

Landdistrikterne i den kommunale økonomi – afspejles de i økonomiaftaler og udligning?

Nye perspektiver på landdistrikterne – kampen om stedet

Kommunesektorens og hermed landkommunernes rolle i velfærdssamfundet er vokset. En væsentlig forhandlingsinstitution i den statslige-kommunale styring er årlige økonomiaftaler, som for en 28-årig periode er undersøgt for landdistriktsrelaterede emner. Disse optræder i varierende omfang, men overraskende beskedent i senere år trods mulig potentiel interesse fra stat og kommuner. Fordelingsspørgsmål kan vanskeligt håndteres i økonomiaftalerne, men her er en anden væsentlig økonomisk institution det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Dette belyses i tre dimensioner med betydning for

landkommuner og via de tre seneste største systemrevisioner i 2007, 2013 og 2021. Adskillige elementer har forbindelse til økonomiske vilkår for landkommuner, som vinder i alle tre ændringer, men primært i 2020-reformen. Landkommunerne tegner sig 2022-niveaumæssigt for ca. halvdelen af den samlede omfordeling fra systemet. Visse af de seneste ændringer i udligningen synes ikke klart fagligt funderede, og i en politik-sammenhæng er der fordele og ulemper ved at søge udligning tænkt sammen med regional udvikling.

Motivation og afgrænsning

Den kommunale økonomi er en vigtig faktor bag landdistrikternes udvikling. Vi undersøger, om landdistrikterne som økonomisk faktor udgifts- som indtægtsmæssigt afspejles i to meget centrale elementer – ”institutioner” – i kommunernes økonomi i form af dels de årlige økonomiaftaler og dels det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Det omhandler således primært det opklarende spørgsmål, om der rent faktisk afspejles landdistriktsmæssige forhold i aktiviteter og resultater på de to områder. Afslutningsvist diskuteres kort det mere normative forhold, om en sådan synlighed kunne og burde være til stede i højere grad.

➤➤ **Den kommunale økonomi er en vigtig faktor bag landdistrikternes udvikling. Vi undersøger to meget centrale elementer – ”institutioner” – i kommunernes økonomi i form af dels de årlige økonomiaftaler og dels det kommunale tilskuds- og udligningssystem**

Der gives ikke en udtømmende gennemgang af afspejling af landdistrikternes forhold i økonomiaftaler og udligningssystem, ligesom der ikke tilsigtes et endeligt svar på det sidste spørgsmål, men derimod en drøftelse af forhold, der bør tages i betragtning.

NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN,
Projektchef, VIVE,
Det Nationale Forsknings- og
Analysecenter for Velfærd,
njmp@vive.dk

Landdistrikter forstås her forholdsvis bredt i retning af områder præget af mindre byer og lav befolkningstæthed og jævnlige med forholdsvis lav tilgængelighed til arbejdspladser, jf. beskrivelsen i den konkrete sammenhæng. For kommunale forhold vil der primært blive benyttet den standard for en landkommune, som Danmarks Statistik anvender og vedligeholder. Der vil også blive benyttet betegnelsen regional udvikling som delvist synonymt med eller i hvert fald af betydning for landdistriktsudvikling.¹

Tidsmæssigt fokuseres på perioden efter midten af 1990'erne, evt. dog med start omkring kommunalreformen i 2007.

Landdistrikterne har reduceret befolkningstal, men kommunerne betyder mere

Set over en 25 års periode har befolkningstallet været faldende i egentlige landdistrikter, dvs. geografiske områder uden for byerne, hvor byer afgrænses som bebyggelser med mere end 200 indbyggere. Alene fra 2010 til i dag med godt 5 pct., hvor det med et fald på ca. 6 pct. især er landdistrikterne længst væk fra de største byer, der har oplevet reduktion (Indenrigs- og Boligministeriet, 2021a). Andelen af landets befolkning i landdistrikterne er nu på godt 11 pct. ifølge Danmarks Statistik. For befolkningen i både landdistrikter og mindre/mellemstore byer op til 10.000 indbyggere er befolkningsandelen dog ca. 40 pct.

Med fokus på den kommunale økonomi er det nærliggende at se på den type kommuner, der kan karakteriseres som landkommuner. Begrebet landkommune, lejlighedsvist benævnt yderområder, kan være genstand for diskussion (f.eks. Social- og Indenrigsministeriet, 2009: kap.2), men Danmarks Statistiks inddeling (Danmarks Statistik, 2018) er almindeligt anvendt, herunder i Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal (2022). I denne afgrænsning er to dimensioner afgørende. Dels må den største by i en defineret landkommune ikke overstige 30.000 indbyggere, dels skal tilgængeligheden til de nærmeste arbejdspladser – hvor arbejdspladser vægtes lavere jo længere væk fra kommunens indbyggere – være mindre end 40.000 arbejdspladser. Således afgrænset fås 31 landkommuner, som januar 2022 havde 1,17 mio. indbyggere. Siden kommunalreformen er landkommunernes befolkningsandel faldet fra 22,5 pct. i 2007 til 19,9 pct. i 2022 (ibid.).

Vi slutter heraf, at trods faldende folketal og med en snæver definition af hvad der er et landdistrikt, er befolkningen, her fortsat en væsentlig del af landets samlede folketal. Anvendes landkommuner som afgrænsningskriterium, er befolkningsandelen også faldet, men udgør alligevel i 2022 1/5 af befolkningen.

Samtidig er kommunernes opgaveansvar vokset. Med nationalregnskabets opgørelse af udgifterne til offentlig forvaltning og service er kommunernes andel af den offentlige sektor øget fra ca. 40 pct. primo 1990'erne til nu ca. 50 pct. En væsentlig baggrund er kommunalreformen i 2007, hvor kommunerne

modtog adskillige opgavefelter fra daværende amtskommuner i form af genoptræning, amtsveje, visse miljøopgaver, døgninstitutioner og specialundervisning, dvs. områder med væsentlig betydning også i landdistriktsområder, mindre byer etc. (Larsen og Mau Pedersen, 2022). Udviklingen er fortsat efter kommunalreformen, hvor det én-strengede beskæftigelsessystem gjorde kommunerne til dominerende opgavevaretagere på hele beskæftigelsesområdet med potentiel stor betydning i de tyndere befolkede områder. En annonceret udbygning af det nære sundhedsvæsen lægger også op til en ændret kommunal rolle (Regeringen, 2022), men fra 2023 dog på en ny regerings ansvar.

Med en ikke-ubetydelig befolkningsandel og stigende kommunalt opgaveansvar må det samlet vurderes som væsentligt for det danske velfærdssamfund, hvordan landdistriktvinklen iagttages og adresseres i de to betragtede økonomiske institutioner – økonomiaftalerne og tilskuds- og udligningssystemet.

Empirien: hvordan ser det så ud med økonomiaftaler og udligningssystem?

Analyse af landdistriktvinklen i økonomiaftalerne

De årlige økonomiaftaler er som en særlig dansk tradition en central del af den overordnede økonomiske styring af kommunerne (Mau Pedersen, 2018) og fungerer samtidig som væsentligt dialogforum mellem regeringen og kommunerne om et bredt spektrum af emner. Dette såkaldte aftalesystem er bygget op fra 1980'erne og tilrettelægges efter et fast årligt mønster med en betydelig politisk/administrativ indsats fra begge sider, hvor årets emner forberedes i foråret, før budgetåret og forhandles færdigt i juni.

Til brug for artiklen er der foretaget en undersøgelse af forekomsten af landdistriktsmæssige og -beslægtede vinkler i alle økonomiaftaler mellem regeringen og KL fra 1996 til 2023. I tabel 1 er givet nogle eksempler på de mest markante indslag i relation til landdistriktvinklen gennem årene. Det er undersøgt, om vinklen forekommer under fem overskrifter, som skønnes relevante: 1) kommunal opgavevaretagelse, 2) kommunernes finansiering, 3) kommunal planlægning og fysiske forhold, 4) levevilkår i landdistrikter samt 5) regional udvikling.

Det er naturligvis vanskeligt at afgrænse meget skarpt, hvornår et emne er landdistrikts- og regionalt orienteret, men der er semantisk fokuseret på emner, hvor det geografiske element i de tyndere befolkede egne og uden for de store byer forekommer væsentligt. Internationalt er det benævnt place based politics.

Det bemærkes, at det kun er i halvdelen af de 28 år, at der har kunnet registreres de pågældende emner i økonomiaftalerne. Nogle emner optræder i ét år for evt. også at ses i det eller de nærmest følgende år, eksempelvis støtte til regionale konsekvensvurderinger, til væksthuses aktiviteter og regionale trafikelskaber. I andre tilfælde omtales emnet én gang og forsvinder så, evt.

fordi dagsordenen forhandles andetsteds. Det gælder således etableringen i medfør af aftalen for 2010 af en statslig pulje på 150 mio.kr. til kommuner til brug for nedrivning af bygninger af faldefærdige bygninger mv. i udkantsområder, opkøb til renovering mv. Lignende puljer blev i de efterfølgende år medtaget i finansloven og er derved et eksempel på et varigt gennemslag af et element i en økonomiaftale. Set over perioden falder det i øjnene, at de regional- og landdistriktsmæssige emner synes at optræde lidt mere hyppigt fra 2000 og nærmest følgende år end i de øvrige år. I visse år blev emnet regional udvikling, som ofte vil have en landdistriktsvinkel, reserveret et separat afsnit i aftalerne. Endvidere er det karakteristisk, at en national dagsorden med landdistriktsmæssig eller regional vinkel også kan slå igennem i økonomiaftalerne, eksempelvis initiativer vedr. fleksboliger, fysisk planlægning, udbredelse af bredbånd mv.

I en evaluerende synsvinkel kan det forekomme overraskende, at landdistrikter og regionale forhold spiller meget beskeden rolle i aftalerne i de senere år, hvor forhold vedr. land/by som udflytning af statslige arbejdspladser, udlægning af uddannelser mv. har været forholdsvis højt på den nationale politiske dagsorden, uden at dette er slået igennem i økonomiaftaler. Her må det dog også tages i betragtning, at fremkomsten af budgetloven og tilhørende regelsæt om mulige sanktioner af kommunerne ved aftaleoverskridelser kan have rykket magtbalancen mellem staten og kommunerne (og deres organisation) mod staten (Mau Pedersen, 2016). Ændringerne i den overordnede kommunaløkonomiske styring kan således have mindsket den selvstændige betydning af økonomiaftalerne og muligvis også begrænset dagsordenen.

Et nærliggende emne i den kommunale økonomi, som oplagt har potentielle forbindelser til vilkårene for udkantskommuner, landkommuner m.fl., er det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Der optræder da også med mellemrum elementer i økonomiaftalerne med forbindelse hertil, f.eks. puljer til vanskeligt stillede kommuner. Generelt er det dog svært for den kommunale interesseorganisation at håndtere emner vedrørende ressourcefordelingen mellem medlemmerne. Udligningssystemets landdistriktsvinkel behandles nærmere i næste afsnit.

Tabel 1: Økonomiaftaler og landdistriktsrelaterede kommunale emner – visse år

Aftaleår	Landdistriktsrelaterede emner					
	Opgaver	Finansiering	Planlægning/ fysiske forh.	Levevilkår	Regional udvikling	Andet
1997	Færgeopgaven, renovering	Finansiering af færger				
2000	Skolestruktur i landdistrikter	Særtilskud, hvor vanskelig regional udvikling				
2001	Samspil skole/dagtilbud i landdistrikter	Undersøgelse udligning i udsatte områder			Regional udvikl., reg. konsekvensvurderinger	
2002					Fælles ansvar f. reg. udvikl., regionale konsekvensvurderinger	Ønske om kommunal politik for landdistrikter
2003		Pulje til vanskeligt stillede kommuner			Regional balance støttes	
2006					Regionale vækstfora adresseres	
2010	Væksthuses rolle. Støtte til opkøb af bygninger i landdistrikter		150 mio. kr. til kommunal nedrivning i udkantsområder			
2013	Fremme af erhvervsudvikl. og væksthuse					
2014	Indsats vedr. væksthuse			Lånepulje til bredbånd i landdistrikter		
2015			Fleksboligordning bør udvides. Planlægning vurderes		Ønsker styrkelse af vækst i hele landet	
2018					Udflytning af statslige arbejdspladser med kommunal støtte	
2020			Nedrivning almene boliger			
2022	Regionale trafikkselskabers vilkår					
2023	Regionale trafikkselskabers vilkår	Særtilskud til vanskeligt stillede kommuner forhøjes	Støtte til helhedsorienteret arealanvendelse			

Note: Kun medtaget aftale-år, hvor der optræder emner. Kilder: Årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL, f.eks. for 2023 Regeringen og KL (2022).

Samlet konstateres det, at landdistriktsmæssige vinkler forekommer i en del årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL, men i meget varierende omfang og set over årrækken snarere med tendens til mindre forekomst end det modsatte.

Landdistrikterne og det kommunale tilskuds- og udligningssystem

Med kommunerne som meget væsentlige opgavevaretagere i den offentlige sektor med tilhørende finansieringsgrundlag er det nærliggende at overveje, hvorledes de enkelte kommuner sikres nogenlunde ligelige muligheder for at betjene borgerne. Denne opgave skal det kommunale tilskuds- og udligningssystem håndtere, således som det generelt er tilfældet i lande med en delvist decentraliseret offentlig sektor (jf. overblik i Etzerodt et al., 2018), og bakket op af Europarådets konvention om lokalt selvstyre (Council of Europe, 2012).

Det afgørende element i udligningssystemets opgave er en udjævning af vilkårene for kommunernes virksomhed, dvs. såvel deres finansieringsmæssige omstændigheder som de vilkår de kommunale tjenesteydelser frembringes under. Sidstnævnte kan kaldes produktionsvilkår og giver anledning til udjævning af variationer i udgiftsbehovene mellem kommunerne, således som disse bestemmes af demografi, socioøkonomiske betingelser og strukturelle forhold. Hertil kan komme selvstændige fordelingsmæssige og udviklingsmæssige formål med tilskuds- og udligningssystemet.

Da de landdistriktsprægede kommuner utvivlsomt kan have anderledes produktionsvilkår og indtægtsmuligheder end de mere urbaniserede områder, må det forventes, at forhold vedr. dette afspejler sig i det gældende udligningssystem. Der kan da også i 2022 registreres et samlet udgiftsbehov målt i det gældende udligningssystem i landkommunerne, som pr. indbygger ligger godt 6 pct. højere end for landet som helhed, og et beskatningsgrundlag pr. indbygger knap 11 pct. lavere end landsgennemsnittet (Indenrigs- og Boligministeriet, 2021b).

Disse to nøgletal giver dog kun en indikation af forskelle mellem kommunerne med sammenhæng til landdistrikter, byudvikling, geografiske forhold etc.

Hvis det systematisk skal undersøges, hvorledes landkommunerne og landdistriktsforhold er repræsenteret i udligningssystemet, må det først overvejes, i hvilke elementer i systemet disse forhold især kan forventes afspejlet. Disse vurderes som følgende:

1. *Håndtering af skævt indkomstgrundlag*: landkommunerne har typisk et lavere indtægtsgrundlag end øvrige kommuners, og udligningsniveauet og den præcise opgørelse af skattegrundlaget i udligningen er følgende af væsentlig betydning for landkommunerne.
2. Landkommunernes eventuelle *særlige produktionsmæssige omstændigheder* kan adskille sig fra standardkommunens. Derfor er det afgørende for landkommunerne, at der er medtaget relevante forhold vedr. så-

danne forhold i de udgiftsbehovskriterier der bestemmer udgiftsbehovet i udligningssystemet.

3. Forhold, som ikke opfanges hverken i skattegrundlag eller udgiftsbehov, men må samles op af forskellige *særordninger* i tilskuds- og udligningssystemet. Særordningers forekomst må derfor undersøges.

Disse tre dimensioner er til nærværende formål undersøgt for de seneste tre større milepæle i udligningssystemets udvikling. Det drejer sig *for det første* om det udligningssystem, der blev fastlagt samtidig med etablering af de nye kommuner i kommunalreformen i 2007.² Kommunalreformens finansierings- og udligningsreform blev bl.a. baseret på omfattende udvalgsarbejde, jf. Finansieringsudvalget (2004 og 2005).

Udligningssystemet undergik nogle mindre justeringer efter kommunalreformen. En større justering blev *for det andet* gennemført fra 2013. Også her blev ændringerne i vidt omfang baseret på udarbejdede betænkninger mv. (Finansieringsudvalget, 2012).

For det tredje vedtoges i 2020 en udligningsreform, som er seneste større ændring i udligningssystemet. I modsætning til de tidligere større ændringer blev der her ikke fremlagt nye analyser og undersøgelser af kommunernes finansierings- og udgiftsforhold. Reformen blev baseret på et regeringsudspil og kunne trække på tidligere rapporter mv. (Regeringen, 2020).

Tabel 2. Relevante ændringer for landkommuner/landdistrikter i udligningssystemet

Elementer med positiv virkning for landkommuner/ikke-urbaniserede kommuner			
	1) indtægtsudligning	2) udgiftsbehovsudlign.	3) særordninger
A. Nyt udligningssystem (kommunal reform) 2007	Udligning vedr. højt strukturelt underskud ("§12")	Nyt tilgængeligheds-kriterium	Ø-støtte og færgestøtte
		Boligkriterium med beboede sommerhuse	
		Nyt kriterium: fald i folketal	
B. Justering af udligningssystem 2013	Produktionsjord med lavere vægt	Boligkriterium med boliger i landdistrikter og mindre byer	Øget tilskud til færger og øer
		Revideret kriterium for fald i folketal	
C. Udligningsreform 2020	"§12" afskaffes men progression i skattegrundlags- og udgiftsbehovsudligning	Begrænsning af værdi af kriterium for fald i folketal. Højere udligningsniveau	Nyt fastfrosset tilskud til udsatte ø- og yderkommuner som nævner landdistrikter
	Bortfald af overudligningsregel for lav- indkomstkommuner	Befolkningstæthedskriterium i stedet for tilgængeligheds-kriterium	Særtilskud kan forhøjes
		Nyt kriterium for afstand til arbejdspladser	
		Nyt kriterium for regional ledighed	
		Tilpasning af boligkriterium	

Kilder: ad A: Lovforslag L194 2006, Lov 2006 nr. 499. Ad B: Lovforslag L191, Lov 2012 nr. 582. Ad C: Lovforslag L196, Lov 2020 nr. 1052, Blom-Hansen og Mau Pedersen (2020) samt egen bearbejdning.

I tabel 2 er elementer og ændringer i tilskuds- og udligningssystemet forsøgt opgjort på de 3x3 dimensioner, dels mht. hvilken del af systemet det vedrører, dels mht. hvilken af de tre ændringsversioner af systemet de optræder i. Der optræder hovedsageligt elementer som skønnes af positiv betydning i landdistrikts- og landkommunesammenhæng, mens enkeltes virkning kan være negativ eller uklar. Der er ikke tale om nogen udtømmende opgørelse, hvor bl.a. er udeladt elementerne med særlig virkning for bykommunerne, som *indirekte* også kunne ses i landkommunesammenhæng.

For de positive elementer er medtaget skærper af skattegrundlagsudligningen, som tilgodeser kommuner med forholdsvis lavt skattegrundlag pr. indbygger, dvs. mange landkommuner. Også den reducerede indregning af landbrugsjord ("produktionsjord") fra 2013 trækker i positiv retning for landkommuner, hvilket dog også skal ses på baggrund af, at kommunal grundskyld for den type jord forudgående var blevet begrænset. Derudover er der blevet tilføjet nogle nye udgiftsbehovskriterier, som i ikke mindst landkommuner har positiv effekt. Det gælder således kriteriet for "fald i folketal", omend værdien af dette kriterium senere begrænsedes med 2020-udligningsreformen. Det gælder også det fra 2007 indførte tilgængelighedskriterium, som skal repræ-

sentere ulemper for en tyndt befolket kommune ved at skulle håndtere store afstande til mange af borgerne der skal modtage ydelser. Tilgængelighedskriteriet blev med 2020-reformen forenklet til et befolkningstæthedskriterium. Forgængeren til tilgængelighedskriteriet var det såkaldte vejkriterium (km. vej i kommunen), som fandtes i udligningssystemet tilbage til 1980'erne. Før 2007 optrådte også et såkaldt grundtillæg til alle kommuner uanset størrelse og dermed af størst værd pr. indbygger for de mindste kommuner, dvs. særligt landkommuner.

Herudover er der i 2020-reformen tilført to nye udgiftsbehovskriterier i form af henholdsvis gennemsnitlig afstand til arbejdsplads og regional ledighed, som isoleret set kan ses som positive for landkommuner. Disse kriterier skal dog også imødegå virkninger af den samtidige afskaffelse af det særlige beskæftigelsestilskud som indeholdt fuld regional udligning (opgjort på landsdele) af kommunernes dagpengeudgifter. Med beskæftigelsestilskuddets bortfald og ophævelsen af den særlige hovedstadsudligning fra 2021 er der kun mindre elementer af regional udligning tilbage i det danske udligningssystem, bortset fra særtilskudsordninger vedr. udsatte ø- og yderkommuner (jf. nedenfor) og hovedstadskommuner. Elementer af regional udligning kendes fra vores nabolande, jf. Finansieringsudvalgets undersøgelse (Finansieringsudvalget og Mau Pedersen, 2018).

Endelig skal nævnes 2020-udligningsreformens nye særtilskudsordning for hvad der kaldes udsatte ø- og yderkommuner. Herfra ydes tilskud til 36 kommuner og herunder 21 landkommuner. Tilskuddet er bl.a. baseret på en afgrænsning af kommuner, hvor landdistriktsgraden er over 60 pct. Landdistriktsgraden måles som antal indbyggere i landdistrikter eller byer med op til 1.000 indbyggere i forhold til alle indbyggere i kommunen. Det er første gang landdistriktsgraden er direkte medtaget i udmålingen af udligning. Tilskuddet er i øvrigt fastfrosset når bortses fra forskydninger i indbyggertal.

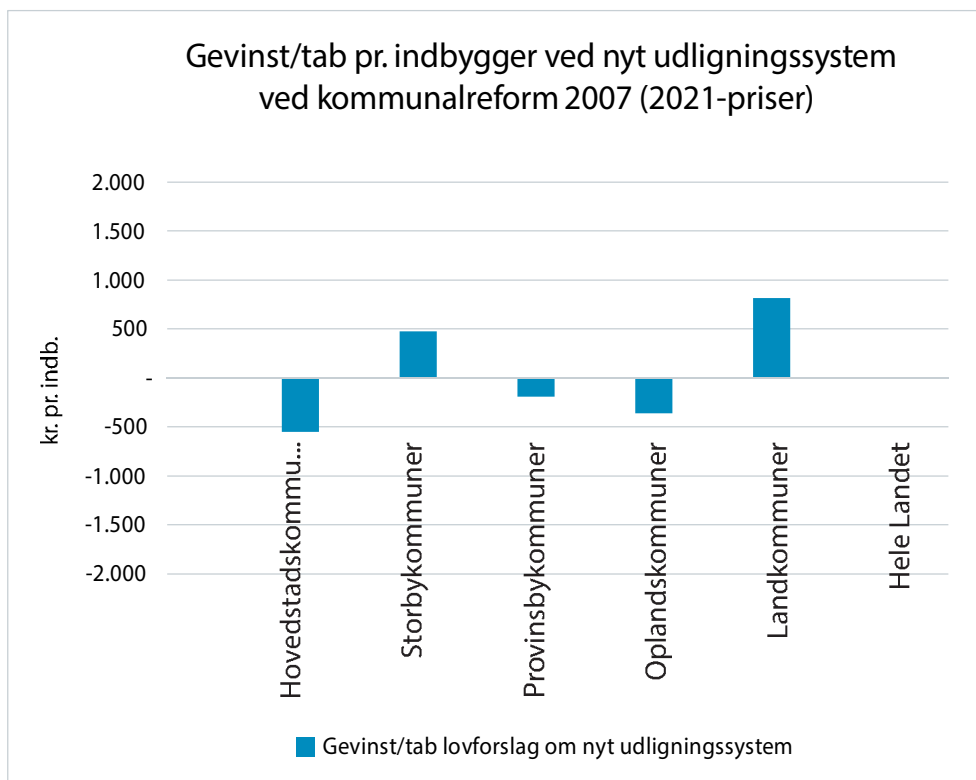
Faktorer, som ikke kan tælles som positive elementer eller af mere tvetydig betydning for landkommuner, er bl.a. begrænsninger i visse udgiftsbehovskriteriers vægte. Det samme gælder afskærmningen i den komplekse overudligningsregel, som hidtil har begrænset hvor meget der kunne mistes i udligning ved en indkomstfremgang for kommunen. Denne regel gælder nu alene højindkomstkommuner, hvilket umiddelbart kan være en fordel for lavindkomstkommuner som landkommuner, som typisk ville tabe beløb på at få begrænset udligningen. Der er dog risiko for, at ændret overudligningsregel også kan svække incitamentet til at fremme en positiv udvikling i indkomstgrundlaget, hvilket lavindkomstkommuner har behov for i mindst lige så høj grad som højindkomstkommuner (Blom-Hansen og Mau Pedersen, 2020).

Tabel 2 kan give et indtryk af, at landkommunernes vilkår har været særligt på dagsordenen i den seneste ændring af udligningssystemet – 2020-reformen. Dette var også en del af lanceringen af regeringens udspil til reformen, og

overskriften på et hovedafsnit i udspillet var også ”Flere penge fra by til land” (Regeringen, 2020: 10).

Det rejser naturligt spørgsmålet om, hvor store beløb der rent faktisk blev flyttet til landkommunerne ved de forskellige ændringer. Yderligere omfordeling kan opgøres på flere måder, men et nærliggende måleudgangspunkt er de byrdefordelmæssige virkninger som regeringen og ministeriet har opgjort på enkeltkommuner i lovforslagenes bemærkninger. I nedestående figurer 1, 2 og 3 er disse ændringer opgjort og sammentalt til de 31 landkommuner, der tidligere er nævnt. De opgjorte ændringer fra lovforslagene er korrigeret for prisudvikling, så de opgøres i kommunalt 2021-pris- og lønniveau.

Figur 1: Byrdefordelingsvirkning af nyt udligningssystem ved kommunalreform 2007



Kilde: egne beregninger på lovforslag L 194, bilag 1. Pris- og lønkorrektion på basis af nyhed af 2. juli 2018 i noegletal.dk samt fra 2018 KL.

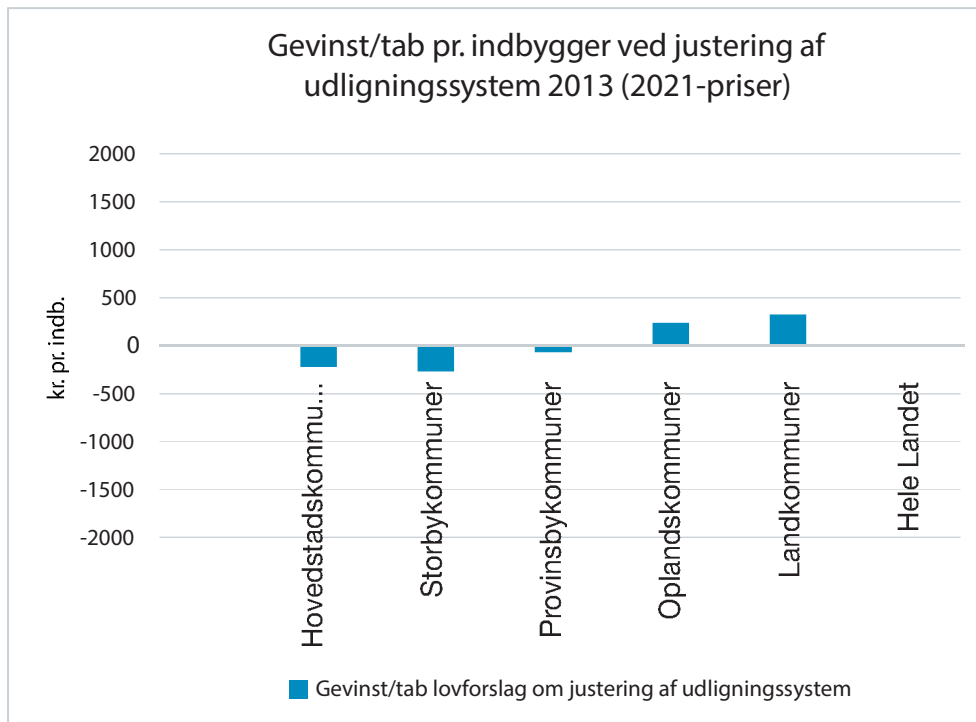
I figur 1 er illustreret virkningerne af det nye udligningssystem med kommunalreformen i 2007. Det aflæses, at landkommunerne vinder godt 800 kr. pr. indbygger. Også storbykommuner (Odense, Aarhus og Aalborg Kommune) har en gevinst, mens både hovedstadskommuner, oplandskommuner og provinsbykommuner i gennemsnit taber. Virkningen for hele landet er afrundet nul, hvilket afspejler, at udligningsændringen var balanceret – eller hvad der kan kaldes et nulsumsspil.

I opgørelsen af disse ændringer ved kommunalreformens ikrafttræden skal det tages i betragtning, at der samtidig med finansieringsændringerne fore-

gik betydelige og strukturelt afgørende ændringer af kommunistørrelser og opgaveporteføljer. Selv om ændringerne ikke nødvendigvis havde relation til udligningen, var der dog en vis forbindelse hertil. Bl.a. modtog kommunerne en del opgaver fra de tidligere amtskommuner, som havde haft et højere udligningsniveau (dvs. udligningsintensitet) end kommunerne, hvilket der var ønske om skulle slå igennem i forhold til de nye kommuner.

I figur 2 er herefter illustreret virkningerne af justering af udligningssystemet fra 2013.

Figur 2. Byrdefordelingsvirkning ved justering af udligningssystem fra 2013



Kilde: egne beregninger på lovforslag L 191, bilag 2, dvs. ekskl. ændret finansiering af § 19-pulje. Pris- og lønkorrektion jf. figur 1 noten.

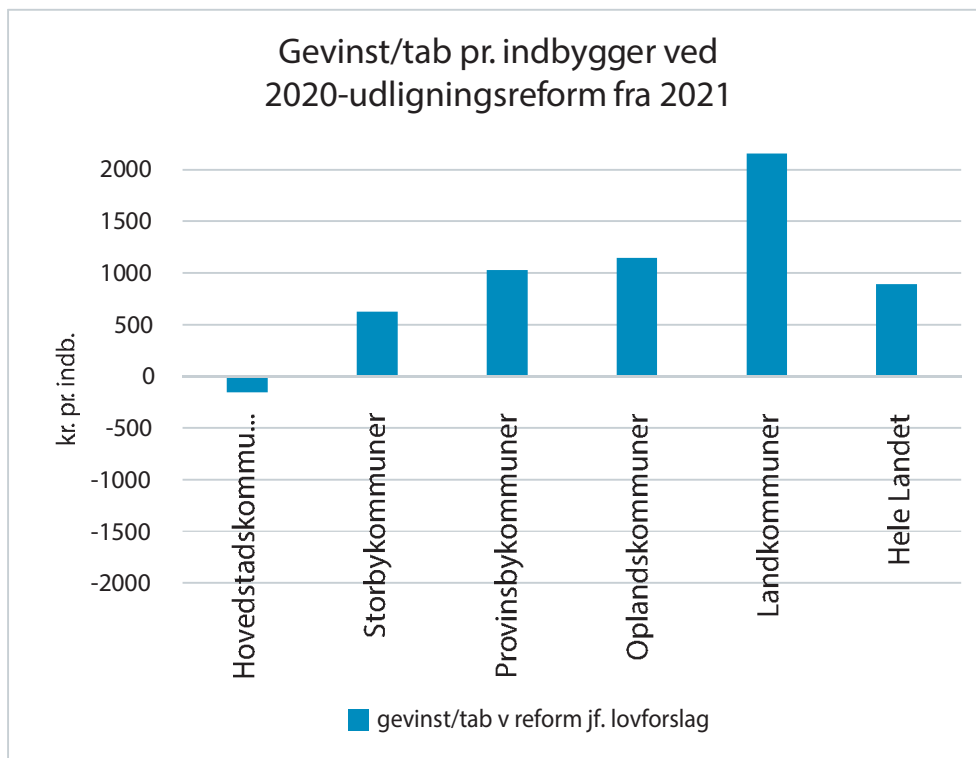
De gennemsnitlige byrdefordelingsmæssige virkninger af 2013-justeringen af udligningssystemet viser lige som for 2007-systemet en balanceret ændring således, at "Hele landet" står uden udslag, idet gevinster svarer til tab. Også ved denne lejlighed står landkommunerne gennemsnitligt til en gevinst, som her er på godt 300 kr. pr. indbygger. Oplandskommunerne står ligeledes til en gevinst, mens de øvrige kommuner gennemsnitligt har visse beregningsmæssige tab.

Endelig ses gevinster og tab som beregnet på 2020-udligningsreformen af figur 3. Flere forhold adskiller sig fra virkningerne fra de to foregående systemændringer. Det gælder bl.a. det forhold, at ændringen nu ikke balancerer, men resulterer i et plus til majoriteten af kommuner og derfor også for landet

som helhed på knap 900 kr. pr. indbygger eller godt 5 mia. kr. Reformen blev således så at sige overfinansieret med et statsligt nettotilskud.

Derudover er det iøjnefaldende, at landkommunerne også her står til en gevinst, som med knap 2.200 kr. pr. indbygger er langt større end for de to foregående ændringer. Det hører dog med til billedet, at forskellen til landsgennemsnittet er noget lavere – omkring 1.200 kr. pr. indbygger. Også oplandskommunerne får med godt 1.100 kr. pr. indbygger en beregnet en gevinst af betydelig størrelse. Kun hovedstadskommunerne får et (begrænset) tab på godt 150 kr. pr. indbygger, hvilket dog dækker over store forskelle mellem kommunerne i hovedstadsområdet.

Figur 3: Byrdefordelingsvirkning af 2020-udligningsreform fra 2021



Kilde: egne beregninger på lovforslag L 196, bilag 2. Opgørelsen er eksklusiv virkningen af den bagudrettede kompensation vedr. ændret udlændingestatistik gældende i 2021 og 2022 med yderligere tilførsel af ca. 1,1 mia. kr. til de omfattede kommuner.

Alt i alt ses landkommunerne som vindere ved alle tre ændringer i udligningssystemet. Det må dog også ses på baggrund af tilførslen af opgaver til den kommunale sektor, bl.a. på områder hvor kommunerne vanskeligt kan opretholde betydelige forskelle i serviceniveauerne, f.eks. vedr. udbetalingen af arbejdsmarkedsorienterede overførsler til personer som førtidspension, kontanthjælp, sygedagpenge og arbejdsløshedsdagpenge. Hvis disse overførsler med lovfastsatte ydelsessatser ikke udlignes effektivt, vil utilstrækkelig udligning presse serviceniveauerne ned på andre områder eller føre til højere skatter for kommuner med et relativt stort udgiftsbehov på området.



Alt i alt ses landkommunerne som vindere ved alle tre ændringer i udligningssystemet

Det skal understreges, at der her alene er set på ændringerne fra 2007, 2013 og 2021. Det bør tages i betragtning, at den samlede omfordeling i medfør af systemet er på ca. 24 mia.kr. i 2022, jf. Mau Pedersen og Ruge (2022). Heraf tegner landkommunerne sig for ca. 12 mia. kr., dvs. ca. halvdelen, hvilket er en stigning på ca. 2 mia. kr. i forhold til 2020.³

Afsluttende diskussion – bør økonomiaftaler og udligningssystem i højere grad afspejle landdistrikter?

Disse spørgsmål kan næppe besvares entydigt ud fra de empiriske resultater, men nogle observationer kan gøres.

Vedrørende *økonomiaftalerne* kan det være overraskende, at landdistriktsvinklen ikke fylder mere i aftaleteksterne. Med kommunernes store og stigende betydning i samfundsøkonomien og den offentlige sektor kan det forekomme naturligt at vælge en forholdsvis bred dagsorden for økonomiaftalerne og – så at sige – under forhandlingerne benytte lejligheden til at adressere landdistriktsmæssige emner. Sådanne emner har ganske vist ofte en national dimension, men det vil være på det decentrale/kommunale niveau, at emnet udfoldes i praksis (OECD, 2022). Også emner som udflytning af statslige arbejdsplader og uddannelsesinstitutioner er statslige i udgangspunktet, men har potentielt kommunale berøringsflader, f.eks. *når det gælder den kommunale service, der skal være til rådighed for ansatte og deres husholdninger*. Det samme gælder større infrastrukturprojekter, visse erhvervspolitiske og beskæftigelsesmæssige initiativer mv. Derfor kan der fra statslig side via en økonomiaftale være interesse i en dialog med kommunerne og deres organisation om implementeringsmæssige forhold. Set fra kommunerne kan økonomiaftalerne være en mulighed for at få indflydelse på nationale initiativer, inden de udrulles i kommunerne, og evt. økonomiske konsekvenser kan belyses. Eksemplet med nedrivningspuljen fra 2010-økonomiaftalen viser, at medtagelsen af et element i en økonomiaftale kan få langsigtede virkninger i den kommunale økonomi.

Der er dog også faktorer, som kan have virket hæmmende på medtagelsen af emner med en landdistriktsmæssig eller regional vinkel i økonomiaftalerne. Som nævnt tidligere er, hvad der kan kaldes magtbalancen i aftalerne formentlig forskudt til fordel for staten, hvilket kan have begrænset de emner, som kommunerne evner at få med i en aftale. Selv om der måtte være en statslig interesse i et landdistriktsemne, kan der dog også på den kommunale side opstå forhindringer, idet sådanne emner evt. favoriserer visse kommuner fordelingsmæssigt (f.eks. landkommuner) frem for andre. Det er en kendt sag, at sådanne forhold er vanskelige at håndtere i økonomiaftaler indgået af kommunernes fælles forening, KL. Dette bør dog ikke udelukke mulighederne for at tænke landdistriktsvinkler eller regionale vinkler ind i økonomiaftaler.

Vedr. netop det fordelingsmæssige er landkommunernes rolle i og udbytte af *tilskuds- og udligningssystemet* undersøgt i det foregående. Systemet bør – fagligt set – bedst muligt afspejle kommunetypernes vilkår. I forlængelse heraf kan det overvejes, om målsætningerne skal udvides, så landdistriktsforhold og regional udvikling i højere grad end i dag tænkes sammen med dette system.

Flere forhold kan tale for at tilstræbe en sådan sammenhæg (jf. f.eks. OECD, 2021). Dels vil de faktorer, som udligningen vedrører, i høj grad være præget af kommunens beliggenhed og karakter af landdistriktsforhold versus mere urbaniserede områder. Dels er såvel udligning som landdistrikts- og regionalpolitik alligevel noget, der har et udgangspunkt hos de nationale politikere og centraladministrationen, hvorfor en koordinering kan synes naturlig og nødvendig.

Der kan da også peges på, at både mulighederne og begrænsningerne i et kommunalt tilskuds- og udligningssystem allerede har været taget med i overvejelserne på andre politikområder. Det gælder f.eks. i organiseringen af den offentlige sektor, hvor strukturreformens nedbringelse af antallet af kommuner også havde en udligningsmæssig vinkel, idet sammenlægning af mindre og evt. økonomiske forskelligt stillede kommuner i sig selv indebar en form for intern udligning i de nye storkommuner. Det samme gælder indretningen af det lokale skattesystem, hvor det tages i betragtning, hvordan en potentiel kommunal beskatningsmulighed kan gøres til genstand for udligning. I udligningsreformen fra 2020 (Indenrigs- og Boligministeriet, 2020) blev kommunernes andel af selskabsskatten således nedsat af hensyn til at mindske mellemkommunale uligheder fra denne skat.

Der er således en god begrundelse for, med baggrund i eksempler fra andre områder, at medtænke eksistensen af tilskud- og udligningssystemet, også på området for landdistriktspolitik og regionalpolitik.

Ud over denne lidt reaktive synsvinkel på tilskuds- og udligningssystemet i landdistriktssammenhæng kan der også tænkes en mere proaktiv vinkel, dvs. hvor udligningssystemet indrettes så der aktivt gives et bidrag til at bedre landkommunernes vilkår. Motiverne kan være fordelingspolitiske eller at øge landkommunernes konkurrenceevne som attraktive for befolkning og virksomheder.

Med baggrund i den tidligere gennemgang af de seneste tre udligningsændringer/-reformer kunne det konstateres, at landkommunerne isoleret vandt på udligningsændringerne i alle tre tilfælde, men dog langt mest i 2020-reformen. Denne blev da også, som gengivet ovenfor, bl.a. netop beskrevet som en ændring, der skulle føre midler fra by til land. 2020-reformen kan således ses som eksempel på en mere aktivistisk tilgang.



Fra 2020-udligningsreformen kan det registreres, at en landdistrikts-/regionalpolitisk dagsorden er fremmet uden den sædvanlige faglige tradition bag ændringerne

Hvor vidt og hvordan de nationale politikere evt. vil gå videre ad denne vej, kan være en politisk overvejelse i fremtiden, hvor der både er pro et contra. På den ene side er sådanne ændringer et effektivt middel til fordelingsmæssigt at tilgodese f.eks. landkommuner og dermed iagttage en landdistriktsvinkel. På den anden side kan der være fare for, at andre mål med tilskud- og udlignings-systemet bliver mere slørede. I en OECD-publikation (OECD, 2022) er det adresseret som spørgsmålet, om der bør tilstræbes ”one goal one instrument?”. Eller med andre ord: skal det forsøges *både* at udjævne forskelle i kommunale rammevilkår og give positiv støtte til bestemte kommuner *alene* ud fra deres karakter af land- eller udkantskommuner? Eller risikeres herved et mindre gennemskueligt og uklart mål med et politiseret udligningssystem? Med eksemplet fra 2020-udligningsreformen (Etzerodt et al) kan det registreres, at en landdistrikts-/regionalpolitisk dagsorden er fremmet uden den sædvanlige faglige tradition bag ændringerne, f.eks. i etableringen af den særlige tilskudsordning målrettet udsatte land- og ø-kommuner.

Slutnoter

- 1 Det har i mange år i ministerielle redegørelser været forsøgt at skelne mellem hhv. det regionale og det landdistriktsmæssige. Eksempelvis i 2009, hvor der fra samme ministerium (primært Indenrigsministeriet) blev udgivet både en regionalpolitisk redegørelse (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009: kap. 2) og en landdistriktsredegørelse (Velfærdsministeriet et al., 2009). I de senere år er redegørelserne sammenlagt til regional- og landdistriktspolitisk redegørelse (f.eks. Indenrigs- og Boligministeriet, 2021a).
- 2 Vi fravælger således, at anskue udviklingen længere tilbage, f.eks. fra systemets fødsel i 1984 og den betydelige ændring fra 1996. Se evt. Etzerodt et al. (2018).
- 3 Omfordelingen er opgjort som summen af positive hhv. negative afvigelser mellem faktisk udbetalte/modtagne beløb i de enkelte kommuner i forhold til en situation, hvor alle tilskud blev udbetalt neutralt med samme beløb pr. indbygger.

Referencer

- Blom-Hansen, Jens og N.J. Mau Pedersen (2020), ”2020-udligningsreform: De traditionelle dilemmaer eller brud med traditionen”? *Administrativ Debat*, nr. 2: 10-5.
- Council of Europe (2012), *European Charter of Local Self-Government*, Strasbourg.
- Danmarks Statistik (2018), *Inddeling af Danmarks Kommuner*, december 2018.
- Etzerodt, Søren og N.J. Mau Pedersen (2018), ”Det kommunale udligningssystem – opbygning og historik”, *Samfundsøkonomen*, nr. 3.
- Etzerodt, Søren & N.J. Mau Pedersen: On the politics of local equalization and grant systems: Low criterion objectivity and the strategic use of grants, upubliceret manuskript.
- Finansieringsudvalget (2004), *Et nyt udligningssystem*, Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, betænkning 1437.
- Finansieringsudvalget (2005), *Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem*, Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg.

- Finansieringsudvalget (2012), *Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål*, betænkning 1533.
- Finansieringsudvalget og N.J. Mau Pedersen (2018), *Regionale og strukturelle elementer i udligningssystemet*.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2020), *Lovforslag L196 om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud mv (kommunal udligningsreform)*, maj.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2021a), *Regional- og landdistriktpolitisk redegørelse*.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2021b), *Kommunal udligning og generelle tilskud 2022*.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2022), *Kommunale nøgletal*, www.noegletal.dk.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009), *Regionalpolitisk redegørelse. Analyser og baggrund*, april.
- Larsen, Thomas og N.J. Mau Pedersen (2022), *Den offentlige sektor*, København: DJØF-forlag.
- Mau Pedersen, N.J. (2016), "Tendenser i stats-kommuneforholdet efter kommunalreformen – fokus på økonomiaftaler og sanktionssystemet", *Politik*, 19(2): 55-77.
- Mau Pedersen, N.J. (2018), *Statens styring af kommuner*, VIVE rapport.
- Mau Pedersen, N.J. og M. Larsen Ruge (2022), *Lejre Kommunes placering i udligningssystemet og nøgletalsoverblik*, VIVE.
- OECD (2021), "Evaluating fiscal equalisation. Finding the right balance", S. Dougherty og K. Forman, *OECD working paper*, no. 36.
- OECD (2022), *Going Beyond Fiscal Equalisation*, notes etc. from proceedings from meeting in Fiscal Network Across Levels of Government, april.
- Regeringen (2020), *Råd til velfærd i alle kommuner – mere retfærdig udligning*, jan.
- Regeringen (2022), *Aftale om Sundhedsreform. Et sammenhængende og stærkt sundhedsvæsen*, med flere partier, maj.
- Regeringen og KL (2022), *Aftale om kommunernes økonomi for 2023*, 8. juni.
- Social- og Indenrigsministeriet (2009), *Regionalpolitisk redegørelse 2009 – Analyser og baggrund*.
- Velfærdsministeriet og Min. for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2009), *Landdistriktsredgørelse 2009*, marts.