgende deles ud som refusioner, vil næppe i praksis være realistisk.

Tilsvarende vil der ved ønske om via økonomiske midler at tilskynde kommunerne til ønskede handlinger være brug for refusioner, jf. punkt e.

³ Jf. for sub-nationale myndigheder Blöchliger & Pinero-Campos (2011).

3 Hovedtyper af overførsler

I dette kapitel antages det, at der i et vist omfang skal overføres midler fra det centrale niveau (stat, Selvstyre) til det decentrale niveau (kommuner). Afsnit 3.2 behandler i forlængelse heraf først og fremmest regelfastsatte overførsler, herunder sondringen mellem refusioner og generelle tilskud (bloktilskud). Forinden (afsnit 3.1) skal dog kort omtales overførsler, der ydes på baggrund af skøn, idet en første beslutning, der skal tages om de centrale overførslers indretning, er, om de skal være skønsmæssige eller regelfastsatte.

3.1 Skønsmæssige overførsler

De skønsmæssige overførsler fordeles af den centrale myndighed efter en vurdering af behovet for tilførsel af midler til den decentrale myndighed. Anvendelsen af sådanne overførsler kan være relevant under forskellige omstændigheder, først og fremmest:

- Når der ikke er tale om et stort antal decentrale enheder, og vurderingsopgaven således er gennemskuelig for den centrale myndighed
- når den centrale myndighed har et godt vidensgrundlag at bygge sin vurdering på.

Fra det centrale til det decentrale niveau kendes skønsmæssige tildelinger bl.a. fra fordeling af forskellige puljemidler, hjælp til vanskeligt stillede kommuner mv.

Den fordeling af midler, som sker inden for en kommune til enkelte geografiske områder af kommunen, fx til administration eller infrastruktur, vil således i realiteten være fordelt på basis af et konkret skøn, som giver sig udslag i et specifikt budget til området. Her er vurderingsopgaven netop gennemskuelig, og der må formodes at være et godt vidensgrundlag. Også i den interne fordeling i kommuner søger man dog normalt at fordele midlerne til aktiviteterne ved hjælp af forskellige nøgletal for behovet, eksempelvis antal elever, plejekrævende ældre etc.

3.2 Regelfastsatte overførsler

I modsætning til de skønsmæssige overførsler er størrelsen af de regelfastsatte overførsler eksplicit reguleret med hensyn til, hvordan de udmåles. Herved har de regelfastsatte overførsler nogle fordele frem for de skønsmæssige overførsler, særligt:

- set fra et centralt, statsligt perspektiv indebærer regelfastsættelsen, at det er administrativt håndterligt og gennemskueligt, hvorledes midlerne fordeles
- i et borgerperspektiv giver regelbindingen mulighed for større gennemskuelighed end i situationen med de skønsmæssige overførsler, og det bliver i højere grad muligt at revidere og efterregne fordelingen
- endelig kan de enkelte kommuner selv efterregne det grundlag, som overførslerne er opgjort på, hvilket skaber gennemskuelighed og tillid i finansieringssystemet. Der kan så at sige ikke blive taget uvedkommende hensyn 'i det skjulte'. Hertil kommer, at forudsigeligheden er langt bedre med de regelfastsatte tilskud end med de skønsmæssige.

Alt i alt får kommunerne en større grad af selvstændighed og uafhængighed af det centrale niveau, når de selv kan beregne deres tilskud. Tilsvarende bliver det kommunale ansvar for forvaltning af midlerne også mere tydeligt, når tildelingen sker ud fra lovfastsatte forhold frem for en diskretionær fastsættelse.

Selvom de regelfastsatte overførsler således normalt må anbefales frem for de skønsmæssige, hvis der ønskes et ansvarsbevidst decentralt niveau med gennemskuelige indtægtsforhold, kan der selvsagt udmærket tænkes kombinationssystemer, hvor fx en mindre del af finansieringen er skønsmæssig.⁴

Det bør endelig tages i betragtning, at der også kan være ulemper forbundet med regelfastsatte overførsler netop i kraft af deres regelfastsatte karakter. Hvis fordelingskriteriet således kan påvirkes af en kommune, vil denne kunne "spekulere" imod systemet ved at påvirke fordelingskriteriet til sin fordel. Hvis der eksempelvis fordeles midler til kommuner efter antal km vej, vil dette i sig selv kunne motivere kommunen til at anlægge mere vej, end der egentlig er behov for. Der skal derfor udvises stor omhyggelighed i udformningen af fordelingskriterierne for overførsler.

3.2.1 Refusioner og generelle tilskud

Ses der herefter på de regelfastsatte overførsler, kan der sondres mellem henholdsvis refusioner og generelle tilskud.

Refusionerne, som også kan benævnes øremærkede tilskud, ydes som en procentvis betaling af kommunens udgift. Det vil sige, at det centrale niveau påtager sig at betale en vis del af udgiften – det være sig 100 % eller en lavere andel. Der kan selvfølgelig også tænkes på mere raffinerede refusionssystemer, jf. næste afsnit.

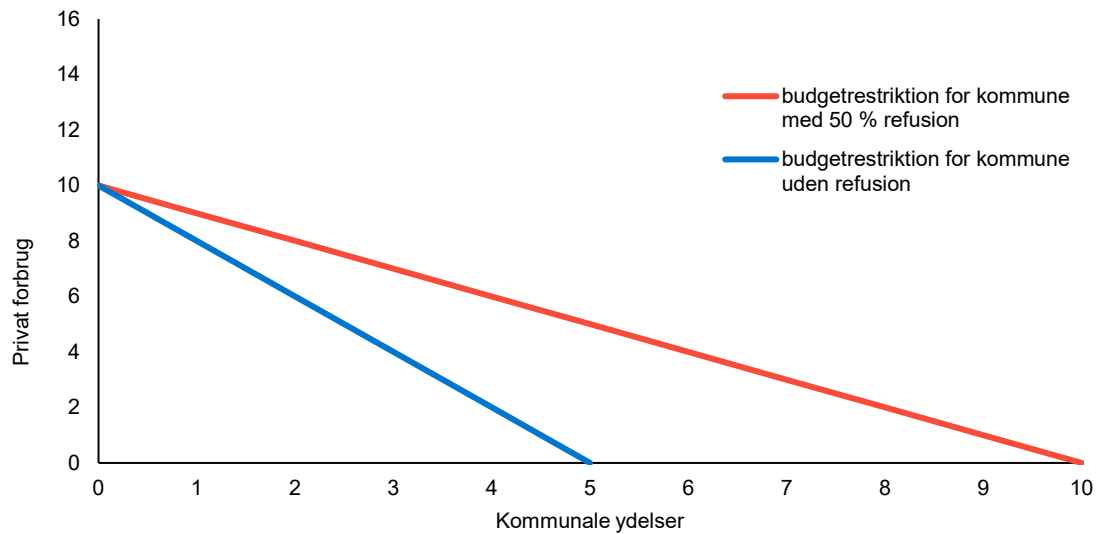
De generelle tilskud, som også ofte omtales synonymt med bloktilskud, ydes derimod uafhængigt af kommunens aktivitet på det ene eller det andet område. Bloktilskuddet er således udmålt på et objektive kriterie, som ikke – i hvert fald ikke umiddelbart – er påvirkeligt for kommunen. Det kan fx være efter antal indbyggere i kommunen, antal indbyggere i en bestemt alder etc.

I figur 3.1 og 3.2 er de to standardtyper af overførsler skitse-mæssigt illustreret. Figurerne viser budgetrestriktionen for en kommune, som skal overveje, hvor mange kommunale ydelser (service eller indkomstoverførsler) der skal indkøbes til gengæld for, at der – i kraft af kommuneskatten – må opgives privat forbrug.

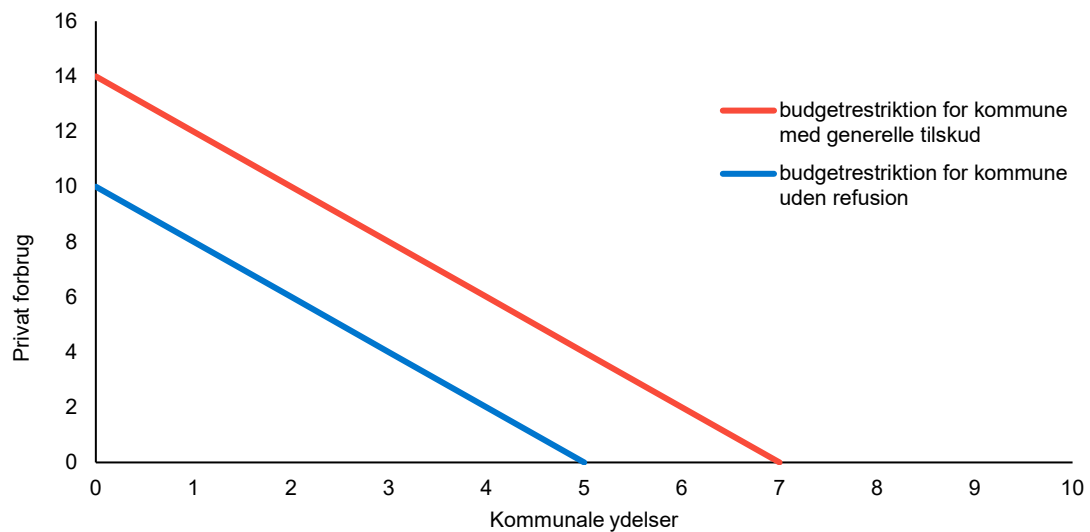
Antagelsen i figurerne er, at hver enhed af de kommunale ydelser – uden overførsler/tilskud – koster "2" enheder privat forbrug som illustreret ved den blå linje. Når der indføres refusion, som illustreret i figur 3.1, sker der imidlertid en reduktion af prisen – set fra kommunen. En refusion på 50 % betyder således, at prisen på "2" set fra kommunen reduceres til "1", idet det centrale niveau påtager sig at betale halvdelen af prisen.

⁴ Fra Grønland kan nævnes som et skønsmæssigt tilskud – om end mellem kommuner og ikke fra Selvstyret til kommunerne – de 45 mio. kr., som fordeles fra Sermersooq Kommune til de øvrige kommuner fra 2015, jf. Naalakkersuisut (2015).

Figur 3.1 Centrale overførsler: Refusion



Figur 3.2 Centrale overførsler: Generelle tilskud



Anm.: Figur 3.1 og 3.2 er tegnet, således at der ved et kommunalt forbrug på "4" kan realiseres et privat forbrug på "6", hvilket i begge tilfælde forudsætter en central overførsel (refusion eller generelt tilskud) på "2". For alle andre forbrugsniveauer vil overførslerne for forbrugskombinationerne være af forskellig størrelse. Der er set bort fra det centrale niveaus finansiering af overførslerne.

I figur 3.b med generelle tilskud gives overførslerne fra det centrale niveau derimod på basis af nogle objektive kriterier, som nævnt fx indbyggertal, skattegrundlag eller et beregnet udgiftsbehov. Her gives der altså ikke et tilskud til prisnedsættelse, som det var tilfældet med refusionen, og derfor bevares prisforholdet mellem privat forbrug og kommunale ydelser i forholdet 1:2.

Det er oplagt, at der med refusion som følge af prisforskellen vil være et større incitament for kommunen til et forholdsvis højere forbrug af kommunale ydelser end ved generelle tilskud.

4 Praktiske hensyn ved indretningen af et refusionssystem

Finansieringssystemer for kommuner udvikler sig sædvanligvis løbende og med stærk påvirkning af historiske forhold. Der vil ofte ses en ulyst til at foretage større ændringer i finansieringssystemet, dels fordi det vanskeliggør planlægningen for kommunerne, især hvis det sker hyppigt, dels fordi sådanne ændringer uden særlige tiltag kan medføre utilsigtede forskydninger mellem kommunerne – såkaldte byrdefordelingsmæssige ændringer.

På den anden side udvikler kommunernes opgavevaretagelse sig, og der opstår eventuelt nye muligheder for at opgøre kommunernes udgiftsbehov. Derudover opstår der over tid skift i ønsker om og vurderinger af, hvordan kommunernes adfærd påvirkes af finansieringssystemet. Det er disse ændringer, der afstedkommer ønsker til nyindretninger af refusionssystemer, men – som det fremgår af de følgende afsnit – skal der i beslutningen om ændringer i høj grad ske en afvejning af forskellige mere eller mindre forenelige eller ligefrem modsatrettede hensyn.

De tre typer af hensyn, som kan gøre sig gældende, præsenteres enkeltvis nedenfor. Her ses der først på udligningshensynet, herefter på ansvarshensynet, og endelig behandles hensynet til at kunne tilskynde til en bestemt aktivitet.

4.1 Udligningshensynet

4.1.1 Beskrivelse af udligningshensynet og dets baggrund

Hvis kommuner skal kunne tilbyde deres borgere en service og en standard i udgifterne på nogenlunde ensartet niveau, er det nødvendigt med en form for udligning mellem kommunerne. Udligningens formål er således at udjævne de rammevilkår for kommunerne, som uden sådan en udligning dels betyder forskelle i de indtægter, de kan opnå ved den samme kommunale skatteprocent, dels forskelle i de udgifter de skal afholde for at kunne tilbyde samme service-niveau.

Hvis der her fokuseres på forskellene i udgiftsbehov, vil disse – afhængig af kommunernes konkrete opgaveportefølje – bero på befolkningens demografiske sammensætning på køn og alder samt en række socioøkonomiske forhold. Demografien og de socioøkonomiske forhold bestemmer således, hvor ”udgiftstung” eller ”udgiftslet” den gennemsnitlige borger i kommunen er.

Selvom det forekommer ret oplagt, at der på en eller anden måde skal korrigeres for disse demografiske og socioøkonomiske forhold, er det fagligt set ikke nødvendigvis en særlig nem opgave. Der er således ikke på forhånd en statistik eller opgørelse, som kan tages i anvendelse, men den skal specifikt udarbejdes til det pågældende formelle udligningssystem som enten en intern overførsel mellem kommunerne eller indbygget i det generelle tilskud (jf. afsnit 3.2).

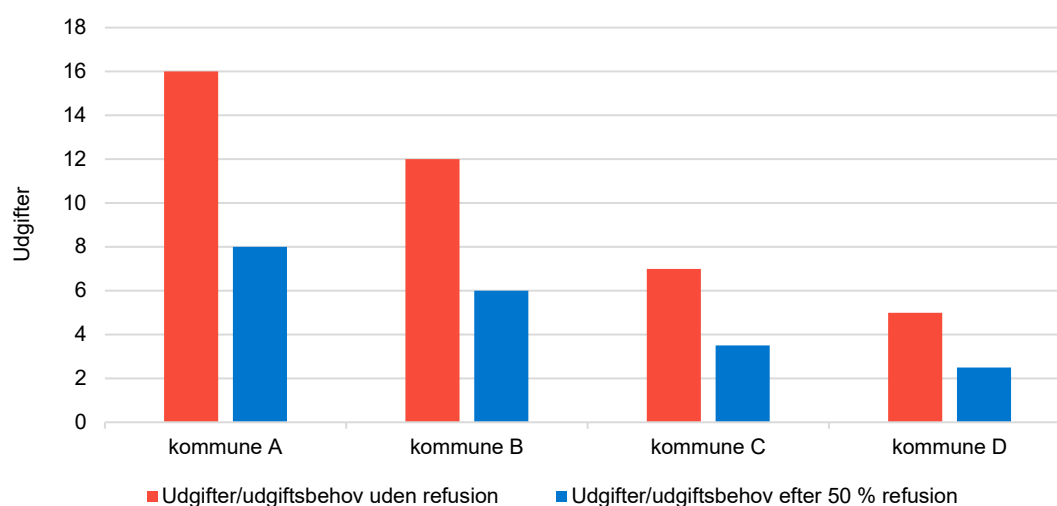
Her kan det umiddelbart forekomme nemmere for det centrale niveau, som har ansvaret for udligningen mellem kommunerne, simpelthen at refundere kommunernes udgifter i en eller anden grad frem for at indrette eller udbygge et formelt udligningssystem. Det har således flere fordele:

- Umiddelbart reduceres behovet for formel udligning, idet kommunernes nettoudgifter – dvs. faktiske udgifter fratrukket refusion – reduceres, jo højere refusionen er.
- Der spares herved ressourcer til at vurdere kommunernes udgiftsbehov.
- Ligeledes undgås de potentielle vanskeligheder af statistisk og faglig art, som analyser af udgiftsbehov ofte vil støde ind i, og som måske endda ikke vil føre frem til et optimalt system.
- Endelig aflastes den kommunale skatteudskrivning – og dermed udligning af indtægts-siden også.

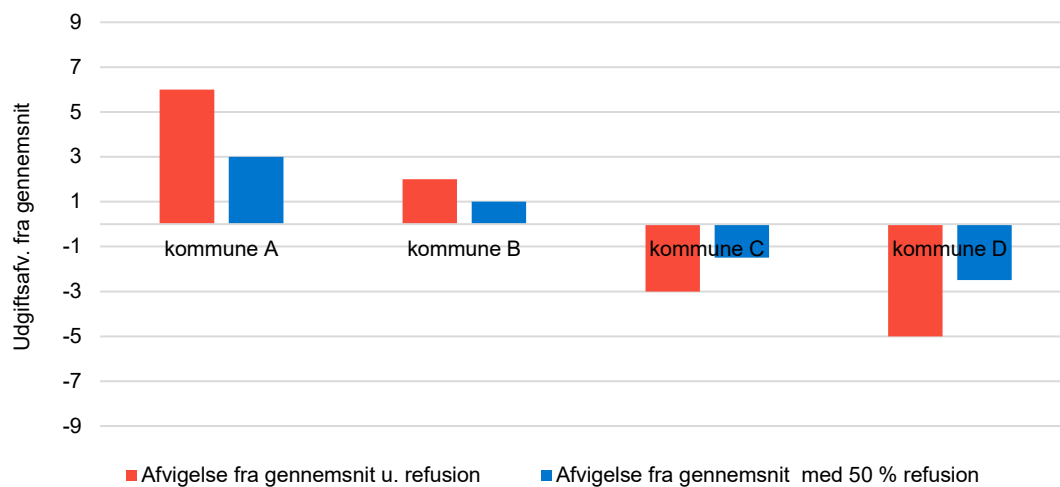
Disse forhold er det, der tilsammen kan benævnes udligningshensynet bag et refusionssystem. Rent historisk har det formentlig været en væsentlig baggrund for, at refusionssystemerne i de nordiske lande tilbage i 1970'erne til 1990'erne har været meget udbredte – såvel for kommunale serviceydelser som for eventuelle kommunale indkomstoverførsler. Udligningshensynet er således formentlig det "ældste" af de hensyn, der kan anføres i forbindelse med indretningen af et refusionssystem.

Forholdet er skitseret i figur 4.1 og 4.2, som illustrerer, hvordan udgiftsvariationerne – og dermed tænkeligt udligningsbehovet efter refusion – formindskes i kraft af refusionen.

Figur 4.1 Udgifter i fire kommuner



Figur 4.2 Afvigelser fra gennemsnit i de fire kommuner



4.1.2 Afvejning af fordele og ulemper ved udligningshensynet og principper for det anvendelse

Som det også vil fremgå af behandlingen af ansvarshensynet i afsnit 4.2, kan refusioner dog indebære en u hensigtsmæssig påvirkning af kommunernes dispositioner og effektivitet i driften. Samtidig kan det også tænkes, at der ved betydelig handlefrihed for kommunerne til at påvirke serviceniveauet faktisk sker det, at de mere velstående kommuner anlægger et højt serviceniveau. Det kan ske, fordi disse kommuner er vidende om, at en del af udgiften refunderes – jo større udgift, jo mere refusion – og at de har økonomisk kapacitet til at finansiere de resterende udgifter. Heroverfor ser de 'fattige' kommuner muligvis ikke nogen mulighed for at opretholde et højt serviceniveau selv ved en betydelig central refusion. Omsat til figur 4.1 og 4.2 er udgiftsvariationerne i denne situation begrundet i forskelle i serviceniveauer frem for i udgiftsbehov. Samlet set bliver det altså her de 'rige' kommuner, der så at sige løber med refusionen.

Disse nævnte ulemper eller risici ved 'udligning via refusion' er dog i sagens natur mindre, hvor kommunerne ikke har store frihedsgrader til at påvirke udgifterne.

Det må også tages i betragtning, hvor nemt eller svært det – til brug for et udligningssystem – er at opgøre udgiftsbehovet på et konkret udgiftsområde. Hvis der således er tale om udgifter, som forholdsvis snævert varierer med nogle objektive kriterier, fx befolkningstallet i bestemte aldersgrupper, er det ikke så vanskeligt at opstille et objektivi t udgiftsmål, som kan indgå i et formelt udligningssystem. Situationen er derimod anderledes, hvis udgifterne er påvirket af mere vanskeligt gennemskuelige sociale faktorer. Det fører frem til delkonklusioner om udligningshensynets relevans i overvejelserne omkring et refusionssystems indretning.

Udligningshensynet er især relevant:

- hvor kommunernes handlefrihed er begrænset
- hvor der er særligt store forskelle imellem kommunernes udgiftsbehov
- hvor udgiftsbehovet er svært at opgøre ud fra objektive, upåvirkelige kriterier.

4.2 Ansvarshensynet

4.2.1 Ansvarshensyn og den reelle pris

Ansvarshensynet henviser til, at den myndighed, som har kompetencen til at sætte noget i værk, også bør have det økonomiske ansvar. På slagordsform er det formuleret sådan, at "ansvar og kompetence bør følges ad", eller som tidligere nævnt mere populært: Den, der bestiller musikken, må også betale for den – og vice versa.

Hensynet benævnes også ofte det driftsøkonomiske hensyn. Det henviser til, at hvis der skal tages økonomisk rationelle beslutninger om driften af en given aktivitet, er det vigtigt, at beslutningstagerne kender og udsættes for den reelle pris, dvs. ikke en pris, der er reduceret som følge af et refusionssystem, jf. illustrationen i figur 3.1. Eller modsat: hvis refusionen har sænket den pris, som kommunen står over for og faktisk skal afholde ved køb af godet, vil kommunen have en tilbøjelighed til, som enhver anden 'forbruger', at efterspørge mere af godet, end hvis kommunen stod over for den reelle (sande) pris. Herved kan der ske en forvridding af beslutningen i retning af at købe mere af de goder, hvor det centrale niveau refunderer en del af prisen, end af de øvrige goder, som kommunen har mulighed for at udbyde til borgerne. Det kan også medføre, at kommunen reelt efterspørger mere af godet, end kommunens borgere egentlig er villige til at betale, hvis de kendte de reelle prisforhold, netop fordi prisen er holdt kunstigt lav af refusionen.

Henvisningen til driftsøkonomien indikerer, at vi har at gøre med varekøb, institutionsdrift eller lignende. Men det hensigtsmæssige i at kende den reelle pris/omkostning gør sig lige så vel gældende, hvor der er tale om beslutninger om at tildele indkomstoverførsler, jf. fx Skatte- og Velfærdskommissionen (2011a, afsnit 11.3.2).

Hvis en refusionsordning afskaffes, vil det ofte være naturligt i stedet at overføre midlerne til kommunerne på en måde, der ikke forvrider prisrelationerne set fra kommunen. Dette vil netop kunne ske ved i stedet at overføre midlerne som generelle tilskud, således som det er illustreret i figur 3.2. Her bevares de reelle prisforhold mellem de offentlige ydelser og mellem offentlige og private ydelser, og det må alt andet lige formodes, at det vil medføre et mindre forbrug af den nu dyrere ydelse.

4.2.2 Modifikationer af ansvarshensynet og principper for dets anvendelse

Selvom det kan anskueliggøres med forskellen på de økonomiske vilkår (budgetrestriktionen) i situationen med og uden refusioner, jf. figur 3.1 og 3.2, er det ikke givet, at kommunen vil ændre sine beslutninger væsentligt ved eksempelvis afskaffelsen af en refusion. Det er et empirisk spørgsmål og må vurderes i den konkrete situation.⁵

Endvidere vil det i visse tilfælde simpelthen ikke være samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt at følge ansvarshensynet. Det vil dels være i situationen, hvor det er svært at udligne på anden måde, jf. diskussionen i foregående afsnit, dels hvor kommunen, udover at repræsentere egne interesser i sin beslutningstagen, også bør tage hensyn til andres – først og fremmest det centrale niveau – interesser. Hvis kommunen således både løser en opgave 'for sig selv', samtidig med at den via sit udbud af ydelser også opfylder et behov for det centrale niveau, kan det være berettiget ikke at forfølge ansvarshensynet 100 %.

⁵ Jf. bl.a. et norsk studium af Håkonsen & Loyland (2011).

Eksempler på behov, som det centrale niveau kan have ønsker om at få imødekommet, men kommunen ikke nødvendigvis kan forventes at prioritere, kan fx være hensyn til mindretal i kommunen, eliminering af ventelister, tværgående samfundsøkonomiske hensyn til fordeling, miljø, retssikkerhed eller lige behandling. Sådanne behov kan ofte forekomme mere vigtige for centralmyndigheden end for den enkelte kommune. Kommunens handlinger har med andre ord nogle eksternalitetsvirkninger i forhold til det centrale niveaus ønsker eller eventuelt – i tilfældet med miljøhensyn – i forhold til nabokommuner.⁶

Sidstnævnte nabohensyn kan selvfølgelig være mere relevante i et tætbeholdt byområde opdelt i flere kommuner end i et – som det grønlandske – tyndtbeholdt område. Styrken af forhold som fordelingsmæssige hensyn og retssikkerhed er dog selvsagt ikke direkte afhængige af befolkningstæthed.

Samlet set fører det til, at ansvarshensynet især er relevant:

- når der er store økonomiske konsekvenser af kommunens udøvelse af sin kompetence
- når kommunen faktisk må forventes at reagere på billige priser
- når kommunen ikke i sine dispositioner også skal tilgodese andre myndigheders behov, dvs. det centrale niveaus eller nabokommunernes behov.

4.3 Tilskyndelseshensynet

4.3.1 Baggrund for tilskyndelseshensynet og ALMP

Som det sidste af tre hensyn skal nævnes tilskyndelseshensynet. Her er det situationen, at det centrale niveau bevidst ønsker at tilskynde kommunen til en bestemt adfærd og samtidig vil give denne tilskyndelse via økonomiske midler som netop refusion.

Traditionelt vil man her tænke på, at det centrale niveau ønsker et større udbud eller tildeling af ydelser, end kommunen ellers ville beslutte sig for, og refusionen bruges her til at belønne kommunens udgiftsforøgende dispositioner.

Der er allerede i foregående afsnit nævnt nogle forskellige centrale ønsker, som kan begrunde refusion, såsom fordelingspolitik eller særlige samfundsøkonomiske værdier. Refusioner har også været anvendt i tilskyndelsessammenhæng, hvor der har været et ønske om at udbygge servicen på et givent område.

Det behøver dog ikke nødvendigvis at være et ønske om generelt øget aktivitet og øgede udgifter, som ligger bag et tilskyndelseshensyn. Der kan også tænkes situationer inden for arbejdsmarkedsindkomstoverførslerne, hvor det centrale niveau ved hjælp af refusionssatserne sigter på:

- at tilskynde til aktiv arbejdsmarkedspolitik⁷ (aktivering, revalidering, rehabilitering etc.) frem for passive indkomsterstøttende ydelser. Derfor gives der en (højere) refusion til forsørgelse under uddannelse, aktivering o.l. end til forsørgelse i 'passive' perioder, hvor den arbejdsløse ikke er under aktivering.
- at tilskynde til at gøre en indsats hurtigt i et forsørgelsesforløb frem for på et senere tidspunkt, dvs. at kommunen har særligt fokus på en hurtig indsats med hensyn til at få

⁶ Problematikken kendes i litteraturen som det såkaldte principal-agent-problem, hvor principalen (staten, Selvstyret) ikke har sammenfaldende interesser med den opgaveudførende myndighed, agenten (kommunen), jf. March & Olsen (1989).

⁷ Internationalt kendt under forkortelsen ALMP – Active Labour Market Policy.

den arbejdsløse i selvforsørgelse frem for en senere indsats. Derfor belønnes kommunen med en forholdsvis høj refusionssats i det hurtige forløb og mindre eller ingen refusion, hvor forsørgelsesperioden forlænges, og personen ikke kommer i selvforsørgelse trods en eventuelt langvarig forsørgelsesperiode.

4.3.2 Hvornår er tilskyndelseshensynet relevant, og hvornår er det uhensigtsmæssigt som økonomisk styringsmiddel

Anvendelse af refusioner som tilskyndelse til udbygning af den offentlige sektor mere generelt er – med den forholdsvis store udbygning af sektoren i de nordiske lande og også Grønland i de seneste 25-50 år – næppe mere relevant i større omfang.⁸ Det må vurderes, at forfølgelse af tilskyndelseshensynet i dag kan have sin berettigelse som et mere selektivt instrument, hvor det centrale niveau ønsker et påvirke udviklingen i kommunerne – eventuelt dreje den – i en bestemt retning.

I den forbindelse må det også tages i betragtning, om der er alternative styringsmidler til de økonomiske tilskyndelser via en refusionsordning, og hvilken virkningsgrad, præcision og administrativ belastning de forskellige styringsmidler er forbundet med.

Det mest oplagte alternative styringsmiddel vil normalt være lovregulering eller en mildere form for styring via centrale henstillinger og vejledning. Endelig kan en form for markedsstyring via konkurrence mellem kommunerne i visse tilfælde fungere som et styringsmiddel.

Særligt ved sammenligningen mellem styring via regler kontra økonomiske incitamenter falder det i øjnene, at regelstyringen som oftest er mere præcis, mens virkningen af refusionsstyring er sværere at vurdere effekten af. Til gengæld kan det centrale niveaus vurdering af de omkostninger, der lokalt kan være ved at følge en regel, være mindre præcis og fyldestgørende end den implicitte afvejning af omkostninger, der foretages lokalt ved en incitamentsløsning, når det lokale niveau skal overveje sin adfærdsmæssige reaktion. Her er styringen via refusioner således mere fleksibel vedrørende omkostningsafvejningen, idet kommunerne i deres overvejelser om eventuelle adfærdsmæssige ændringer kan tilpasse sig til det økonomiske incitament under konkret hensyntagen til omkostningerne herved.

Dette leder frem til nogle principper for anvendelse af refusioner som økonomiske tilskyndelse:

- hvis præcision i styringen er afgørende, er refusioner som styringsmiddel mindre hensigtsmæssig
- men refusioner kan være et velbegrundet økonomiske styringsmiddel, når afvejningen af omkostninger og resultater bedst foregår på det lokale niveau
- og der er tale om et selektivt frem for et generelt virkende tilskyndelse.

⁸ I en dansk sammenhæng kan henvises til beskrivelserne af refusionssystemets udvikling på serviceområderne i Pallesen (2003).

5 Konkluderende bemærkninger

I projektet om offentlig hjælp indgår, at refusionssystemet skal vurderes med henblik på opstilling af et samlet forslag til en ny refusionsmodel.

Som en forberedelse til en sådan vurdering i lyset af de konkrete, grønlandske forhold er der i denne rapport set på de hensyn, som må inddrages i problemstillingen.

Indledningsvis er der set på begrundelsen for, hvorfor det i det hele taget kan være relevant at overføre midler fra det centrale niveau, altså Selvstyret i grønlandsk sammenhæng, til kommunerne, frem for at lade kommunerne være udelukkende skattefinansierede. Ud over de lokale skatters muligvis begrænsede bæredygtighed som indkomstinstrument er der en række centrale interesser, som kan gøre sig gældende. Disse interesser, såsom centralt finansieret udligning og ønsker om fra central side at kunne kompensere og påvirke kommunernes økonomi, går igen i de senere opstillede hensyn bag refusionssystemer.

Inden disse hensyn diskuteres, gennemføres en grundlæggende kategorisering af overførslerne fra det centrale til det kommunale niveau i henholdsvis skønsmæssige og regelfastsatte overførsler, hvor de sidstnævnte normalt vil være at foretrække. Inden for de regelbaserede overførsler sondres der mellem refusioner og generelle tilskud, som potentielt har meget forskellige virkninger på kommunernes udgifts- og beslutningsadfærd.

Gennemgangen af de tre praktiske hensyn, som må tages i betragtning i indretningen af et refusionssystem, munder ud i nogle principper og anbefalinger for deres anvendelse.

For det 'ældste' af hensynene – udligningshensynet – som begrundelse for at yde refusion til kommunernes udgifter vurderes dette især relevant:

- hvor kommunernes handlefrihed er begrænset
- hvor der er særligt store forskelle imellem kommunernes udgiftsbehov
- hvor udgiftsbehovet er svært at opgøre ud fra objektive, upåvirkelige kriterier.

For ansvarshensynet ses det som afgørende, at kommunen ser de 'rigtige' priser og omkostninger, når den skal tage beslutninger på udgiftssiden, hvilket som udgangspunkt fører frem til en anbefaling om at undgå eller minimere refusioner. Iagttagelse af dette hensyn er af størst betydning:

- når der er store økonomiske konsekvenser af kommunernes udøvelse af deres kompetence
- når kommunerne faktisk må forventes at reagere på billige priser
- når kommunerne ikke i sine dispositioner også skal tilgodese andre myndigheders behov, dvs. det centrale niveaus eller nabokommunernes behov.

Netop det centrale niveaus styringsønsker er i fokus i tilskyndelseshensynet, hvor refusioner i forhold til regelstyring ses som et relevant styringsmiddel til varetagelse af centrale ønsker til kommunernes adfærd:

- hvor det præcise outcome af styringen ses som mindre afgørende, end at afvejningen af omkostninger og resultater foregår på det lokale niveau
- hvor der er tale om et selektivt frem for en generelt virkende tilskyndelse.

I praksis vil de tre hensyn delvist være overlappende og delvist konkurrerende, hvor de nævnte faktorer må inddrages i den konkrete opstilling af et hensigtsmæssigt refusionssystem.

Litteratur

- Blöchliger, H. (2013): Decentralisation and Economic Growth – Part 1: How Fiscal Federalism Affects Long-Term Development. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 14, OECD Publishing, Paris.
- Blöchliger, H. & Pinero-Campos, J. (2011): Tax Competition between Sub-Central Governments. OECD Fiscal Network on Fiscal Relations across Levels of Government, 2011, 13
- Håkonsen, L. & Løyland, K. (2011): Er øremerking treffsikkert? Om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring. Telemarksforskning, TF rapport nr. 290.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press.
- Naalakkersuisut (2015): Ro om udligningen for kommunerne til 2018. 12. juni 2015.
- OECD (2017): Subnational Governments in OECD Countries: Key Data.
- Pallesen, T. (2003): Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark, Magtudredningen. Aarhus Universitetsforlag.
- Rodden, J. (2003): Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government, International Organization 57, Fall 2003.
- Skatte- og Velfærdskommissionen (2011a): Vores velstand og velfærd – kræver handling nu. Skatte- og Velfærdskommissionens betænkning. Marts 2011.
- Skatte- og Velfærdskommissionen (2011b): Den offentlige sektor. Baggrundsrapport. Marts 2011.
- Udenrigsministeriet (1988): *Bekendtgørelse af europæisk konvention af 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre*, bkg. 104 af 2/9-1988.



DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD