

Udligning – et nordisk perspektiv

Artiklen sammenligner det danske kommunale udligningssystem med det svenske, norske og finske med henblik på at vise forskelle og ligheder mellem de fire nordiske landes udligningssystemer. På denne baggrund argumenteres der for, at Danmarks udprægede brug af særlige tilskud bør beherskes.



LARS-ERIK BORGE
Professor
Institut for økonomi
NTNU
lars.erik.borge@ntnu.no



SØREN FRANK ETZERODT
Videnskabelig
assistent
REDY, Institut for
Statskundskab,
Aalborg Universitet
sfe@dps.aau.dk



NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN
VIVE
Projektchef
njmp@vive.dk



LASSE OULASVIRTA
Professor
Tampereen
Universitet

Introduktion*

Dette temanummer har behandlet en række aspekter og særtræk ved det danske kommunale udlignings- og tilskudssystem. Men hvilke forskelle og ligheder er der egentlig mellem det danske system og vores nordiske naboer? Og kan Danmark hente inspiration fra de andre nordiske lande? I denne artikel sammenlignes det danske udligningssystem med det svenske, norske og finske system.

Fælles for de fire lande er, at de har et udligningssystem, der i betydeligt omfang (om)fordeler ressourcer til og mellem kommunale enheder. Ligeså består alle de nordiske udligningssystemer af en blanding af generelle tilskudsordninger og ordninger af mere specifik karakter. Fælles for udligningssystemerne i de fire nordiske lande er også, at de udligner både på udgifts- og indtægtsiden – dvs. udgiftsbehov og indtægtsgrundlag.

På trods af slående ligheder varierer udligningssystemerne dog også en del. Det gælder både omfanget, organiseringen og (om)fordelingsprincipperne i systemerne. Fx har Danmark (og delvist Norge) en særlig hovedstadsordning, hvorimod tillæg for svagt befolkningsunderlag forekommer i Sverige og Finland. Der er også forskel på, hvor omfattende de nordiske udligningssystemer er, og hvilke kriterier der ligger til grund for tilskuddene.

Der må også have in mente, at der er en del forskelle mht., hvilke udgifter der skal udlignes, i og med at opgaverne for det kommunale myndighedsniveau varierer en del mellem landene. Kommunernes udgifter udgør eksempelvis i Danmark en

betydeligt større andel af BNP end i de øvrige lande, herunder de øvrige nordiske lande (OECD, 2018), ligesom brugen af andre finansieringselementer i form af øremærkede tilskud, som vi ikke henregner til udligningssystemet, men som alligevel indebærer en form for udligning, også varierer. Endvidere varierer kommunestørrelserne, som også påvirker udligningsopgaven. Her har Danmark de største kommuner i gennemsnit og Finland og Norge de mindste.

Det er dog noget overraskende, at der i en forskningsmæssig sammenhæng har været så lidt fokus på at sammenligne de nordiske landes udligningssystemer. Den nyeste sammenligning, der systematisk og grundigt gennemgår de nordiske udligningssystemer, er næsten 20 år gammel (se Mønnesland, 2001). Nærværende artikel forsøger at opdatere sammenligningen, om end det må understreges – sammenlignet med Mønneslands detaljerede gennemgang – på et overordnet niveau.

Hvad ved vi om de nordiske udligningssystemer komparativt set?

Enkelte har dog i nyere tid beskæftiget sig med udligning i et nordisk perspektiv. Mønnesland (2001, s. 18-19) fandt på baggrund af data omkring årtusindeskiftet på indtægtsiden, at Sverige havde den mest omfattende udligning efterfulgt af Finland og Norge. Danmark havde den mindst omfattende indkomstudligning – især i betragtning af, at bloktilskuddet dengang blev fordelt efter skattegrundlag i modsætning til indbyggertal i de øvrige lande. På udgiftssiden finder Mønnesland, at det er svært at rangordne landene grundet sammenligningsproblemer, men Danmark gav dengang storbyfaktorer den

* Søren Frank Etzerodt vil gerne takke Det Obelske Familefond for finansiel støtte.

største vægt og periferi eller »yderområder« den mindste vægt på udgiftssiden. Moisiso & Oulasvirta (2012) har sammenlignet udligningsgraderne i hovedstadskommuner i Danmark, Finland, Sverige og Norge før og efter generel udligning (Hovedstadsudligningen er inkluderet i Danmarks tilfælde) og finder, at Københavns Kommune som den eneste af de fire landes hovedstadskommuner (marginalt) forbedrede sin økonomiske position efter udligning (sammenlignet med landsgennemsnittet)¹. I en nyere betænkning har Økonomi- & Indenrigsministeriet sammenlignet de nordiske landes udgiftsbehov og finder, at trods forskellige indretninger udlignes 100 % af forskelle i de kommunale udgiftsbehov i Sverige, Norge og Finland (Økonomi- & Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, 2012). Mau Pedersen & Finansieringsudvalget (2018) har også sammenlignet de regionale elementer i de nordiske landes (og Hollands) udligningssystemer og finder bl.a., at udgiftsbehovsfaktorer, der skal repræsentere geografiske forhold, lokal befolkningsudvikling og regionale arbejdsmarkeder, indgår i mindre grad i det danske udligningssystem end i de øvrige lande.

Men hvordan ser det mere generelt ud med de fire landes kommunale udligningssystemer i 2018? I de følgende afsnit gennemgås de fire landes udligningssystemer, hvorefter de sammenlignes. Vi starter med den danske case.

Danmark²

Formålet med det danske udligningssystem er at skabe nogenlunde ens finansieringsvilkår i kommunerne. De danske kommuner varetager en lang række velfærds- og myndighedsopgaver (såsom skoler, daginstitutioner, vej & park, forsyningsvirksomhed, pleje, genoptræning, aktivering af ledige osv.) samt medfinansierer indkomstoverførsler i betydelig grad. De kommunale udgifter udgør derfor en betydelig del af det offentlige budget.

Det danske system består af fem overordnede komponenter:

- Landsudligningen: Udligner 61 % af kommunernes strukturelle underskud/overskud.
- Hovedstadsudligningen: Udligner 27 % af det strukturelle underskud/overskud i kommunerne beliggende i det afgrænsede hovedstadsområde
- Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud: Udligner 32 % af kommuners strukturelle underskud, som overstiger 95 % af det landsgennemsnitlige underskud. Ordningen gælder i princippet for alle kommuner uden for hovedstaden
- Bloktilskud: (Del)finansierer Landsudligningen og Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud. En restdel af bloktilskuddet tildeles kommunerne proportionalt med deres indbyggertal
- En række særordninger (se tabel 1): Herunder ydes bl.a. tilskud efter ansøgning til »vanskeligt stillede kommuner«.

Tabel 1. Særordninger vedr. tilskud- og udligning i Danmark, 2018.

1.	Udligning vedr. indvandrere og efterkommere
2.	Tilskud til vanskeligt stillede kommuner
3.	Udligning vedr. hovedstadskommuner med særlige økonomiske vanskeligheder
4.	Tilskud til kommuner med mindre øer
5.	Tilskud til kommuner på øer uden fast forbindelse
6.	Statstilskud vedr. ældreområdet
7.	Tilskud til styrket kvalitet i ældreplejen
8.	Tilskud vedr. akutfunktioner i hjemmesygeplejen
9.	Tilskud til bedre kvalitet i dagtilbud
10.	Tilskud til kommuner med vanskelige vilkår
11.	Udligning af selskabsskat
12.	Beskæftigelsestilskud
13.	Modregning vedr. forsyningsvirksomheder
14.	Ekstraordinært finansieringstilskud
15.	Kompensation vedr. refusionsomlægning

Kilde: Oplysninger i Økonomi- & Indenrigsministeriet.

Note: Følgende ordninger fra tilskudsudmeldingen er ikke medtaget, da de mere har karakter af refusioner: »tilskud til nedsat færgetakst for godstransport«, »tilskud for nedsat færgetakst for passagerbefordring« og »individuelt tilskud vedr. skatteændringer«.

Præsentationsmæssigt sker udligningen i Danmark – som det eneste af landene – ud fra det såkaldte nettoudligningsprincip via et strukturelt under- eller overskud. Dette overskud eller underskud fremkommer ved at sammenligne kommunens skatteindtægter – beregnet ud fra skattegrundlaget ganget med en gennemsnitlig skatteprocent – med kommunens udgiftsbehov. Hvis udgiftsbehovet er større end de beregnede skatteindtægter, er der et strukturelt underskud og vice versa for overskud.

Endelig er hovedparten af den danske udligning statsfinansieret, dvs. finansieret af bloktilskuddet.

Indtægtsudligning

På indtægtssiden i Danmark udlignes de to væsentligste skatte-kilder, dvs. (kommunale) *personskatter* og afgiftspligtige *grundværdier*. Udligning af den kommunale andel af selskabsskat sker særskilt i en af de 15 særordninger (se tabel 1). Ejendoms-skattens dækningsafgift udlignes ikke.

Udgiftsudligning

På udgiftssiden udlignes en vægtet opgørelse af faktorer for aldersrelaterede udgifter og socioøkonomiske forhold. De aldersrelaterede udgifter vægtes med ca. 2/3 af det samlede indeks og de socioøkonomiske faktorer vægtes med ca. 1/3.

NOTE 1 Det skal dog noteres, at særtilskud ikke indgår i beregningerne, hvilket kunne ændre billedet.

NOTE 2 For en uddybende beskrivelse af den danske case, se Etzerodt & Mau Pedersen i dette temanummer.

En grundtanke i det danske system er, at udgiftsbehovene skal baseres på »objektive faktorer«. Desuden understreges det, at de socioøkonomiske faktorer skal måle det socioøkonomiske element i udgiftsbehovet generelt og altså ikke er hæftet op på bestemte sektorer. Det sker ved, at de socioøkonomiske faktorer indgår i et socioøkonomisk indeks. Udgangspunktet for identifikationen af udgiftsbehovsfaktorer er i øvrigt kommunernes faktiske adfærd og udgifter. Der gøres således ikke forsøg på at måle udgiftsbehov ud fra den – teoretisk – mest hensigtsmæssige løsning af opgaverne. Eller – for den sags skyld – om visse udgifter overhovedet er en egentlig kommunal opgave og derfor skal udlignes. Alle udgifter udlignes med andre ord.

Norge

Kommunerne i Norge er ansvarlige for en lang række opgaver, herunder daginstitutioner, førskole og grundskole, arealplanlægning og tekniske tjenester samt social- og sundhedstjeneste, herunder praktiserende læger.

Det norske udligningssystem – også kaldet inntekstsystemet – blev etableret i 1986 ved at omlægge 50 øremærkede tilskud til rammetilskud (generelle tilskud). Selv om systemet har været ændret og videreudviklet siden, ligger hovedprincipperne i systemet stadig fast den dag i dag. Hovedprincipperne er som følger:

- Bloktilskud (rammetilskud)
- Indtægtsudligning
- Fuld (100 %) udgiftsudligning
- Regionalpolitiske tilskud
- Skønstilskud

Rammetilskuddet fordeles for størstedelens vedkommende efter indbyggertal.

Indtægtsudligning

Indtægtsudligningen omfordeler skatteindtægter mellem kommuner. Grundlaget for den kommunale indtægtsudligning er personlige indkomst- og formueskatter og naturressourceskat fra vandkraftværker³. Dette er skatter, hvor kommunene i praksis ikke har beskatningsfrihed. Enkelte kommuner har betydelige ejendomsskatteindtægter fra vandkraftværker, i tillæg til såkaldte »konesjonskraftinntekter«. Siden disse indtægter ikke omfattes af indtægtsudligningen, er de vigtige kilder til indtægtsforskelle mellem kommuner (se Borge, et al., 2015). Kommunale ejendomsskatter, som kommunerne fortsat har råderet over, omfattes således ikke af indtægtsudligningen.

Indtægtsudligningen foregår sådan, at kommuner med et skattegrundlag per indbygger under landsgennemsnittet får et tilskud svarende til 60 pct. af forskellen mellem kommunens skattegrundlag og landsgennemsnittet. Dette tilskud finansieres af en tilsvarende modregning af skatteindtægter fra kom-

muner med skattegrundlag over landsgennemsnittet. Kommuner med et skattegrundlag per indbygger under 90 pct. af landsgennemsnittet får i tillæg kompenseret 35 pct. af forskellen mellem kommunens skattegrundlag og landsgennemsnittet. Det betyder i praksis, at kompensationsgraden er 95 pct. for kommuner med et skattegrundlag per indbygger under 90 pct. af landsgennemsnittet og 60 pct. for kommuner med et skattegrundlag per indbygger over 90 pct. Ordningen minder om den danske ordning vedr. kommuner med højt strukturelt underskud. Størstedelen af indtægtsudligningen er således finansieret af de mere velstående kommuner, mens en mindre del finansieres af staten.

Efter Rattsø-udvalgets udredning (1996) var der stor debat om indtægtsudligningen. Indtægtsudligningen var tidligere udformet som en garanteret mindsteindkomst. Det indebar, at de fleste kommuner havde en kompensationsgrad på 100 pct., og at de ikke fik en gevinst som følge af en øgning af skattegrundlaget. Udvalget ønskede at styrke kommunernes incitamenter for at styrke indtægtsgrundlaget, hvilket blev efterkommet.

Udgiftsudligning

Formålet med udgiftsudligningen er at give kommunerne mulighed for at levere ligeværdige velfærdsservices. Siden Rattsø-udvalgets udredning (1996) har udgiftsudligningen været knyttet til såkaldte nationale velfærdsydelser – ydelser, hvor det er vigtigt, at tilbuddet ikke varierer meget mellem kommunerne. Udgiftsudligningen er udformet som en rent mellemkommunal ordning og finansieres således alene af kommunerne. Siden 1994 har der været én fælles omfordelingsnøgle for alle ydelser.

Udgiftsudligningen er – ligesom i Danmark – baseret på objektive kriterier, som ikke kan påvirkes direkte af lokale prioriteringer. Alderskriteriet er det dominerede kriterie, og den samlede vægt af alderskriteriet er på 70 pct. Øvrige kriterier for kommunerne kan groft sagt inddeles i to grupper: Socioøkonomiske kriterier, der påvirker efterspørgslen, og kriterier, der kompenserer for omkostningsulemper knyttet til en spredt bosætning og smådriftsulemper. I Norge udlignes, som nævnt ovenfor, 100 pct. på udgiftssiden.

Vægtningen af kriterierne er baseret på statistiske analyser. Tidligere var der en normativ model for grundskolen – i stil med Sverige – som fangede betydningen af bosætningsmønstre og smådriftsulemper. Den normative model er dog gradvist afviklet. Siden 2007 er vægten af kriterier for grundskolen også baseret på statistiske analyser (se Borge-udvalget, 2005).

Den løbende proces om kommunesammenslutninger har medført stor debat om, hvorvidt det er rimeligt at betragte antallet af indbyggere i en kommune som en ufrivillig omkostning.

NOTE 3 Tidligere var virksomhedsbeskatning også inkluderet i indtægtsudligning, men blev i 1998 omlagt til det statslige niveau, så det ikke længere indgik i udligningen.

Til forskel fra Danmark har kommunesammenlægningerne i Norge været baseret på fuld frivillighed. Indtil nu har 121 besluttet at slå sig sammen til 47 nye kommuner, så antallet af norske kommuner reduceres til 356. I denne sammenhæng er flere modeller blevet vurderet (se Borge, 2015), lige fra at fjerne kompensationen for smådriftsulemper til differentiering af basistilskuddet baseret på rejseafstande. Det ansvarlige Kommunal- og Regionaldepartement valgte en variant af det sidste alternativ, hvor kommuner med rejseafstande over en vis grænse får fuldt basistilskud. Kommuner med rejseafstande under denne grænse får reduceret basistilskud, dog mindst halvdelen af basistilskuddet. Den valgte model kan således betragtes som et kompromis, hvor smådriftsulemper betragtes som ufrivillige i kommuner med lange rejseafstande og som delvist (u)frivillig i kommuner med korte rejseafstande.

Regionalpolitiske tilskud og skønstilskud

Det norske udligningssystem indeholder også tilskud, som er begrundet ud fra regionalpolitiske målsætninger. Der gives selvstændige distriktilskud til kommuner i Nord- og Syd Norge. Herudover er der oprettet et storbytilskud, regionstilskud (regionsenter tilskudd) og vækstkommunetilskud. Formålet med skønstilskuddene er at indfange forhold, som ikke varetages ordentligt igennem de øvrige kriterier i udligningssystemet. Fordelingen af skønstilskuddene har været relativt stabil over tid og er kendetegnet ved høje tilskud per indbygger i små kommuner og kommuner i Nord Norge.

Det kan indvendes, at de regionalpolitiske tilskud i nogen grad modvirker hinanden. Når de fleste kommunetyper modtager særtilskud, er det ikke klart, hvem der prioriteres. En anden indvending er, at der er ret komplicerede betingelser, der skal være opfyldt, før en kommune kan modtage tilskud, hvilket gør systemet mindre overskueligt. En fordel ved regionalpolitiske tilskud kan imidlertid være, at de fungerer som nødvendige »sikkerhedsventiler«, og at de har været vigtige for opretholdelsen af opbakningen om rammefinansieringssystemet.

Sverige

Sveriges offentlige sektor er i stil med Norges og Danmarks organiseret i tre niveauer: et statsligt, et regionalt (län) og et kommunalt niveau. Sveriges 290 kommuner varetager en række velfærdsopgaver inden for daginstitutioner, førskole- og grundskole, individ- og familieomsorg, ældreomsorg, handicappede, opgaver vedr. indvandrere og visse infrastrukturopgaver.

Formålet med udligning nævnes bl.a. i finanslovsforslagets tekst. Heraf fremgår, at formålet med udligningssystemet er, at det »bidrar till målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar« (Regeringen, 2017, s. 27).

Sveriges tilskuds- og udligningssystem består hovedsageligt af følgende ordninger:

- Indkomstudligning
- Udgiftsudligning

- Strukturelle tilskud
- Reguleringsbidrag/afgift

Indtægtsudligning

Indkomstudligningen udgør også i Sverige den største del af omfordelingen af midler, der følger af det samlede udligningssystem. Indkomstudligningen finansieres primært af statens bloktilskud (del af »allmänna statsbidrag«), mens en mindre del finansieres af de økonomisk velstillede kommuner. Der er således en overvægt af kommuner, der modtager penge fra ordningen – i 2015 godt 60 mia. SEK – og et mindretal, der afleverer penge – i 2015 godt 4 mia. SEK. Rent teknisk foregår indkomstudligningen som følger: Grænseværdien for indkomstudligning er 115 % af det landsgennemsnitlige skattegrundlag per indbygger. Kommuner med et beregnet skattegrundlag over grænseværdien skal aflevere 85 % af den del af skattegrundlaget, der overstiger de 115 %. Kommuner med et beregnet skattegrundlag under grænseværdien modtager en kompensation på 95 % af skattegrundlaget op til de 115 %.

I 2008 indførtes en kommunal ejendomsskat (fastighetsavgift). Det er bemærkelsesværdigt, at denne, trods variationer mellem kommunerne, ikke udlignes.

Udgiftsudligning

Sveriges udgiftsudligning benævnes kostnadsutjämning. Den primære ordning omhandler udgiftssiden bredt set og indebærer 100 % udligning af de beregnede forskelle. Den finansieres alene af kommunerne og er altså rent mellemkommunal. Hertil kommer en særskilt mellemkommunal udgifts-/omkostningsudligning vedr. handicappede, benævnt LSS-udligning (»lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade«). Ligesom de andre nordiske lande anvender det svenske system objektive kriterier, idet der dog er enkelte undtagelser fra målet om upåvirkelighed i både det generelle system (Mau Pedersen & Finansieringsudvalget, 2018, s. 50) og – i større grad – LSS-udligningen (Sveriges Kommuner och Landsting et al., 2008, s. 29). Udligning af udgiftsbehov i det generelle system foregår på baggrund af opgjorte forskelle i 10 forskellige serviceområder eller udligningsaspekter, hvor kriterierne fremgår af tabel 2.

Vægtene for kriterierne kan være fastsat ved statistiske opgørelser, herunder regressionsanalyser. Det er værd at bemærke, at lønstrukturen også indgår eksplicit blandt områderne.

Via kriterieværdierne i de enkelte kommuner opgøres standardudgifter i de 10 delmodeller hver for sig. Kommuner, der afviger fra gennemsnittet, udlignes 100 %.

Den største del af udgiftsudligningen er drevet af forskelle vedr. ældreomsorg, sundhed og transport. Det synes endvidere at være kommunerne i Syd- og Øst Sverige, der sender penge til Nordsverige og hovedstadsregionen via denne ordning. Indenfor hovedstadsregionen fremfører kommunerne dog, at pengestrømmen går fra hovedstadsregionen og til den resterende del af landet (Utjämningskommittén, 2011, s. 39, 56).

Table 2. Delmodeller i det svenske udligningssystem vedr. udgifter, 2018.

Område	Kriterier i hovedtræk
Førskole, fritidshjem mv.	Alderssammensætning, tillæg for førskole og fritidshjem
Førskole og grundskole	Alderssammensætning, fremmedsprogede, små skoler
Gymnasier	Alderssammensætning, bebyggelsesstruktur, programvalg
Individ- og familieomsorg	Indbyggertal, arbejdsløse, lavtuddannelse, bybefolkning, andel med langvarig økonomisk bistand
Børn og unge med udenlandsk baggrund	Indbyggertal, andel børn og unge med udenlandsk baggrund
Ældreomsorg	Alderssammensætning, civilstand
Befolkningsændringer	Reduktion seneste 20 år, forøgelse 1-5-årige, reduktion 7 til
Bebyggelsesstruktur	Indbyggertal, byggeomkostning, opvarmning/klimafaktor, vejudgifter mv.
Lønomskostninger	Lønindeks og beregning af lønomskostninger
Kollektiv trafik	Indbyggertal, beboere i større byer, andel udpendlere

Kilde: www.scb.dk.

Note: Forbehold for unøjagtigheder grundet dansk oversættelse.

Som noget særligt i Sverige sker beregningen af udgiftsbehovene for små skoler på baggrund af forskellige teoretisk normativt opstillede skolestørrelser og elevers geografiske fordeling (Økonomi & Indenrigsministeriets Finansieringsudvalget, 2012, s. 88). Denne tilgang er unik i en nordisk kontekst, trods lignende tidligere har fundet sted i Norge som omtalt ovenfor.

Sveriges udgiftsudligning er dog blevet kritiseret af OECD (2006) for at være for omfattende. Samtidig er udgiftsudligningen blevet kritiseret for at være for kompleks. Jf. Sveriges Kommuner og Landsting et al. (2008) giver opgørelsen af udgiftsbehovet ud fra delmodeller mulighed for at tage hensyn til de meget forskellige forudsætninger, der gælder for de forskellige områder. Ulempen er, at udligningsordningen bliver omfattende med et stort antal faktorer og delmodeller.

Andre tilskud og bidrag – strukturtilskud og reguleringsbidrag

Der er udover forskellige overgangstilskud også indbygget et statsfinansieret strukturelt tilskud i det svenske system, som i 2015 udgjorde omkring 2 mia. SEK. Tilskuddet bygger på flere kriterier, såsom en spinkel populationsbase, høj arbejdsløshed og kompensation for tidligere ændringer af udligningssystemet.

Endelig er der også et reguleringsbidrag – eller reguleringsafgift – som skal sikre, at statens samlede beløb udbetalt til kommunerne som generelle statsbidrag til især indkomstudjævning, strukturbidrag og overgangstilskud svarer til det statsligt forudsatte. Beløbet fordeles efter indbyggertal. Beløbet kan sammenlignes med det danske rest-bloktilskud, men kan også være negativt.

I modsætningen til det danske system har Sverige ikke en overudligningsordning (Statskontoret, 2011, s. 3). Problematikken er i Sverige kendt fra diskussionen om pomperipossa-effekten (som Astrid Lindgren rejste i 1970'erne vedr. det nationale skattesystem). Utjämningskommittén har dog argumenteret for, at overudligning ikke er et nævneværdigt problem for de svenske kommuner (Utjämningskommittén, 2011, s. 58).

Finland

Finlands offentlige sektor er, modsat de øvrige nordiske lande, uden en regional administrativ enhed og er i stedet organiseret i to niveauer – et statsligt og et kommunalt niveau. I stedet for regioner har finnerne såkaldte »samarbejdskommuner« (på finsk Kuntayhtymä), som varetager store velfærdsopgaver, der omfatter mange borgere (såsom sundhedsvæsenet). Herudover varetager kommunerne en række (velfærds)opgaver lige fra uddannelse og ældrepleje til infrastruktur, kulturtilbud og vandforsyning. Blandt de 311 finske kommuner er der ca. 200 samarbejdskommuner. Samarbejdskommunerne finansieres primært af medlemskommunerne (i enkelte tilfælde bidrager staten også).

I starten af 2015 blev det finske system reformeret. Formålet med reformen var at gøre systemet mere simpelt, gennemskueligt og effektivt – herunder skulle udgiftsbehovene præciseres. Enkelte kriterier var tidligere blevet kritiseret for at være upræcise (Lehtonen et al., 2008; Häkkinen et al., 2009), så man afskaffede derfor en række kriterier og ændrede kommunernes økonomiske incitament til at styrke skattegrundlaget. Trods disse ændringer kritiseres systemet dog stadig for at være for kompliceret.

Det finske system har ikke indskrevet en formålsparagraf eller lignende i udligningsloven.

Det finske udligningssystem består overordnet af tre dele (Moio et al., 2010; Lag 1704, 2009):

- To bloktilskud
- Øremærkede tilskud
- Særtilskud til særligt økonomisk vanskeligt stillede kommuner

De to bloktilskud udgør omkring 90 % af de samlede tilskud til kommuner og finansieres primært af staten. Modsat det danske bloktilskud er de to finske sektorspecifikke. Det første bloktil-

skud tildeles efter udgiftsbehov i relation til *sociale forhold & sundhed, folkeskoler, biblioteker og kunst & kultur*. Bloktilskuddet tildeles primært efter antal af personer i forskellige aldersgrupper (hvor kategorien 84+ udgør den største andel og 0-15-årige den næststørste andel). I tillæg til disse kriterier er også *arbejdsløshed, sygdom, tosprogede indbyggere med udenlandsk baggrund, ø-kommuner, befolkningstæthed og borgeres uddannelsesbaggrund*. Disse kriterier vægtes dog relativt mindre end alderskriteriet. Dette bloktilskud administreres af Finansministeriet.

Det andet bloktilskud tildeles efter udgiftsbehov i relation til *gymnasier og erhvervsskoler, ungdoms- og sportsrelaterede aktiviteter og teatre & orkestre*. Tildelingskriteriet for videregående uddannelse er antal af studerende og studerende med udenlandsk baggrund og immigranter, hvor det for erhvervsskoler er antal skoledage pr. student, beståede eksamener og »outcome effektivitet«. Tildelingskriteriet for ungdoms- og sportsrelaterede aktiviteter og teatre & orkestre er henholdsvis antal timers undervisning, arbejdsår og antal indbyggere. Det andet bloktilskud administreres af Uddannelses- & Kulturministeriet. I Finland er der således en idé om, at sektornære ministerier er bedst til at styre de dele af udligningssystemet, der relaterer sig hertil.

Afsluttende er der et særtilskud til særligt økonomisk vanskeligt stillede kommuner. Kommuner skal dog søge om at få særtilskuddet, hvorefter Finansministeriet vurderer, om kommunen skal tildeles det ekstraordinære tilskud (i stil med nogle af særordningerne i Danmark og skønstilskuddet i Norge). Denne ordning udgør kun en lille brøkdel af det samlede udligningsregnestykke i Finland.

Udgiftsudligning

Udligning af udgiftsbehov finansieres alene af staten og udgør størstedelen af bloktilskuddene – og dermed den største del af den samlede udligning. På udgiftssiden udlignes et beregnet udgiftsbehov baseret på faktorerne gennemgået ovenfor. Hver kommune får et tilskud af staten, der er lig det beregnede udgiftsbehov minus en fast selvfinansieringsdel. Formelt set har man således 100 % udligning på udgiftssiden i Finland. Hvis en kommunes reelle udgifter dog overstiger det beregnede udgiftsbehov, udlignes den ekstra del, så at sige, ikke og kommunen må selv finansiere det beløb, der overstiger det beregnede. Hvis en kommunes reelle udgifter derimod er lavere end det beregnede udgiftsbehov, beholder kommunen stadig det fulde tilskud (baseret på det beregnede udgiftsbehov). Hensigten med denne indretning er at give kommunerne en økonomisk tilskyndelse til at økonomisere fornuftigt med sine midler. Man bliver således belønnet for at bruge færre penge end forventet og straffet for at bruge flere (for en diskussion af incitamenter i det danske system, se Christoffersen et al. i dette temanummer).

Indkomstudligning

Finland har også en indkomstudligning i tillæg til bloktilskuddene. På indkomstsiden udlignes det beregnede skattegrundlag baseret på de skatter, en kommune kunne indkræve, hvis den brugte de landsgennemsnitlige skattesatser til at beskatte (kommunale) personindkomster, kommuners andel af virksomhedsskat og boliger. Indkomstudligningen kompenserer 80 % af det beregnede skattegrundlag op til en grænseværdi på 100 % (af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag) og ydes som tillæg til bloktilskuddene for udgiftsbehovene (i 2018 var det 265 kommuner der modtog, hvis der ses bort fra Åland). Der er, så at sige, et nedre gulv for, hvor meget kommunerne minimum får i Finland. Før reformen i 2015 var det nedre gulv på 91.86 %. Hvis en kommunes skatteindtægter derimod overstiger det beregnede skattegrundlag, skal den aflevere 37 % af den ekstra del⁴. Der er således et vist element af mellemkommunal finansiering på indkomstsiden, men da omfanget af kompensation overstiger bidrag, må staten træde til og finansiere restdelen.

Opsummerede sammenligning af de fire cases

Hvilke forskelle og ligheder er der så mellem de fire landes udligningssystemer? Vi forsøger her at tage et par forhold op (se tabel 3) – omend på et noget overordnet og skønsmæssigt niveau.

For Danmark og Sverige har der kunnet identificeres officielle udmeldinger om formålet med udligning. Det er dog ikke entydigt, hvorvidt det betyder noget for udfordringen af udligningen – det er der i hvert fald ikke klare tegn på. Danmark er det eneste land, der har en særordning for hovedstadskommunerne. Norge har dog et særligt »storbytilskud«. Som noget særligt kan for Danmarks vedkommende også nævnes brugen af de mange særlige ordninger.

Udligningssystemerne er primært statsfinansierede i alle landene – trods andelen af kommunale bidrag varierer mellem landene. Finlands og Sveriges system er endvidere på udgiftssiden særligt kendetegnet ved at være sektoropdelt. Fælles for alle landene er også, at indkomstudligning er baseret på personindkomster. Herudover er grundværdier inkluderet i det danske system, formues- og naturressourceskat på kraftværk i det norske⁵ og virksomheds- og ejendomsskat i det finske system.

Landenes udligningssystemer bygger også på ideen om »objektivitet«. Det drejer sig i særdeleshed om Danmark og Norge, men også delvist Sverige og Finland.

Alle lande opererer endvidere med kriterier, som tager højde for regionale og geografiske forskelle. Det gælder eksempelvis vedrørende befolkningsudvikling og arbejdsmarked. Det danske system indeholder dog færre af sådanne kriterier end de øvrige nordiske lande.

NOTE 4 Det gøres rent teknisk ved at fratække bidraget fra bloktilskuddet.

NOTE 5 Det er dog kun en lille del af naturressourceskatten, der udlignes i Norge.

Tabel 3. Sammenligning af de nordiske landes udligningssystemer.

	Danmark	Sverige	Norge	Finland
Formål med udligning er udmeldt	Ja	Delvist	Nej	Nej
Form for udligning (sektor, statsfinansieret)	Primært statsfinansieret	Primært statsfinansieret, sektor	Primært statsfinansieret	Primært statsfinansieret, sektor
Særordning for hovedstaden	Ja	Nej	Delvist	Nej
Indkomstudligning	Indkomstskat, grundværdier (og selskabsindkomst)	Indkomstskat	Indkomst- og formueskatt & naturressource-skat	Indkomst-, virksomhed- & ejendomsskat
Udgiftsbehovsudligning	Alder & socioøkonomi	Socioøko., løn- & infrastruktur, udd. inst.	Alder, socioøkonomi & spredt bosætning	Alder samt en række sektororienterede kriterier
Kriterier baseret på objektivitet	Ja	I betydelig grad	Ja	I betydelig grad
Brug af geografiske/strukturelle ordninger	Mindre grad	I nogen grad	Udpræget grad	Mindre grad
Brug af særlige tilskud	Betydelig	I nogen grad	I nogen grad	I nogen grad

Kriterier for udgiftsbehovsudligningen varierer endvidere en del mellem landene – både indholdet og omfanget. Her synes det danske system noget mere gennemskueligt end fx det svenske og finske system. Udligningsniveauerne synes umiddelbart højere i Sverige end i de øvrige tre lande. Vi vil dog her afstå fra en præcis vurdering af udligningsgraden, da det vil kræve en egentlig statistisk bearbejdelse og bl.a. hensyntagen til indtægter, der ikke udlignes.

Vi indledte artiklen med at spørge, hvad Danmark kan lære af de andre nordiske lande? Her må svaret være flere ting, men ét element synes at springe i øjnene efter analysen af de

fire landes udligningssystemer: Danmarks forholdsvis store brug af særlige tilskud, der har vokset sig relativt omfangsrigt, senest ikke mindst med det ekstraordinære finansieringstilskud. Det hæmmer, alt andet lige, overblikket over systemet, og en (måske) større problematik er hermed risikoen for, at de mange særlige tilskud vokser sig frem som et selvstændigt parallelt system til den generelle udligning. En nedbringelse af særtilskud og særlige tilskud – evt. ved at inkorporere flere af dem i den generelle udligning – vil skabe et bedre overblik og samtidig mindske risikoen for fremkomsten af et selvstændigt parallelt udligningssystem.

REFERENCER

Borge-udvalget (2005): *Fordeling, forenkling, forbedring. Indtektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. NOU 2005:18.

Borge, L.-E. (2015): *Smådriftslemper i indtektssystemet i lys af kommunereformen*. Notat, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.

Borge, L.-E., Parmer, P. & Torvik, R. (2015): »Local natural resource curse?«. *Journal of Public Economics*, 131, 101-114.

Häkkinen, U., Nguyen, L., Pekurinen, M. & Peltola, M. (2009): *Tutkimus terveyden- ja vanhustenhuollon tarve- ja valtionosuuskriteeristä*. National Institute for Health and Welfare Reports 3/2009. Helsinki.

Lehtonen S., Lyytikäinen T. & Moisio A. (2008): *Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi*. Government Institute for Economic Research, Research Report 141.

Lag 1704 (2009): *Lag om statsandel för kommunal basservice*. 29.12.2009/1704.

Mau Pedersen, N.J. & Finansieringsudvalget (2018): *Analyse af regionale og strukturelle elemen-*

ter i udligningssystemet. København: Økonomi & Indenrigsministeriet.

Moisio, A., Loikkanen, H.A. & Oulasvirta, L. (2010): *Public services at the local level – The Finnish Way*. VATT Policy Reports 2/2010. Helsinki: Government Institute for Economic Research.

Moisio, Antti & Oulasvirta, L. (2012): *Pääkaupunkien tehtävät ja rahoitus Pohjoismaissa, sivut 297-312 teoksessa Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin*. Toim. Heikki A. Loikkanen & Seppo Laakso & Ilkka Susiluoto. Helsingin kaupunki, Tietokeskus.

Mønnesland, J. (2001): *Kommunale inntektssystemer i Norden*. NIBR. Oslo: NIBR.

Rattso-udvalget (1996): *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. NOU 1996: 1.

OECD (2006): *Territorial Reviews: Stockholm*.

OECD (2018): *Fiscal Decentralisation database*.

Regeringen (2017): *Allmänna bidrag till kommuner*. Proposition 2017/18:1 Udgiftsområde 25.

Statskontoret (2011): *Kommunal utjämning i Danmark, Finland och Norge*. 2009/94-5.

Sveriges Kommuner och Landsting & Finansdepartementet (2008): *Kommunalekonomisk utjämning. En informationsskrift om utjämningsystemet för kommuner och landsring 2008*.

Utjämningskommittén (2011): *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen*. SOU 2011: 39.

www.scb.se: <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finansiering-forden-kommunala-sektorn/kommunalekonomisk-utjamning-och-utjamning-av-lss-kostnader/>. Aflæst 20. august 2018.

Økonomi- & Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg (2012): *Kommunale udgiftsspørgsmål og andre udligningspørgsmål*. Økonomi- & Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, Betænkning nr. 1533.