

# Redaktionelt forord

Udligningseksperter Jørgen Lotz spurgte for knap 20 år siden i Samfundsøkonomen, om der var krise i det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Hertil lød svaret: Ja! Siden er der sket meget på udligningsområdet, og nogle af datidens knaster er da også blødt op. Dog vil flere også i dag mene, at der er krise i det kommunale udligningssystem. Selvom denne konklusion kan være for vidtgående, synes konturerne til en egentlig krise at være lagt, hvilket senest kom til syne i april måned, da Indenrigsministeren og regeringen måtte sande, at det ikke var muligt at indgå en ny aftale om det kommunale udligningssystem. Dette på trods af at en ændring efterhånden har været længe ventet. Det er en rum tid siden, at debatten om kommunal udligning har været så politisk højaktuel, hvilket også giver god grund til at følge særligt med i diskussionen om kommunal udligning netop nu.

Det kommunale udlignings- og tilskudssystem er en af velfærdsstatens vigtige – men ofte oversete – hjørnesten, der er af afgørende betydning for kommunernes økonomiske vilkår. Systemet flytter hvert år rundt på en betydelig del af velfærdsstatens finanser og er garant for, at landets 98 kommuner kan levere en nogenlunde ens service til borgerne. Systemet er dog ikke kendt af mange og opfattes ofte som en smule indviklet. I en noget jokende stil fremhæves sommetider også, at det kun er en håndfuld personer her i landet, der forstår sig på systemet. Det kommunale udligningssystem er imidlertid for vigtigt – ja, nogle vil måske endda sige for interessant – til, at diskussionen om systemet tilsidesættes til en lukket kreds af eksperter. I dette temanummer sætter vi derfor fokus på en række aspekter af det kommunale udlignings- og tilskudssystem. I temanummeret spørger vi: Hvad er kommunal udligning for en størrelse? Hvordan har udligningssystemet udviklet sig gennem tiden? Hvilke politiske stridigheder er på spil i systemet? Hvorvidt virker systemet efter hensigten? Og hvordan ser det danske kommunale udligningssystem ud sammenlignet med vores nordiske naboers systemer?

Søren Frank Etzerodt & Niels Jørgen Mau Pedersen indleder temanummeret med en gennemgang af udligningssystemets opbygning og historik. Forfatterne viser, hvordan systemets rødder – der som minimum kan spores tilbage til det 18. århundrede – har sat sine klare spor i det system, vi kender i dag. Denne introducerende artikel vil være af særlig interesse for læseren, der ikke er velbevandret i udligningssystemets tekniske detaljer og terminologi.

Temanummerets efterfølgende to artikler tager pulsen på nogle af de politiske problematikker vedrørende kommunal udligning og tilskud. Marie Kjærgaards artikels undersøger først, hvordan kommunerne påvirker beslutningstagere for at få en større andel af tilskudskagen. På baggrund af et empirisk case-studie af fire kommuner vises, hvordan kommunerne forfølger vidt forskellige strategier i forsøget på at påvirke tildelingen af statslige tilskud. Afhængig af tilskuddenes karakter identificeres forskellige kollektive og individuelle handlingsstrategier, som kommuner forfølger. Kommunernes interessevaretagelse er således centralt for Kjærgaards artikel.

Den anden artikel om politiske problematikker ved systemet omhandler de tre kommunale alliancer, der er opstået over det sidste årti og deres argumenter for ændringer af udligningssystemet. I denne artikel viser Søren Frank Etzerodt & Morten Balle Hansen, hvordan de tre alliancer har vidt forskellige opfattelser af problemerne i udligningssystemet og løsningerne herpå.

Efter behandlingen af nogle af de mere politisk orienterede dimensioner af systemet præsenteres tre bidrag, der dykker længere ned i systemets tekniske maskinrum.

Først diskuterer Lise Lyck nogle af udligningssystemets udfordringer og dets fremtid. Lyck sammenholder udligningssystemet med dele af den mikroøkonomiske teori og argumenterer for, at systemet ikke lever op til de krav, der stilles i litteraturen til et velfungerende system. I artiklen kritiseres endvidere Finansieringsudvalgets rapport – der udkom i februar 2018 – og der peges afsluttende på nogle krav til systemets fremtidige udfoldelse.

Dernæst tager Henrik Christoffersen, Karsten Bo Larsen og Søren Havn Gjedsted fat i diskussionen om, hvorvidt udligning og styringen af kommunernes økonomi giver kommuner en tilskyndelse til at styrke produktionseffektiviteten. Forfatterne argumenterer for, at systemet i dets nuværende form giver nogle uhensigtsmæssige økonomiske incitamenter. Som en mulig løsning på dette problem introducerer forfatterne en såkaldt principmodel for et flerleddet kommunalt finansieringssystem.

I maskinrummets tredje artikel tager Kjeld Gregers fat i, hvorvidt udligningssystemet lever op til dets formål om at skabe nogenlunde ens finansieringsvilkår for kommunerne. Gregers svar er entydigt: Systemet lever ikke op til dets formål. Det skyldes, ifølge forfatteren, måderne hvorpå aldersbestemte og sociale udgiftsbehov opgøres i udligningen. Opgørelsen af udgiftsbe-

hovene i systemet bør derfor ændres, hvis systemet skal leve op til dets formål.

Temanummerets syvende og sidste artikel afsluttes med et udsyn – nærmere bestemt et nordisk udsyn. Lars-Erik Borge, Søren Frank Etzerodt, Niels Jørgen Mau Pedersen og Lasse Oulasvirta sammenligner i denne afsluttende artikel det danske, norske, svenske og finske udligningssystem. Hovedformålet med artiklen er at foretage en up-to-date sammenligning af de fires landes kommunale udligningssystemer – noget der mangler i litteraturen. På baggrund af sammenligningen af de

fire landes udligningssystemer, argumenterer forfatterne for, at den udprægede brug af særlige tilskud i Danmark har vokset sig unødigt stor og uigennemskuelig, hvorfor den må beherskes.

Debatten om det kommunale udligningssystem slutter næppe her, og vi inviterer derfor alle interesserede til at tage del i debatten om udformningen af fremtidens udligningssystem. Go' læselyst!

*Søren Frank Etzerodt*