

Udfordringer for det danske kommunale udligningssystem og dets fremtid

Skal udligningssystemet være funderet på saglige transparente argumenter, eller skal det have utilsigtede konsekvenser og være kendetegnet af politiske ad hoc forsøg på lapperier? Danmark, danske borgere og kommuner har efter forfatterens mening krav på, at udligningsproblematikken tages alvorligt, og at der etableres et transparent fair system, der er holdbart for et Danmark i dynamisk balance.



LISE LYCK
Ekstern lektor, Cand.Polit
lly.marktg@cbs.dk

Artiklens formål og udligningssystemets rolle for samfundsudviklingen

Formålet med denne artikel er at give læseren en forståelse af udligningssystemets rolle i det danske samfund, kritikken af systemet og behovet for nytænkning, herunder hvorfor Finansieringsudvalgets rapport fra februar 2018 ikke er en løsningsmulighed og overvejelser om fremtiden for udligning, hvor en ny tilgang præsenteres.

Der er fokus på det danske system, hvorfor artiklen kun i beskedent omfang forholder sig til international litteratur.

Der tales ofte om *rammebetingelser* i det danske samfund. Om disses betydning se Lyck, (2014). Nogle af rammebetingelserne har udviklet sig til *rettigheder*, som borgerne i princippet har en lige adgang til (sundhedssystemet, fysisk kommunikation i form af veje, der kan sikre fri bevægelse, uddannelsessystemet mv.) og som betales helt eller delvist gennem skatterne. I praksis viser det sig imidlertid, at ikke alle borgere har forudsætninger for at udnytte den lige adgang (eksempelvis patienter på et hospital). Den digitale udvikling med internet mv. har endvidere betydet, at *rettigheder til kommunikation* har måttet udbygges. Fra IT som primært et privat marked har adgangen til IT måttet styrkes til en rettighed, for at en digitalisering i den offentlige sektor har kunnet gennemføres, og for at den private sektor kan operere konkurrencedygtigt i alle egne af landet.

Andre rammebetingelser har form af *begrænsninger af fysisk og økonomisk råderum*. De vigtigste omfatter 1) lovgivning for jor-

danvendelse og 2) skattelovgivning herunder udligning. Disse rammebetingelser har afgørende betydning for samfundsudviklingen og borgernes og virksomhedernes beslutninger, hvorfor de skal omtales nærmere.

Vedr. 1) Jordanvendelsen

Arealanvendelsen har siden 1974 (udløber af Kommunalreformen 1970) været baseret på en land- og byzone og sommerhusområdeinddeling. Formålet var at sikre et samfundsmæssigt udbud af offentlig service, en bevarelse af landbrugsjorden og en beskyttelse af det åbne land. Beskyttelsen af landbrugsjorden går oprindeligt tilbage til 1700-tallet, og den blev sikret gennem landbrugspligt. Boliger i sommerhusområder måtte ikke bruges til helårsanvendelse. Udstykning af bebyggelse til andet formål i landzone end landbrugs-, skovbrugs- eller fiskerierhverv krævede en særlig landzonetilladelse fra kommunen, og en sådan blev sjældent givet.

Planloven blev indført i 1992 og lov om kystsikring i 1994. Begge lovgivninger var tænkt som decentrale lovgivninger med stor kommunal indflydelse. Systemet omfatter landsplanlægning (Miljøministeriet), regionsplanlægning, kommunalplaner og lokalplaner. Den fysiske planlægning er i praksis frakoblet den økonomiske planlægning.

Planloven viste sig uflexibel og som en barriere for den samfundsøkonomiske udvikling, hvilket har ført til en revision af Planloven og zoneinddelingen i 2016 og 2017 og senest i 2018 vedr. lokalplaner, så rammelovgivningen bedre kan tilgodese befolkningens ønsker til et balanceret sammenhængende Dan-

mark, hvor fysisk og økonomisk planlægning samtænkes. Det ses eksempelvis ved nye muligheder for at drive andet erhverv end landbrug og ved erhvervelse af fast ejendom uden bopælspligt i landzoner.

Vedr. 2) Det økonomiske råderum

Det økonomiske råderum har basis i Skatteloven af 1903 med kommunale skatteindtægter og er senere suppleret med udligning, som udløber af Kanslergadeforliget i 1933, og stærkt udbygget efter Kommunalreformen i 1970 og Strukturreformen i 2007, se eksempelvis Etzerodt & Mau Pedersens introartikel i dette temanummer.

Skattesystemet bygger på beskatning af *enkeltenheder*, borgere og selskaber. Det drejer sig primært om indkomstskat betalt af borgerne i form af en progressiv skat til staten og en proportional skat betalt til kommunen. Efter formueskattens afskaffelse i 1997 er det alene afkastet af kapital, herunder jord, der i et vist omfang beskattes som del af indkomstskatten. Væksten i den offentlige sektor har betydet, at staten har måttet skaffe sig yderligere ressourcer, hvilket er sket gennem moms og provenu fra punktafgifter.

Udbygningen af den offentlige sektor har i den danske decentrale samfundsøkonomiske model betydet, at kommunerne udover fastsættelse af egen indkomstskatteprocent også har et behov for indkomstoverførsler for at kunne muliggøre en *ensartet offentlig service*. Hvad en ensartet offentlig service er, kan diskuteres. En større kommunestørrelse har ved Kommunalreformen i 1970 og i 2007 været set som en nødvendig forudsætning for at kunne yde en sådan service, men det er ikke tilstrækkeligt, og det er her *udligningen* kommer ind i billedet. Enheden er her ikke enkeltpersoner, men en *fælles enhed – kommunen*.

Da det offentlige serviceniveau er vokset kraftigt, og da indkomsterne udvikler sig forskelligt i kommunerne, er udligningsbeløbet vokset meget over tid, således at det nu udgør 95 mia. kr. Nogle kommuner har ca. 1/3 af deres midler fra udligningen! Konkret er landsudligningen på 61 pct., og Hovedstadsudligningen på 28 pct., men indebærer det, at udligningen er passende, og at der er en ensartet offentlig service?

Der er to finansieringstyper af udligningen: Statsfinansiering og kommunal finansiering: 1) Landsudligningen er betalt af staten og 2) Hovedstadsudligningen, der omfatter 34 kommuner i Hovedstadsregionen, er betalt af »rige« kommuner i Hovedstadsregionen til »fattige« kommuner i Hovedstadsregionen (mellekommunal udligning). På grund af den progressive indkomstskat til staten og de højere indkomster i de »rige kommuner« bidrager disse, der udgør ca. 10 pct. af kommunerne, gennemsnitligt og dermed forholdsmæssigt mere til udligningen end de øvrige kommuner. De argumenterer derfor for, at de »dobbeltbeskattes« ved deres bidrag til landsudligningen via statskatten og til den mellekommunale udligning gennem deres strukturelle overskud i udligningsmodellerne. Vokser ek-

sempelvis indkomsterne i Gentofte, vokser udligningsbidraget både via landsudligningen og Hovedstadsudligningen.

Tildeling af beløb til kommunerne sker totalt set via landsudligningen og Hovedstadsudligningen, samt ved støtte til kommuner med særlige strukturproblemer og diverse »lappetilskud«, se eksempelvis Etzerodt & Mau Pedersen i dette temanummer. I udmeldingen fra Indenrigsministeriet og Økonomiministeriet opereres med 32 »søjler« i udlignings-systemet, der hver især repræsenterer en form for tilskud eller finansiering af tilskud. Disse »lappetilskud« med ofte tilhørende finansieringsordninger interfererer mere eller mindre med de grundlæggende ordninger og forekommer derfor ofte meningsløse som supplement til de generelle ordninger. Udlignings- og tilskudssystemet fremstår på denne måde temmelig uoverskueligt, og næsten alle kommuner føler, at de behandles uretfærdigt. Kommunernes incitament til at justere den kommunale virksomhed i en mere efficient retning udvandes. Lykkes en kommune eksempelvis med en formindskelse af arbejdsløsheden, gives en meget stor del af gevinsten videre til andre kommuner, hvilket forekommer lidet motiverende.

Tilskud er baseret på opgørelse af et *udgiftsbehov*. Der reguleres efter antal indbyggere og efter socioøkonomiske kriterier, der kaldes *objektive*. Befolkningen gøres op i forskellige aldersgrupper og i forskellige socioøkonomiske grupper, der alle vægtes sammen. En slags normtal. Men de indbyrdes forskelle mellem personer i de enkelte grupper i de enkelte kommuner er store og stigende som følge af den forskellige udvikling i de enkelte kommuner, hvilket indebærer, at de såkaldte objektive kriterier ofte kun i ringe grad er objektive. Det gælder eksempelvis ældre borgere med forskellig indkomst og sundhedsstand og kommunale udgifter hertil.

Hertil kommer, at flere og flere komponenter er inddraget i udligningsområdet, såsom beskæftigelse og udenlandske borgere i kommunen. Endvidere er datagrundlaget for reguleringen ofte tvivlsomt, både fordi data er forældede, og fordi data ikke afspejler den pågældende variabel korrekt (senest Danmarks Statistiks opgørelse af udlændinge med uddannelse).

Kommunens skatteindkomst opgøres, og herfra trækkes kommunens udgiftsbehov, hvorved der fremkommer et strukturelt underskud, hvoraf som nævnt 61 pct. finansieres af staten via bloktilskuddet. Procenten 61 er politisk fastsat og kan ændres. Hovedstadsudligningen gælder alene kommunerne i Hovedstadsregionen. Den er et specielt dansk element i udlignings-systemet. Den indebærer, at de »rige« kommuner betaler yderligere 28 pct. af det strukturelle underskud i de »fattige« kommuner.

Udligningssystemet forekommer uigennemsigtigt, og mange af de variable, der indgår i beregningen af udgiftsbehovet, forekommer mindre objektive og dermed ofte noget uegnede som reguleringsstandarder og de data, der faktisk indgår i reguleringen, kan vedrøre forskellige perioder og være afgrænset upræcist i forhold til den variabel, der ønskes belyst.

Udligningssystemet har derfor været under stærk kritik gennem flere år, se eksempelvis Lyck 2014. Politisk har der derfor været ønske om en kritisk gennemgang med henblik på revision af systemet. Regeringen besluttede derfor i februar 2015, at en revision skulle foretages med henblik på igangsættelse af et nyt system i januar 2018.

Indholdet i denne artikel tænkes set som et nødvendigt input for at få skabt et udligningssystem i Danmark, der kan fungere som en ramme for udligningen i Danmark på mindst mellem-lang sigt, som regeringen udtrykte ønske om i 2015.

Det teoretiske grundlag for et skattesystem og for analyse af et skattesystem

Stiglitz, der er en international anerkendt ekspert i public finance, nævner fem overordnede ønskværdige karakteristika for ethvert skattesystem (2015 s. 512), dvs. også for udligningssystemer:

- Det bør ikke skade efficiensen og skabe forvridninger (distortions), men evt. bidrage til at styrke efficiensen
- Det skal være administrativt simpelt og med få omkostninger
- Det skal være fleksibelt, så det let kan tilpasses ændringer i samfundet
- Det skal være politisk ansvarligt ved at være transparent
- Det skal være fair. Behandle alle ens og pålægge højere skatter på dem, der bedst kan bære skattebyrden, i modsætning til en lump sum tax, der pålægges hver person i samfundet

Hverken skattesystemet eller udligningssystemet i Danmark opfylder de fem stillede krav, selv om der i skattelovgivningningen er et forsøg på pålægning af skatter på enheder, der bedst kan bære skatten.

Efficiens – indkomst- og substitutionseffekt

Efficiens bestemmes typisk i relation til Pareto optimalitet, herunder inddragelse af indkomst- og substitutionseffekter (Stiglitz 2015 s. 179, 272-278). Pareto-optimalitet er et normativt begreb, der indebærer en ligevægt, hvor der ikke kan ændres i samfundsforholdene, uden at nytten mindskes hos mindst et individ. En sådan analyse omfatter en indifferenskort analyse, hvor ændringer kan opdeles i indkomsteffekter, dvs. ændring af indkomstens størrelse, og i substitutionseffekter, dvs. en anden kombination på samme indifferenskurve. Den type analyse kan være en pestilens for studerende og økonomer, men i dette tilfælde faktisk en velegnet analysemodel.

Udligningen i form af bloktilskud er at betragte som en øget indkomst. Der er her en klar indkomsteffekt, men ikke nødvendigvis en substitutionseffekt. Realisering af en substitutionseffekt kræver, at kommunen qua egne prioriteter i det kommunale selvstyre eller via en henstilling fra staten foretager en ændret udgiftsfordeling.

Systemer med alene en indkomstvirkning kan være farlige for en samfundsudvikling, fordi der ikke sikres bevægelse mod større efficiens. Kendte eksempler herpå er Spaniens nedgang i mange år, hvor inkaguldet betød højere indkomster i Spanien, så varer bare kunne købes fra Holland og Belgien med det resultat, at den spanske økonomi i flere hundrede år kom bagud, mens produktion og indkomst voksede i Holland og Belgien. En situation, der minder en del om dette, er udviklingen i Grønland, hvor danske bloktilskud gennem mange år ikke har gjort økonomien konkurrencedygtig.

En konsekvens af manglende inddragelse af substitutionseffekten er i Danmark, at fattige kommuner bliver ved med at være fattige.

I Grønland er statens begrundelse for ikke at intervenere, at der er selvstyre. I Danmark er begrundelsen ofte knyttet til det kommunale selvstyre.

Skal substitutionseffekten inddrages i den økonomiske udvikling, vil der være tale om match financing (Stiglitz, 2015 s. 802, 824-825 for analyse af block grants (bloktilskud) og matching grants).

Bloktilskud er beløb fra staten, som kommunen kan råde over og delvis fordele efter kommunens egne præferencer. Match financing er en medfinansiering fra statens side, der stiller krav om mål, som kommunen skal prioritere for at opnå medfinansieringen. Dvs. ved match financing får staten større indflydelse på kommunens prioriteringer og beslutninger, idet der pålægges en vis substitutionseffekt.

Denne problemstilling med meningsfyldt at inddrage substitutionseffekten er et kernepunkt i *regionalpolitik*. I Danmark har ophøret af Egnsudviklingsloven og håndteringen af de regionale problemstillinger siden EF-medlemsskabet frem til i dag betydet, at regionerne stort set kun har beskæftiget sig med sygehuse, hvorved det regionalpolitiske udviklingspotentiale ikke er udnyttet (Lyck, kap. 8 og 9). Sagt på en anden måde bliver der ikke en forenet statslig og lokal prioritering, der samlet kan inddrage substitutionseffekten.

For at økonomien ikke skal løbe løbsk for staten med det kommunale selvstyre, er der derfor begrænsninger for, hvor høje de kommunale indkomstskatteprocenter må være, og ligeledes er der indført udgiftslofter, der binder kommunernes beslutninger sammen til et fælles loft. Der er således tale om »kvantitative restriktioner«, der begrænser det kommunale selvstyre.

Ud fra et efficiens synspunkt er systemet inoptimalt. *Det kun kan siges at rumme et forhandlet politisk kompromis baseret på indkomsteffekten.*

Alt dette rører ved *den finanspolitiske kerneproblemstilling mellem efficiens og fordeling i samfundet*, men det rejser samtidigt spørgsmålet, om ikke det er muligt at opnå en højere efficiens og måske også samtidig en mere tilfredsstillende fordeling end

den nuværende, og det er i virkeligheden essensen i de skattemæssige og ikke mindst i de udligningsmæssige diskussioner i Danmark for nærværende.

Udviklingen i udligningen

Udviklingen er beskrevet og analyseret i detaljer i andre indlæg i dette temanummer, se særligt Etzerodt & Mau Pedersens artikel, men et hovedproblem er, at udligning er blevet en fælles opsamlingskasse for stadig flere komponenter, der inddrages på ufuldstændigt grundlag (Hovedstadsudligningen for 34 kommuner, beskæftigelsestilskuddet, der kompenserer kommunernes udgifter til forsikrede ledige, kommunernes kompensation for udgifter til udlændinge, udligning af kommunal selskabskat mfl. og senest boligområdet). Typisk er det komponenter af forskellig betydning, der udvikler sig forskelligt i de enkelte kommuner. Det er umuligt på et sådant grundlag at finde et reguleringsystem, der er stabilt på mellemlang, endsige lang sigt.

Behov for ændringer i udligningssystemet

Kritikken af udligningssystemet er tiltaget over tiden som følge af, at flere komponenter inddrages og som følge af, at udviklingen i Danmark er blevet meget forskellig mht. indkomst- og erhvervsudvikling, uddannelsesmuligheder, sundhedsydelse, boligpriser mv., hvorfor de fleste mener, der er behov for ændringer. Kritikken kan samles i en række punkter: (punkterne er ikke prioriteret)

1. Systemet er ikke transparent og administrativt vanskeligt at gennemskue i kommunerne. De seneste år har ministeriet søgt at give en bedre forklaring, som betyder, at lidt flere kan se, hvordan systemet er skruet sammen. Det har betydet, at flere kommuner har turdet binde an med selv at beregne deres udligning og ikke bare acceptere beløbet for udligning, udregnet og modtaget fra Indenrigsministeriet. Den større gennemsigtighed har samtidig øget kritikken af systemet, idet udligningssystemet i stadig flere kommuner ikke opfattes som værende fair. Indsigten har bl.a. medført, at flere kommuner mener sig snydt ved gennem flere år »bare« at modtage det af ministeriet udmeldte beløb.
2. Det er blevet tydeligt, at de såkaldte objektive kriterier i mange tilfælde ikke er objektive som regulatorer af et udgiftsområde. Et eksempel har været opgørelse af afstand, hvor almindelig landevej har været sidestillet med færgeafstand, selv om mobiliteten ved færgerne har været langt mindre som følge af, at færgerne jo ikke sejler hele tiden, hvorved mobiliteten bliver afgørende forskellig, således at ikke-landfaste øer er stillet ringere i relation til betydning af afstand.
3. Udgifterne baseres i for høj grad på normal – ikke på aktuelt opdaterede afholdte udgifter. Hvis udgifterne er meget forskellige i kommunerne, vil normaltallet, der ofte er et gennemsnit, over- eller undervurdere de faktiske forhold. Det betyder, at benchmarking ikke kan foretages rimeligt uden at inddrage andre faktorer.
4. Kommunerne kan spekulere i udligningen. F.eks. eksport af borgere til andre kommuner ved flyttehjælp, som giver

en stor ulempe for den modtagende kommune og en betydelig fordel for den eksporterende kommune på kort og mellemlang sigt. Mange sådanne eksempler har været fremme i pressen.

5. Tiltagende uklarhed om udligningens overordnede formål. Skal en egentlig Hovedstadsudligning, som Danmark er det eneste land i verden, der har, bibeholdes, fordi Københavns kommune for år tilbage var en decideret fattig kommune med affolkning? Betyder Hovedstadsudligningen, at udligningen uden for Hovedstaden presses ned på et lavere niveau? Skal de meget forskellige udgifter i landet til bolig være en del af udligningssystemet? Hvor stor en del af økonomien skal udligningen udgøre for ikke at hindre en overordnet efficiens i den danske økonomi?
6. Hvad med datagrundlaget for udligningen? Kan en udligning som på udlændingeområdet, som alle erkender ikke svarede til udgifterne, fortsætte? Og hvordan har den kunnet fortsætte så længe?
7. Hvordan er det generelt med datagrundlagets kvalitet? Et grimt eksempel har været Danmarks Statistiks måde at inddrage uddannelsesniveauer for specielt ikke vestlige tilflyttere/flygtninge.
8. Kan et *netto udligningsprincip*, hvor indkomster og udgiftsbehov blandes, fungere, når udgifterne ændrer sig hurtigt og varierer markant, mens indkomsterne er mere stabile og fortrinsvis stigende i rigere kommuner?
9. Systemet fremmer ikke incitamentet i kommunerne til at etablere solide levedygtige selvstændige økonomiske enheder og dermed til opnåelse af større efficiens.
10. De mange »lappetilskud«, som har været meget store i 2018, virker ad hoc prægede og ulogiske. Og hvordan kan det gå til, at 61 af landets 98 kommuner for nylig har søgt om særtilskud pga. økonomiske problemer?

Konklusionen på ovennævnte, som godt kan rumme flere punkter, er, at det eksisterende system ikke er robust og acceptabelt for en fair fordeling, hvorfor der ikke er en fælles opbakning til systemet, men en udtalt opfattelse af, at systemet bør ændres. Det var også baggrunden for, at regeringen nedsatte et udvalg – Finansieringsudvalget – til at fremkomme med ny forslag. Udvalget bestod af 17 embedsmænd fra Indenrigs- og Økonomiministeriet og KL, se side 2i Finansieringsudvalgets rapport. Dette arbejde blev som bekendt forsinket, fordi kommissoriet (se Finansieringsudvalgets rapport 2018 s.12-14) blev ændret undervejs, og fordi processen var aldeles uhenigtsmæssig – ingen med videnskabelig indsigt var inddraget, og KL repræsentanterne måtte gå ud, fordi det blev klart, at det igangværende arbejde ville være mere konfliktskabende mellem kommunerne end konfliktløsende. Rige kommuner versus fattige kommuner, Hovedstaden versus de jyske kommuner, udkant versus mere centralt beliggende kommuner, landkommuner versus bykommuner, kommuner med mange udlændinge især ikke-vestlige flygtninge over for mere befolkningsmæssige homogene kommuner osv. (se Lyck, 2018).

Der var ydermere mange problemer knyttet til manglende politisk klarhed om opgaven, til skiftende kommissorium, til

kompetencen hos de, der var udpeget til at udføre opgaven, og til selve processen

Finansieringsudvalgets rapport februar 2018

Endelig i februar 2018 fremkom rapporten (Finansieringsudvalgets Rapport 2018). Som følge af ændringer i kommissoriet var de komponenter, udligningen skulle omfatte, blevet endnu flere og langt større end i den nuværende udligning, som formentlig allerede er for stor til at give en robust acceptabel udligning. Rapporten omfatter 279 sider, og den er skrevet med et højt lixtal og umulig for de fleste at læse. Den manglende læsbarhed er løst ved at opstille fem modeller, der hver angiver, hvad resultatet vil blive for den enkelte kommune. Der er i modellerne indlagt politiske vurderinger og skøn på et ikke transparent grundlag. Flere tiltag gælder mildning af justeringstilpasningen som følge af de forkerte reguleringer for flygtninge.

I andre tilfælde kan det se ud som om, den politiske observans i kommunen er inddraget. Resultatet er blevet modeller, der har et uklart indhold.

Model 1, 2 og 3 reducerer indkomst-kompensationen for udlændinge med 50 pct., da udvalget havde konstateret en meget stor overkompensation til kommuner med mange udlændinge

- Model 1 indeholder ud over reduktionen af kompensationen for udlændinge og en regulering for de uønskede virkninger af beskæftigelsesområdet også diverse ændringer i det eksisterende system, som udvalgets gennemgang af det eksisterende system havde afsløret. Den kan betragtes som en grundmodel.
- Model 2 inkluderer beskæftigessubsidier i systemet og udvider således reguleringsområdet.
- Model 3 reducerer faldet i nedgangen i beskæftigelses-subsidiet for politisk at mildne overgangen til et nyt system for de kommuner, der især var påvirkede heraf.
- Model 4 er som 3, men sænker reduktionen i indkomst-overførslen for udlændinge. (Nedgang fra 4,8 mia. kr. til 2,4 mia. kr. for specielt at gøre modellen spiseligt for kommuner syd for København).
- Model 5 er som 3, men med 115 pct. betaling til kommuner med et højt strukturelt underskud for at reducere disses behov for deres fald i udligningsbeløb.

Som det ses, er der ikke tale om et teoretisk grundlag, men et forsøg på at gøre resultatet mere »spiseligt« for flere kommuner.

Udvalget var blevet anmodet om at udarbejde et system, der kunne fungere stabilt på medium sigt, dvs. til 2024. En opgave man som læser næppe vil være overbevist om er løst med disse modeller.

Som følge af rapportens form og manglende klarhed i mål og kriterier styrede alle kommuner straks til de præsenterede beregninger i de fem modeller for udligningens størrelse med den følge, at de enkelte kommuner straks ledte efter det for

dem bedste resultat. Hvor kunne kommunen opnå mest/afgive mindst? Det betød, at det afgørende spørgsmål for samfundet om efficiens, incitament og fordeling kun fik en aldeles underordnet rolle. Som forventeligt betød det ingen resultater, men mange konflikter.

Kritik af rapporten

- Hovedkritikken er valget af at præsentere fem modeller med beregningsmæssige resultater, der nødvendigvis vil skabe konflikter. En modelpræsentation uden hensyn til efficiens, fordeling og incitament.
- De enkelte modeller adskiller sig i realiteten kun lidt fra hinanden, men med stærkt begrænsede muligheder for tilnærmelse. Samtidig udelades helt det samlede område for udligning. Herved krænkes Arrows umulighedsteorem i realiteten (Stiglitz, 2015 s. 239-240) både ved for begrænset domæne for udligning og ved manglende transitivitet.
- Der burde være inddraget mere og alsidig kompetence i udarbejdelsen af rapporten
- Rapporten indeholder en ny gruppering af kommunerne, hvilket gør det vanskeligt (umuligt) at sammenligne med de almindeligt anvendte grupperinger. Rapporten postulerer, at det ikke gør nogen forskel, men det er ikke statistisk demonstreret. Ej heller er det sandsynligt, at spredningen skulle være den samme.
- Hovedstadsudligningen og dens rolle for den samlede udligning er ikke analyseret
- Selv om der knytter sig høj grad af usikkerhed til beregningerne, er risiko ikke inddraget videnskabeligt. Der er ingen sårbarhedsanalyse.
- Incitament er problematiske i rapporten. Nogle gange inddrages de ikke, andre gange er de modsatrettede og inefficente og med uklar virkning på de overordnede mål

Det er derfor min opfattelse, at rapporten med dens mangler og modeller er et uegnet grundlag for diskussion af et nyt udligningssystem, der skal være robust frem til mindst 2024.

Reaktioner på rapporten og holdninger til rapporten

Reaktionerne har været voldsomme, spredte og mindre sammenhængende, end det normalt vil være tilfældet ved præsentation af officielle rapporter i Danmark. Det skyldes for det første, at KL måtte udtræde af arbejdet, således at der absolut ikke kunne etableres en fælles kommunal holdning. Endvidere skyldtes det rapportens uklare holdninger til ideen bag et velfungerende udligningssystem og manglende inddragelse af teoretisk funderede eksperter. Hertil en ikke afklaret politisk stillingtagen til et udligningssystems funktion.

Forskellige grupper af kommuner såvel som en række borgmestre har i medierne kritiseret rapporten og dens modeller, se Etzerodt & Hansen i dette temanummer.

Hverken Socialdemokratiet eller Dansk Folkeparti har set sig i stand til at støtte rapporten. Flere politikere er kommet med konkrete kritikpunkter.

København har argumenteret for uændret bibeholdelse af Hovedstadsudligningen. Borgmester Frank Jensen har argumenteret for Københavns fyrtårnseffekt for Danmark og som borgmester Hans Toft fra Gentofte også for en øvre grænse for udligningsudgift for en kommune.

Esbjergs borgmester Jesper Frost har i sin kritik taget udgangspunkt i de aktuelle udligningsmæssige betalinger og deres størrelse. Af de 50 kommuner, der modtager den laveste udligning pr. indbygger, ligger 49 i Jylland. Han argumenterer for, at den for lave indkomst i disse kommuner og ulighedens størrelse umuliggør disse kommuners muligheder for en positiv samfundsudvikling. Som en konsekvens burde disse kommuners initialindkomst forøges for at kunne igangsætte en udvikling. Med andre ord anses nettoudligning ikke som hensigtsmæssig.

En del kommuner synes at følge, hvad kan kaldes en »muddling through strategy« for at undgå betydelige ændringer i det eksisterende system.

For 2019 vil ske en vis regulering af betalingen for udlændinge efter Danmarks Statistiks datafejl. Det betød milliardstore ændringer i udligningsbeløbet for nogle kommuner. For at bringe ro er regeringen fremkommet med nogle nye ekstra »lapperier« i form af diverse tilskud, se Folketingstidende E aktstykke 148 af 21. juni 2018. Endvidere er der sket det helt usædvanlige, at nogle kommuner, formentlig 15, vil sagsøge staten for for lidt udbetaling af udligning pga. forkert regulering for udlændinge fra 2014-2018. Alene for Hjørring er beløbet beregnet til 75 mio. kr. Kammeradvokaten mener ikke, at staten kan sagsøges. Spørgsmålet forventes behandlet i KL i efteråret 2018. Reaktionerne er ikke aftaget, og utilfredsheden synes at være vokset.

Kort sagt er det klart, at intet er løst.

Kan der udarbejdes et nyt system, alle vil synes er ideelt? Næppe, men en større politisk klarhed om udligningssystemets mål og rolle i samfundsudviklingen ville kunne betyde, at formål og indhold kunne klargøres og derved medvirke til en accept af systemet.

Elementer og overvejelser til fremtidigt system

Hvad vil fremtiden bringe? Skal der være løbende »klatbetalinger«, eller skal systemet genovervejes mht. formål og udformning og trade-off mellem efficiens og lighed? Og hvordan skal processen være?

Det er min opfattelse, at systemet trænger til en revision.

Først bør politikerne være afklarede med formålet med udligning, og med hvilke tilpasninger der vil kunne accepteres ved overgang fra det eksisterende system til et nyt system.

Samtidig bør det afklares, hvilke komponenter en udligning skal omfatte, og det kan ikke tilrådes, at det skal blive en samlekasse for alle typer ændringer, hvis formålet er at udvikle et system, der kan være robust på mellemlang sigt.

Dernæst bør der nedsættes et udvalg med kompetente personer til udformning af et forslag, og disse forslag bør indeholde incitamenter til forandringer, således at substitutionseffekter kan realiseres og nyttiggøres i den fremtidige udvikling.

Konklusion

Denne artikel er skrevet som input til et temanummer, der udførligt behandler det eksisterende udligningssystem og dets historik, sammenligner med udlandet og ser på politiske konsekvenser mv.

Følgelig er denne artikel fokuseret på det danske system og på det teoretiske grundlag for udligning. Det påpeges, at fokus på indkomsteffekten uden inddragelse af substitutionseffekten betyder, at den positive udvikling ved udligning ikke skaber mulighed for en dynamisk økonomisk udvikling.

Den store forøgelse i udligningsbeløb og årsagerne hertil belyses kortfattet, da dette indgår detaljeret i andre artikler. Endelig præsenteres de mange og store mangler ved det eksisterende udligningssystem, som gør det klart, hvorfor regeringen nedsatte et udvalg til at udarbejde et revisionsforslag.

Rapporten fra Finansieringsudvalget fra februar 2018 præsenteres og kritiseres, ligesom modtagelsen af rapporten præsenteres.

Artiklen gør det klart, at rapporten er uegnet som grundlag for at nyt udligningssystem.

Til slut præsenteres de overordnede muligheder: Enten at fortsætte med lapperier eller at skabe et nyt system, der kan fungere i alt fald på mellemlang sigt til 2024 og formentlig længere. Krav til et sådant system præsenteres.

Det gøres klart, at der før udarbejdelse af et sådant system, nødvendigvis bør foretages en politisk afklaring.

Desuden pointeres, at udarbejdelse af et sådant system vil kræve kompetencer, der ikke i tilstrækkeligt omfang har været til stede i det Finansieringsudvalg, der udarbejdede 2018-rapporten.

LITTERATUR

DST Analyse 7. november: Udligning og tilskud udgør mere end 30 pct. af indtægterne i flere kommuner.

Finansieringsudvalget (2012) Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål. Betænkning nr. 1533.

Vedr. kommissorium og proces: Ovennævnte rapport s. 12-14.

Folketingstidende E aktstykke 148, 21. juni 2018.

Lyck Lise (2014): Udkantsdanmark og sammenhængskraft i Danmark, Frederiksberg Bogtrykkeri.

Lyck Lise (2018): Danish Public Systems for Local Income creation and Redistribution between the State and municipalities..., Seminar: Wealth Redistribution in Nordic Local Government, Aalborg University.

Mikkelsen Palle (1991) Byrdefordelingsreformen, København, Forlaget Kommuneinformation.

Stiglitz J. and Rosegart J. K: Economics of the Public Sector, WW Norton & Company Inc. 4th edition.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018): Afrapportering fra Finansieringsudvalget, København, ISBN 978-87-970338-2-1.