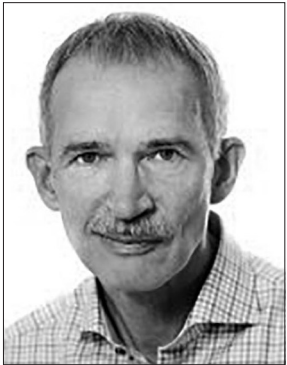


# 2020-udligningsreform: De traditionelle dilemmaer eller brud med traditionen?

*I juni 2020 leverede regeringen, hvad den tidligere regering ikke magtede: en reform af det mellemkommunale udligningssystem. Forhandlingerne var som altid, når det drejer sig om udligning, fyldt med dramatik og teatertorden, både på Christiansborg og ude i kommunerne. Der er penge mellem parterne, mange penge, så følelserne sidder uden på tøjet. Resultatet er – som det fremgår af denne artikel – bemærkelsesværdigt på flere fronter.*

**AF JENS BLOM-HANSEN, PROFESSOR, INSTITUT FOR STATSUNDERSKAB, AARHUS UNIVERSITET, OG NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN, PROJEKTCHEF, VIVE, DET NATIONALE FORSKNINGS- OG ANALYSE-CENTER FOR VELFÆRD**



Resultatet af forhandlingerne er for det første bemærkelsesværdigt, fordi der faktisk er tale om en reform, ikke kun en justering. Systemet ændres på mange måder relativt grundlæggende. For det andet kom reformen som et forlig hen over midten i dansk politik. De to store kommunepartier – Socialdemokratiet og Venstre – endte med at blive enige. Endelig er reformen karakteriseret af betydelige byrdefordelingsmæssige konsekvenser. Der var som sædvanligt tabere og vindere, men mønstret var usædvanligt klart denne gang.

Formålet med denne artikel er ikke at lave en endelig evaluering eller karaktergivning af udligningsreformen. Dertil er reformen alt for kompleks og pladsen alt for kort. Vores ærinde er i stedet følgende. For det første redegør vi for de centrale elementer i reformen. Dernæst vurderer vi, hvordan reformen balancerer mellem en række traditionelle dilemmaer omkring udligning, fx dilemmaet mellem retfærdighed og enkelhed. For det tredje diskuterer vi, i hvilket omfang forhandlingerne udgjorde et brud med forhandlingstraditionen på området. Man brød fx med traditionen for at fremlægge tekniske analyser, inden lovforslag fremsættes. Men på andre punkter fulgte man de traditionelle

spilleregler. Endelig diskuterer vi, om der nu er skabt ro om udligningen. Det brede forlig taler herfor, men omvendt giver en række forhold anledning til en vis skepsis.

## **Baggrund og udligningsreformens fremtræden som en "reform"**

*Udligningsens rolle i Danmark og presset for en udligningsreform*

Danmark har givet rigtig mange opgaver til den offentlige sektors kommunale niveau. Opgaverne er primært finansieret ved kommunale skatter og generelle tilskud – frem for af refusioner, som var mere fremherskende tidligere. Derfor har Danmark i mange år måttet have et forholdsvis sofistikeret og omfattende udligningssystem til at udjævne byrden ved det aflejrede udgiftsbehov og forskelle i finansieringsvilkår. Det var da også en væsentlig del af den aktuelle baggrund for udligningsreformen, at der i 2016 blev gennemført en (yderligere) reduktion af refusionerne på overførselsområdet, hvor kommunerne med det enstrengede beskæftigelses-system er blevet dominerende opgavevaretager.

Derudover kan der peges på, at bidraget fra den økonomiske udvikling med konjunktur-opgangen – før Corona-krisen – muligvis ikke var helt så gunstig for de tyndtbefolkede kommuner som i tidligere konjunkturopgange. Endvidere blev der med opkomsten af nogle "fraktioner" (pressionsgrupper) blandt kommunerne herfra argumenteret heftigt for ændringer. Dette lagde utvivlsomt også et

**» Det er mao. lykkedes at vedtage en "reform" – og ikke blot en "justering". Det kan der vel ønskes tillykke med.**

## » Det kan opsummeres, at reformen prioriterer retfærdighedshensynet, hvorimod dilemmaet mht. at give de rigtige incitament og undgå de utilsigtede ikke ser ud til at være prioriteret særlig højt.

pres på KL, som formentlig medvirkede til, at KL efter mangeårigt medlemskab i 2018 trak sig ud af Finansieringsudvalget, dvs. det tekniske embedsmandsudvalg i Indenrigsministeriet, som sædvanligvis forbereder og analyserer ændringer i udligningssystemet.

Endelig gjorde den tidligere regering i 2018 et mislykket forsøg på ændringer, og der var hermed et pres på den nye regering for at ”få arbejdet gjort” så at sige.

*Er det så en justering – eller faktisk en reform, vi fik?*

Det kan konstateres, at selve omfanget af udligningen i hvert fald er øget mærkbart. Jf. tabel 1 øges omfordelingen med næsten 10 pct. eller knap 2 mia. kr. fra knap 20 til nu knap 22 mia. kr. Selv om der i det enkelte år kan være en konjunkturmæssig påvirkning, er det utvivlsomt en stor ændring.

Desuden foretages der ret store systemmæssige ændringer, herunder nedlæggelsen af hovedstadsudligningen og beskæftigelsestilskuddet, oprettelse af en række særlige ordninger og permanentgørelse af det ekstraordinære finansieringstilskud. Endvidere genindføres den tidligere separate udligning af udgiftsbehov og skattegrundlag frem for den i 2007 indførte nettoudligning af strukturelle underskud.

Det er mao. lykkedes at vedtage en ”reform” – og ikke blot en ”justering”. Det kan der vel ønskes tillykke med.

### Hvordan håndterer udligningsreformen traditionelle dilemmaer?

Der har i mange år været en erkendelse af, at udligning er holdeplads for en række dilem-

maer (og øretæver!). Vi vil give en form for karakteristik af reformen ved at forsøge at placere den i forhold til, hvordan den håndterer disse dilemmaer. Dilemmaerne er i øvrigt berørt i rækken af rapporter og betænkninger fra Indenrigsministeriet og Finansieringsudvalget gennem årene.

#### a. Dilemma a: Retfærdighed eller Effektivitet/ incitament?

Et udligningssystem skal gerne være retfærdigt, og det vil nærliggende blive oversat til et system, der både udligner tæt på de faktiske forskelle i vilkår og udgifter mellem kommunerne og samtidig udligner en høj procent af de forskelle, der opgøres. Men omkostningen herved kan være, at kommunerne belønnes for højere udgifter og nedtoner vigtigheden af effektivitet, hvorved systemet bliver udgiftsdrivende, og at kommunerne eventuelt også får mindre interesse i udviklingen i egne indkomster i form af beskatningsgrundlaget.

Det er allerede i tabel 1 angivet, at der med reformen udlignes væsentligt mere – hvilket tænkeligt afspejler prioritering af retfærdighed. Men mht. incitament skal der holdes øje med centrale størrelser som udligningsniveau, dvs. den procent, hvormed forskelle udlignes, hvordan der sikres imod såkaldt overudligning, og endelig hvordan udgiftsbehovskriterierne udformes. I tabel 2 er angivet nogle nøglevariable på disse forhold i reformen.

Det fremgår af tabellen, at udligningsniveauet generelt hæves betydeligt. Alene det forhold, at alle kommuner fremover udlignes med mindst 93 pct. på udgiftsbehovssiden, illustrerer dette. På indtægtssiden vil nogle

**Tabel 1. Udligningssystemets omfordelende virkning 2019, 2020 og 2021**

	Budgetår 2019 mio. kr. antal		Budgetår 2020 mio. kr. antal		Budgetår 2021 mio. kr. antal	
Kommuner, der modtager	+19.365	65	+19.960	63	+21.883	64
Kommuner, der afgiver	-19.365	33	-19.960	65	-21.883	34

Kilde: Egne beregninger på Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018, 2019) og Social- og Indenrigsministeriet (2020).  
Metode: Summen af alle fordelte tilskuds- og udligningsbeløb sammenholdes med tilsvarende beløb fordelt efter indbyggertal.  
Kreditering Jon Norddahl

**Tabel 2. Udligningsreform: Ændringer med potentielle til-/utilsigtede incitamentsvirkninger**

**1. Det marginale udligningsniveau fra generel udligning (ekskl. særlige tilskud):**

	2020		2021	
	marg. udl. niveau	antal kommuner	marg. udl. niveau	antal kommuner
<b>Udgiftsbehov</b>				
Gruppe med laveste udl.niveau	61%	6	93%	39
Gruppe med mellem udl.niveau	88%	34		
Gruppe med højeste udl.niveau	93%	58	95%	59
<b>Beskatningsgrundlag</b>				
Gruppe med laveste udl.niveau	61%	6	75%	58
Gruppe med mellem udl.niveau	88%	34	93%	8
Gruppe med højeste udl.niveau	93%	58	95%	32

**2. Svækkelse af overudligningsregel bl.a.:**

- overudligningsregel gælder ikke fuldtud for særligt lave udskrivningsprocenter
- ekstra bidrag til særligt tilskud i hovedstadskommuner indgår ikke i overudligning
- overudligningsregel fjernes for kommuner med mellem- og lavere indkomster

**3. "Reparation" af udgiftsbehovskriterier pga. incitamentsproblemer:**

- ændring af udgiftsbehovskriterier for at mindske påvirkeligheden: boligkriterier, enlige forsørgere, fald i folketal
- afskaffelse af betalingskommunefolketal

Note: Marginalt udligningsniveau er den procent, hvormed en marginal ændring af udgiftsbehov eller skattegrundlag udlignes, fraset individuel skatteprocent og overudligning.

kommuner, som hidtil er blevet udlignet med 88 pct., fremover "kun" udlignes med 75 pct., men for alle kommuner med forholdsvis lave indkomster stiger udligningsniveauet til hele 95 pct. Det sker endda selv om, at tærsklen i overudligningsreglen i sidste ende ved lovforslagets vedtagelse ikke blev hævet men fastholdt på 93 pct. Til gengæld er både kommuner i lav- og mellemgruppen mht. skattegrundlag pr. indbygger slet ikke mere omfattet af overudligningsreglen, der også svækkes på andre punkter. Dette er særligt bemærkelsesværdigt, da det netop er disse kommuner med de lidt lavere indkomster, som må formodes at have det største behov for en indkomstfremgang. Positivt i forhold til incitamentsproblematikken er derimod, at princippet om objektive udgiftsbehovskriterier, som ikke bør kunne påvirkes, bibeholdes. Der gøres også en del ud af at "reparere" kriterier, hvor der muligvis kunne optræde en problematik med påvirkelighed, jf. tabellen.

Det kan opsummeres, at reformen prioriterer retfærdighedshensynet, hvorimod dilem-

maet mht. at give de rigtige incitamenter og undgå de utilsigtede ikke ser ud til at være prioriteret særlig højt. For en ordens skyld skal det også siges, at virkningerne af disse incitamenter er usikre.

*b. Dilemma b: Retfærdighed eller Forenkling?*

Reformen vil tydeligvis gerne opnå begge dele, og spørgsmålet om retfærdighed er omtalt allerede. Også på forenklingssiden er der nogle tiltag. Således afskaffes det komplicerede beskæftigelsestilskud, hvilket vitterligt er forenkende. Dette må også siges om afskaffelsen af hovedstadsudligningen, der dog til dels erstattes af et særligt tilskud til udsatte hovedstadskommuner. Men andre aspekter af reformen er komplicerende. Det gælder de betydelige nye særlige tilskud, hvor beregningsgrundlaget er ganske uigenemskueligt. Det omfatter således tilskuddet til udsatte ø- og yderkommuner samt nævnte hovedstadskommuner, hvortil kommer tilskud til grænsenære kommuner og kommuner med kriminalitetsplagede boligområder. Desuden en ny udligningsordning for dækningsafgift af offentlige ejendomme og nye

**» Samlet er reformen næppe en forenkling, og der er nu brug for 4 samletabeller mod tidligere 3 i ministeriets årlige tilskudsbog.**

## » I 2020-udligningsreformen er det dog bemærkelsesværdigt, at der stort set ikke ses at være foretaget nye faglige analyser til brug for netop denne reform, men i stedet benyttes tidligere rapporter.

finansierings-tillægsordninger og kompensationsordninger i flere versioner. Fraset egentlige særtilskudsapuljer er antallet af separate ordninger efter vores opgørelse forøget fra ca. 15 til nu godt 20. Samlet er reformen næppe en forenkling, og der er nu brug for 4 samletabeller mod tidligere 3 i ministeriets årlige tilskudsbog.

### *c. Dilemma c: Stabilitet eller Aktualitet?*

Kommunerne vil gerne have stabilitet og sikkerhed i udligningsbeløbene, gerne i flere år. Men aktualitet kræver som udgangspunkt en årlig tilpasning, når behovene skifter, den økonomiske udvikling foregår osv. Her prioriterer reformen stabilitet meget højt. Således fastlåses tilskuddene i de to ”store” tilskudsordninger for udsatte ø- og yderkommuner og hovedstadskommuner, bortset fra ændringer i medfør af befolkningstallet og løn- og prisudvikling. Det gælder også det betydelige særlige finansieringstilskud samt – som det er traditionen – en række overgangs- og kompensationsordninger. Alt i alt må reformens hensyn til stabilitet derfor fremhæves, men nok på bekostning af aktualitet set over årene.

### *d. Fagligt grundlag eller Politiske vurderinger?*

Dette dilemma er nok aldrig et enten-eller, medmindre det seriøst kunne overvejes at overlade udformningen af udligningssystemet til et (helt) uafhængigt organ uden for ministerierne. Udgangspunktet er derfor, at politikerne i det mindste har et betydeligt medansvar ved systemændringer. I 2020-udligningsreformen er det dog bemærkelsesværdigt, at der stort set ikke ses at være foretaget nye faglige analyser til brug for netop denne reform, men i stedet benyttes tidligere rapporter fra Finansieringsudvalget, VIVE m.fl., hvilket ofte beskrives med vendingen, at der ”tages afsæt i” allerede foreliggende materiale. Dette er på nogle punkter særligt iøjnefaldende. Fx når hovedstadsudligningen afskaffes uden offentliggjort analytisk grundlag, nettoudligningen fjernes til fordel for tidligere perioders bruttoudligning, samt fravær af analytisk grundlag for de særlige tilskudsordninger til forskellige typer af udsatte kommuner. Også for udgiftsbehovs-kriterierne

kan muligvis efterlyses fagligt grundlag, om end der her vitterligt findes meget tidligere materiale. Alt i alt kan der måske have været en holdning om, at bunken af rapporter var blevet tilstrækkelig høj? Men det betyder også, at der efterfølgende kan opstå udfordringer med at redegøre fagligt for ændringerne, hvis dette skulle efterspørges.

### **Udgør udligningsreformen et brud på traditionen?**

Politiske forhandlinger om mellemkommunal udligning har ikke fulgt en mur- og nagelfast model i nyere tid. Men der har dog været så store fællestræk, at det giver mening at tale om en tradition. De kan udkrystalliseres i fire principper. I det følgende diskuterer vi, i hvilket omfang reformen har fulgt disse principper.

- *Princip 1: Der fremlægges faglige analyser af udgiftsbehov og incitamentsvirkninger, før lovforslag fremsættes.* Normalt laves disse analyser af Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, der er et teknisk embedsmandsudvalg med repræsentanter for KL, Danske Regioner og en række ministerier. Denne tradition brydes der med. Ganske vist baseres dele af reformen på Finansieringsudvalgets rapport fra 2018 (Finansieringsudvalget 2018). Men det gælder langt fra alle dele. Det gælder fx ikke et nyt kriterium om levealder, og de traditionelle grundige overvejelser om samlede incitamentsvirkninger er fraværende. Regeringens knap 30 sider lange reformudspil fra januar 2020 var detaljeret i teksten om, hvad målene for reformen var, og hvilke kommuner der skulle betale. Men den var kemisk rensset for tabeller eller oversigter over resultaterne af de analyser, der lå bag (Regeringen 2020).
- *Princip 2: Udligningen er et nulsumsspil, der ikke skal koste statskassen noget.* Dette princip er måske ikke håndhævet konsekvent i tidligere reformer, men brydes på eklatant vis i denne reform. Reformen indebærer meromkostninger på 6,5 mia. kr. i 2021 for staten og et tilsvarende fi-

nansieringstilskud til den kommunale sektor. Reformen giver dermed risiko for kommunal udgiftsopdrift, som bliver en interessant udfordring for kommende kommuneaftaler.

- *Princip 3: Udligningen af udgiftsbehov skal baseres på objektive kriterier.* Logikken er her, at den enkelte kommune ikke skal have mulighed for kassetænkning, dvs. påvirke kriterierne ved strategisk at ændre adfærd og dermed øge sit tilskud fra udligningsordningerne (eller mindske sit bidrag). Dette princip efterlever reformen loyalt. Der lægges således betydelig vægt på at basere den nye udgiftsbehovsudligning på objektive kriterier.
- *Princip 4: Udligningssystemet dokumenteres, så kommunerne og offentligheden kan "regne efter".* Dette er ikke opfyldt i samme grad som før. Ganske vist offentliggør ministeriet stadig, endda også for 2021 trods meget stort tidspres, en større publikation, som dokumenterer 2021-beregningerne. Men de mange og betydelige særlige tilskud, ikke mindst vedr. udsatte kommuner, finder man ikke dokumenteret i årets såkaldte "røde bog". Det samme gælder dokumentation af særtilskud eller det finansieringstilskud, som reformen permanentgør.

Vi skal ikke gøre os til dommere over, om det er godt eller skidt at følge traditionen. Vi nøjes med at konstatere, at selvom reformen respekterer visse dele af den tradition, der er for at forhandle udligningsreformer, er der samtidig på andre punkter tale om nogle ret markante brud. Spillereglerne har med andre ord ændret karakter eller er slet og ret fjernet.

#### **Er der nu ro om udligningen?**

Det lykkedes regeringen at få flertal "hen over midten" omkring udligningsreformen.

Det var endda et bredt flertal. Men allervigtigst er det, at forliget omfatter de to store kommunepartier, dvs. Socialdemokratiet og Venstre. Det lover godt for reformens langtidsholdbarhed. For det betyder, at et regeringskift ikke automatisk rejser en diskussion om ændringer i udligningen.

Alligevel er der grund til bekymring for, om der helt er skabt ro om udligningen. Det skyldes grundlæggende to forhold. Det første er reformens fordelingsmæssige konsekvenser. Det er ikke tilfældigt, at reformforliget ikke omfatter de Konservative. For de er reformens helt store tabere. De konservative kommuner i hovedstadsområdet står systematisk tilbage med endog meget store tab. Faktisk er det partipolitiske mønster i reformens byrdefordelingsmæssige effekter usædvanligt klart. Som de Konservatives finansordfører, Rasmus Jarlov, rammende sagde om forholdet mellem Socialdemokratiet, Venstre og de Konservative, da partiet i februar måned forlod forhandlingerne: "Vi er bange for, at det bliver fortællingen om to ulve og et får, der skal stemme om, hvad de skal have til middag" (DR 2020). Den forudsigelse fik han ret i. Her ligger en kilde til et fremtidigt opgør med reformen. For de Konservative glemmer næppe sagen.

Det næste forhold er reformens adfærdsmæssige konsekvenser. Det gælder både på kort og langt sigt. På kortere sigt er der en styringsmæssig udfordring, fordi reformen – som alle udligningsreformer – potentielt har udgifts- og skattedrivende effekter. Vinderkommuner sætter udgifterne op, og taberkommuner sætter skatterne op. Resultatet er, at både udgifter og skatter stiger samlet set. Denne gang har denne udfordring fået et ekstra twist, fordi reformen som nævnt indebærer et finansieringstilskud på 6,5 mia.kr. til den kommunale sektor. Der findes overgangsordninger, årlige kommuneaftaler, sanktionslovgivning og budgetlov til at imø-

**» Vi skal ikke gøre os til dommere over, om det er godt eller skidt at følge traditionen. Vi nøjes med at konstatere, at selvom reformen respekterer visse dele af den tradition, der er for at forhandle udligningsreformer, er der samtidig på andre punkter tale om nogle ret markante brud.**

degå disse effekter. Men spørgsmålet er, om disse institutioner er stærke nok, eller om der ligger en kilde til justering af reformen her. De potentielle incitamentsvirkninger af højere marginale udligningsniveauer og en svækket overudligningsregel kan også være nok så alvorlige.

På længere sigt rejser reformen et spørgsmål om udligningssystemets troværdighed. Tør kommunerne for alvor disponere i tillid til, at systemet er stabilt? Et case-in-point er her reformens nulstilling af frit-lejde-ordningen, som ellers indebærer, at kommuner, der på et tidspunkt har sat skatten ned, kan øge den igen uden at blive mødt med statslige sanktioner. Nulstillingen illustrerer, at staten kan falde for fristelsen til at bryde tidligere løfter. En tilsvarende problematik gælder visse af de nye tilskudsordninger. Reformen indebærer, at meget store beløb fordeles i selve loven på en række navngivne enkeltkommuner, der karakteriseres som ”udsatte ø- og yderkommuner” eller ”udsatte hovedstadskommuner”. Med forbehold for befolkningsudviklingen er disse tilskud og kommuner endog fastsat ”en gang for alle”, jf. lovforslagets be-

mærkninger. I takt med at virkeligheden ændrer sig, vil rimeligheden af de fastsatte tilskud og afgrænsningen af de navngivne modtagerkommuner kunne betvivles og give pres for ændringer af systemet. I den sammenhæng er det i sig selv foruroligende, at Folketinget i et mere eller mindre lukket rum skal afgøre enkeltkommuners forhold. Var der tale om enkeltpersoner, ville det kunne rejse principielle betænkeligheder om såkaldt ”singulær lovgivning”, som ifølge Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet gerne skal undgås, da sådan lovgivning ”vil kunne fremtræde med et præg af vilkårlighed fra lovgivningsmagtens side” (Justitsministeriet, 2017). Her er der ikke tale om enkeltpersoners forhold men enkeltkommuner, men den manglende gennemsækelighed kan være problematisk.

Der er alt i alt grund til at ønske regeringen tillykke ikke blot med en reel reform af udligningssystemet, men også med det brede forlig bag reformen. Men ingen roser uden torne. Der er indbygget nogle spændinger i systemet, så fremtidige ændringer og reformer kan på ingen måde udelukkes.

#### Referencer:

- DR (2020). ”Konservative ude af forhandlinger om udligning: Vi har fået at vide, vi ikke er velkomne”. Danmarks Radio 13. februar 2020 på <https://www.dr.dk/nyheder/politik/konservative-ude-af-forhandlinger-om-udligning-vi-har-faaet-vide-vi-ikke-er-velkomne>.
- Finansieringsudvalget (2018). *Afrapportering fra Finansieringsudvalget*. Økonomi- og Indenrigsministeriet, februar (2018).
- Justitsministeriet (2017). *Vejledning om lov kvalitet*.
- Regeringen (2020). *Råd til velfærd i alle kommuner – mere retfærdig udligning*. Social- og Indenrigsministeriet, januar 2020.
- Social- og Indenrigsministeriet (2020) og Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018 og 2019: *Kommunal udligning og generelle tilskud 2019* (2020 og 2021).