

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 – hjørnesteen, 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 jøkende 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 u hensigtsmæssige 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

Det kommunale udligningssystemets opbygning og historik

Hvorfor har vi et udligningssystem, hvordan har det ændret sig over tid, og hvad er de mest centrale elementer i systemet i dag? Artiklen besvarer alle tre spørgsmål med henblik på at give en historisk-kontekstuel forklaring af udligningssystemet.



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



NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN
VIVE
Projektchef
njmp@vive.dk

Introduktion*

Det kommunale udlignings- og tilskudssystem har været genstand for en betydelig debat det forgangne år. Det er der for så vidt ikke noget nyt i – debatten har faktisk være i gang i godt 100 år, men debatten er spidset til på det seneste – både mellem kommunerne og politikerne på Christiansborg (se Etzerodt & Hansen i dette temanummer). Systemet fordeleler godt 95 milliarder kroner årligt (2016-niveau) mellem de danske kommuner og spiller derfor en afgørende rolle for de danske kommuners økonomiske vilkår, såvel som for regionale uligheder i Danmark. Vejrup et al. (2017) har fx vist, at op til 1/3 af enkelte kommuners budget afhænger af udlignings- og tilskudssystemet. Udlignings- og tilskudssystemet er derfor vigtigt for forståelsen af kommunernes økonomiske velstand og velfærd.

Vi giver her en generel introduktion til systemets vigtigste elementer, dets struktur, finansiering såvel som systemets historiske kontekst. Vi behandler to sæt af spørgsmål – der naturligvis hænger sammen. Det ene sæt omhandler systemet, som vi kender det: Hvordan er systemet opbygget i dag? Hvordan finansieres det? Og hvilke (regne)principper bygger det på? Det andet sæt af spørgsmål omhandler systemets historie: Hvor stammer det kommunale udligningssystem fra, og hvorfor kom det overhovedet til? Hvordan har det ændret sig over tid mht. kriterier og udligningsniveauer? Ved at behandle begge spørgsmål ønskes således en historisk-kontekstuel forklaring af det nuværende system. Vi starter med at gennemgå systemets formål og de grundlæggende principper.

Kommunal udligning – opbygning og grundlæggende principper

Formålet med det kommunale udligningssystem er, at kommunerne skal have nogenlunde lige muligheder for at finansiere ens service, hvilket igen må indebære, at forholdet mellem det lokale serviceniveau og beskatningsniveau er forholdsvis ensartet kommunerne imellem. Formålet med systemet er således ikke at udligne kvaliteten af services, den disponible indkomst eller lignende mellem de danske kommuner – og heller ikke at gøre servicen ens. Disse problematikker vedrører andre politikområder. I stedet er grundtanken at udligne forskelle i de økonomiske vilkår, som kommunerne ikke selv umiddelbart kan ændre, men må indrette sig efter (for er kritisk diskussion heraf, se Gregers i dette temanummer). Hvis man forestiller sig et system, der udlignede alle de økonomiske muligheder mellem kommunerne (100 pct. udligning), skulle forskelle i service således udelukkende afspejle lokalpolitiske præferencer. Nogle kommuner vil måske prioritere ældre højere end vej og park, og andre kultur højere end udsatte borgere. Kommuner kan tænkeligt også ønske en generel højere service end andre kommuner, men må så tage konsekvensen i form af et højere beskatningsniveau. Denne grundtanke er også i overensstemmelse med troen på et stærkt kommunestyre, som Danmark historisk har været kendt for. Da vi ikke har 100 pct. udligning i Danmark, vil der dog bestå en vis grad af ulighed mellem kommunerne, og nogle kommuner vil fx kunne have et (lidt) højere serviceniveau end andre, selv om beskatningsniveauet er lavere.

* Vi vil gerne takke Finn Etzerodt og Jørgen Goul Andersen for gode kommentarer.

** Søren Frank Etzerodt vil også gerne takke Det Obelske Familiefond for finansiell støtte.

Det kommunale udligningssystem består i dag, jf. tabel 1, af fem overordnede komponenter (Økonomi & Indenrigsministeriet, 2018a):

- 1) Landsudligningen
- 2) Hovedstadsudligningen
- 3) Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud
- 4) Bloktilskud
- 5) Særlige tilskuds- og udligningsordninger

For at forstå flere af disse ordninger, bliver man nødt til at vide, hvad de to tekniske betegnelser det »strukturelle underskud« og »udgiftsbehov« dækker over.

Tabel 1. Oversigt over ordninger i det kommunale udligningssystem

<i>Landsudligning</i>	Udligning af 61 pct. af kommunernes strukturelle over/underskud (omfatter alle kommuner)
<i>Hovedstadsudligning</i>	Udligning af 27 pct. af det strukturelle over/underskud i forhold til hovedstadens gennemsnit (omfatter de 34 kommuner i hovedstadsregionen)
<i>Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud</i>	Tilskud på 32 pct. af forskellen af det strukturelle underskud, som overstiger 95 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud (omfatter aktuelt 59 af 64 kommuner uden for hovedstadsregionen)
<i>Bloktilskud</i>	Finansierer Landsudligningen og udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud. Resten af bloktilskuddet tildeles efter indbyggertallet.
<i>Særlige tilskuds- og udligningsordninger</i>	I alt 15 særtilskud og ordninger

Kilde: Baseret på Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018a) med egne tilføjelser

Fælles for Landsudligningen, Hovedstadsudligningen og Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud er nemlig, at de opgøres ud fra det *strukturelle underskud*. Den noget tekniske betegnelse »strukturelle underskud« er særligt afgørende for at forstå de underliggende fordelingsmekanismer i udligningssystemet. Det strukturelle underskud beregnes som en kommunes skatteindtægter¹ beregnet ved en gennemsnitlig skatteprocent fratrukket det beregnede udgiftsbehov. Hvis vi tager Viborg Kommune som eksempel, vil det sige, at Viborg Kommunes strukturelle under/overskud beregnes som det skatteprovenu, der er produktet af kommunens beskatningsgrundlag og det landsgennemsnitlige beskatningsniveau minus kommunens beregnede udgiftsbehov:

$(Viborg\ Kommunes\ beskatningsgrundlag \times gns.\ kommunal\ skatteprocent) - (Viborg\ Kommunes\ beregnede\ udgiftsbehov) \times 0,61$

Betegnelsen det »strukturelle underskud« forsøger således at indfange – i ét mål – i hvilket omfang en kommune kan finansiere sit udgiftsbehov med en gennemsnitlig skatteprocent. Hvis kommunen ikke kan det, har den et strukturelt underskud – og hvis den kan finansiere mere end udgiftsbehovet, har den et strukturelt overskud. Det strukturelle underskud er således en indikation på en kommunes relative økonomiske situation.²

Det leder straks videre til opgørelsen af udgiftsbehovet. En kommunes udgiftsbehov beregnes på baggrund af kommunens *alderssammensætning* og en række *socioøkonomiske forhold*. Sidstnævnte er udledt via regressionsanalyser af udgiftsbehovet. De vigtigste kriterier fremgår af tabel 2.

Tabel 2. De vigtigste udgiftsbehovskriterier, 2019.

Landsudligning	
<i>Aldersbestemt udgiftsbehov, 67 pct.</i>	Vægt i pct.
0-5-årige	6,3
6-16-årige	15,9
17-64-årige	29,2
65-74-årige	5,1
75-84-årige	4,8
85-årige og derover	4,7
<i>Rejsetid</i>	1,0
<i>Socioøkonomisk udgiftsbehov, 33 pct.</i>	
Antal 20-59-årige uden beskæftigelse	6,3
Antal 20-49-årige uden erhvervsuddannelse	5,3
Antal familier i bestemte boligtyper	5,0
Antal personer med lav indkomst	2,6
Antal børn i familie m. forsørgere m. lav uddannelse	2,6
Beregnet nedgang i befolkningstal	0,7
Øvrige socioøk. kriterier	10,5
I alt	100

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018a) og egne beregninger.

Der er en nærmest U-formet sammenhæng mellem alderssammensætning og udgiftsbehov, så kommuner med en overvægt af børn, unge og ældre har et relativt større udgiftsbehov – særligt antallet af personer over 85 år øger udgiftsbehovet. De socioøkonomiske forhold indeholder blandt mange andre kriterier »20-59-årige uden beskæftigelse«, »familier i bestemte boligtyper« og »20-49-årige uden erhvervsuddannelse« og forsøger via disse *indikatorer*, som indregnes i et samlet indeks,

NOTE 1 Beregnet på kommunens skattegrundlag, som består af grundlaget for den kommunale indkomstskat samt en andel af de afgiftspligtige grundværdier.

NOTE 2 Fordi bloktilskuddet ikke indgår i regnestykket for det strukturelle underskud, får de fleste kommuner et underskud.

at indfange udgifter relateret til sociale forhold. Hvis en kommune således har mange unge og ældre og/eller mange borgere i den arbejdsdygtige alder uden arbejde og personer i almenyttige boligområder, får kommunen et højt udgiftsbehov. Med andre ord, hvis indikatorerne peger på, at en kommune har mange udgiftstunge borgere, scorer kommunen højt på opgørelser af udgiftsbehovet. Et enkelt af kriterierne, som har lav vægt, men en betydelig omfordelende effekt, er »beregnet nedgang i befolkningstallet«. Det er nok begrebsgymnastik for nu. I det næste afsnit gennemgås de fem hovedkomponenter i systemet.

Udligningssystemets fem hovedordninger

Landsudligningen er udligningssystemets hovedordning. Landsudligningen omfatter alle landets 98 kommuner og udligner 61 pct. af kommunernes strukturelle underskud. Hvis en kommune har et strukturelt underskud, finansieres 61 pct. af underskuddet således af udligningssystemet. Hvis en kommune har et strukturelt overskud, skal den aflevere 61 pct. af overskuddet til udligningsordningen. Lad os bruge Viborg som eksempel igen. Udregningen af Viborg Kommunes udligning i Landsudligningen fås ved at gange det strukturelle over/underskud med 0,61 (de 61 pct. udligning i Landsudligningen):

(Viborg Kommunes beskatningsgrundlag × gns.kommunal skatteprocent) - (Viborg Kommunes beregnede udgiftsbehov) × 0,61

I tal bliver det (med 2018-udligning): (Beregnete skatteindtægter = 4,11 mia. kr.) - (udgiftsbehov = 5,82 mia. kr.) = -1,71 mia. kr.

Viborg Kommune har altså et strukturelt underskud på 1,71 mia. kr., og her finansieres 61 pct. af underskuddet af Landsudligningen. Viborg Kommune modtager således 1,05 mia. kr. herfra (1,71 mia. kr. × 0,61). Omvendt har fx Rudersdal Kommune et strukturelt overskud på 1,64 mia. kr. Den kommune skal så aflevere ca. 1 mia. kr. til Landsudligningen.

Landsudligningen er i et vist begrænset omfang en mellemkommunal udligningsordning forstået sådan, at en mindre del af ordningen finansieres af kommuner med et strukturelt overskud. Da langt de fleste kommuner har underskud, må staten dog træde til. Her kommer bloktilskuddet så i anvendelse, og hovedparten af bloktilskuddet bruges faktisk til at finansiere Landsudligningen. I 2018 dækkes 91 pct. af regningen af staten, mens 9 pct. dækkes af de 10 kommuner, som har strukturelt overskud.

Hovedstadsudligningen er en tillægsordning til Landsudligningen – den er så at sige bygget oven på Landsudligningen – men omfatter kun de 34 kommunerne i det afgrænsede hovedstadsområde. De fleste kommuner ligger i Region Hovedstaden, men der er også nogle i Region Sjælland. Fælles for dem er,

at de ligger i, hvad der kan kaldes et fælles pendlingsområde. I Hovedstadsudligningen udlignes 27 pct. af medlemskommunernes strukturelle underskud/overskud, dvs. at kommuner i hovedstadsområdet kan have en marginal udligningsprocent på 88 pct. (61 pct. fra Landsudligningen + 27 pct. fra Hovedstadsudligningen). Ordningen bygger på samme omfordelingsprincip som Landsudligningen, hvor de økonomisk bedre stillede kommuner i hovedstaden, dvs. dem med et strukturelt overskud, afleverer penge til de mindre velstillede kommuner med strukturelt underskud. Det strukturelle underskud er her beregnet på en måde, så det i gennemsnit er nul.¹ Hovedstadsudligningen bliver hermed en rent mellemkommunal udligningsordning, hvilket vil sige, at den alene finansieres af medlemskommunerne uden tilskud fra staten.

Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud er også en tillægsordning og omfatter kommunerne uden for Hovedstadsudligningen, der opfylder betingelserne for tilskud. I 2018 var det 59 ud af 64 kommuner. I ordningen ydes der et tilskud på 32 pct. af den del af det strukturelle underskud, der overstiger 95 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud. Ordningen er til dels en pendant til Hovedstadsudligningen, men finansieres af staten via et bloktilskud, dvs. reelt af hele landet, idet rest-bloktilskuddet til fordeling i hele landet bliver tilsvarende mindre. Ordningen er mest værd for de kommuner, der har de største strukturelle underskud, som altså også mærker den største effekt af, at Landsudligningens udligningsniveau »kun« er på 61 pct.

Som det fremgår, går den største del af bloktilskuddet til finansiering af Landsudligningen og Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud. Eller udtrykt på en anden måde er udligningsordningerne primært statsfinansierede. Det er dog mest et præsentationsmæssigt spørgsmål, idet alle ordningerne principielt kunne »omskrives« til mellemkommunale ordninger, og det fulde bloktilskud herefter fordeles til alle landets kommuner (jf. Finansieringsudvalget, 2005, kapitel 14). Den mindre del af bloktilskuddet, der i dag er til rest, efter at der er betalt til udligning, tildeles kommunerne proportionalt med deres indbyggertal.

Herudover er der en række større eller mindre særlige ordninger. Blandt de vigtigste, som flytter betydelige mia.-beløb, er beskæftigelsestilskuddet, som kompenserer kommunernes udgifter til forsikrede ledige, den særlige udligningsordning vedr. kommunernes udgifter til udlændinge, udligningen af kommunal selskabsskat og det ekstraordinære finansieringstilskud. Men der er også mindre ordninger og særtilskud, så som tilskud til kommuner på eller med mindre øer (ø-tilskud), til færgetransport mv. Disse særordninger har til hensigt at håndtere særlige byrdefordelmæssige udfordringer og specielle udgiftsbehov, der ikke direkte varetages i de andre udligningsordninger. Ø-tilskuddet er et godt eksempel på en

NOTE 3 De anvendte udgiftsbehovskriterier er lidt færre end i Landsudligningen og vægtet anderledes.

ordning, der i det store billede ikke fylder meget, men som har stor betydning for enkelte kommuner. Særorordninger kan således være hensigtsmæssige til at løse særudfordringer for et fåtal af kommuner – eller særlige problematikker for flere kommuner. En ulempe er selvfølgelig, at disse ordninger i kraft af deres antal og forskellige udformning hæmmer overblikket over systemet (se Borge et al. i dette temanummer).

Andre (mere tekniske, men vigtige) elementer i systemet

Udover de fem hovedordninger er der i systemet også indbygget en såkaldt overudligningsordning. Når alle udlignings- og tilskudsordningerne lægges sammen, kan enkelte kommuner med en lav udskrivningsprocent risikere at skulle betale mere end 100 pct. af et øget skatteprovenu, hvilket anses for at være kontraproduktivt for kommunernes incitamenter til at forbedre indkomstgrundlaget. Der er derfor konkret indbygget en regel, som betyder, at kommuner ikke kan aflevere mere end 93 pct. af en indkomstfremgang pr. indbygger til de generelle udligningsordninger.

Et vigtigt begreb i den danske udligningstradition, som den fremgår af en række betænkninger og rapporter gennem årene, er begrebet »objektive kriterier«. Det dækker over, at der stilles nogle krav til udgiftsbehovskriterierne i retning af, at de skal være robuste og ikke give uønskede incitamentsvirkninger. Konkret kræves det, (1) at det enkelte kriterium skal være upåvirkeligt af kommunens adfærd – i det mindste på kort sigt – (2) at det skal basere sig på en årsagsforklaring om, hvorfor det anvendes, og (3) at det skal være konstaterbart, dvs. gerne hvile på en offentliggjort statistik. Kravet om »objektivitet« er dog et ideal, der ikke altid opnås (se fx Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012, s. 114f; Kabelman & Mau Pedersen, 1999).

Vi har nu gennemgået det kommunale udligningssystem, sådan som det er opbygget i dag, men hvad kommer systemet ud af, hvorfor kom der overhovedet et udligningssystem, og hvordan har udligningsniveauerne ændret sig over de sidste årtier? Disse spørgsmål behandler vi i de kommende afsnit.

De historiske rødder i hovedtræk

Det kommunale udlignings- og tilskudssystem har en historie, der som minimum kan føres helt tilbage til slutningen af det 18. århundrede, hvor staten refunderede dele af kommuners udgifter til veje under notitsen om, at alle havde gavn af en funktionel infrastruktur. Der blev også givet statslige tilskud til kommunale skoler fra midten af det 19. århundrede. En betydelig del af kommunernes udgifter til aldersundersøttelser fra 1891 og frem blev ligeledes refunderet af staten. Sådan findes der flere eksempler på udligning og tilskud i den nyere danmarkshistorie – typisk i form af refusioner (tilbagebetalinger) fra stat til kommuner. Ideen om udligning kan altså som minimum spores tilbage til brugen af refusioner for godt 200 år siden (Mikkelsen, 1991).

Den kommunale skattelov af 1903 var dog en af de første omfattende reformer, der markant ændrede den regionale fordeling af ressourcer. Tiende til kirken blev fjernet, ejendoms-

skatter blev omdannet til skat på ejendomsskyld, og endelig blev der indført en skat på lønarbejde (indkomstskat) (Philip, 1950). I tillæg hertil blev der indført et statstilskud til særligt økonomisk udfordrede kommuner. Ideen om, at særligt udfordrede kommuner bør have ekstraordinær støtte – hvad vi i dag finder i »Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud« – har således godt 100 år på bagen. Et yderligere vigtigt element i skatteloven var, at der blev stadfæstet en fælles standard for opkrævning af skatter på tværs af landet. Således skriver Palle Mikkelsen om reformens betydning: »Omlægning af beskatningen medførte en kraftig geografisk udligning af skatetrykket på indkomster og ejendomme. Reglerne blev ens for købstæder og landkommuner« (Mikkelsen, 1991, s. 18).

I 1930'erne tog udviklingen af udligningslogikken for alvor fart. Trods den kommunale skattereforms betydelige rolle er der bred enighed om, at det var i socialreformen af 1933, grundpillerne til et egentligt udligningssystem blev lagt (Etzerodt & Balle Hansen, 2018; Mau Pedersen, 1995; Mikkelsen, 1991; Lundtorp, 2004). Forud for socialreformen i 1933 havde regeringen, på grund af de trange økonomiske vilkår i starten af 1930'erne, allerede tildelt kommunerne ekstra tilskud for finansåret 1931/1932 og indført et nyt særligt tilskud til vanskeligt stillede kommuner. Med socialminister Karl Kristian Steinckes socialreform fra 1933 tog regeringen skridtet videre og indførte en mellemkommunal refusionsordning, der havde som hensigt at fordele kommunernes udgifter til *offentlig forsorg* og *arbejdsløshedsforsikring* mere solidarisk (Steincke, 1933; Etzerodt & Hansen, 2018). Med oprettelsen af den mellemkommunale refusionsordning blev et egentligt udligningssystem, baseret på refusioner, således formelt grundlagt i Danmark.

I umiddelbar forlængelse heraf blev det fælleskommunale udligningsforbund oprettet i 1937. Formålet med udligningsforbundet var at skabe en mere ens skattebyrde ved at give tilskud til skoler, en række sociale ydelser (såsom arbejdsløshedsforsikring) og politi- og retsvæsen. Forbundet var organiseret som en fond, der dels fik midler fra den fælles kommunale grund- og ejendomsskyld, dels fra (progressiv) indkomstskat og fælles formueskat (Mau Pedersen, 1995).

I 1937 blev systemet også udbygget med en særlig hovedstadsordning (Mau Pedersen & Finansieringsudvalget, 2018). Ordningen omfattede oprindeligt kun København, Frederiksberg og Gentofte Kommuner. Ordningen blev skabt som et kompromis mellem parterne i forbindelse med en hidsig debat om at sammenlægge København og Frederiksberg Kommune i én enhed for derved at minimere uligheder mellem byområder inden for hovedstadsregionen. Frederiksberg bevarede som bekendt sin selvstændighed, og en hovedstadsudligning blev i stedet indført som et kompromis (Teglers, 2006).

Refusionssystemet fra 1930'erne blev løbende udbygget frem til byrdefordelingsreformerne i 1970'erne. Efter Anden Verdenskrig steg omfanget af refusioner, i takt med at kommunerne overtog stadigt flere velfærdsopgaver (Lundtorp, 2004). Således var der hele 90 refusionsordninger i 1960

(Mau Pedersen, 1995). I 1958 blev det fælleskommunale udligningsforbund erstattet med et statstilskud (Mikkelsen, 1991). Refusion til kommunale vejudgifter steg også i efterkrigsperioden, og staten overtog hovedparten af finansieringsansvaret i 1966.

Fortællingen om det kommunale udligningssystem fra det 18. hundrede og frem til 1970'erne er således i vid udtrækning en fortælling om udbygningen af et omfattende (mellem)kommunalt refusionssystem, der bygger på idéen om solidarisk fordeling – de bedst stillede kommuner skal bære det tungeste læs. I forbindelse med kommunalreformen i 1970 ændrede systemet dog grundlæggende karakter. Frem for at udligne på baggrund af faktisk afholdte udgifter, således som det sker, når der anvendes refusionssystemer, kom de mere grundlæggende økonomiske vilkår i centrum. Solidaritetslogikken forblev dog grundlæggende intakt, men man forsøgte at undgå de udgiftsdrivende refusionsordninger mest muligt.

Et moderne udlignings- og tilskudssystem bliver til

Lidt populært sagt blev det udligningssystem, som vi kender det i dag, grundlagt i 1970'erne med de såkaldte byrdefordelingsreformer. Byrdefordelingsreformerne blev i løbet af 1970'erne implementeret i fem faser (Mau Pedersen, 1995; Lundtorp, 2004). Første fase faldt i forbindelse med Kommunalreformen af 1970, hvor en række refusioner blev nedsat og fjernet for så i stedet at blive overtaget af staten via generelle tilskud. I den anden fase blev der indført en mellemkommunal udligning af beskatningsgrundlag, hvor mere velstående kommuner skulle finansiere dele af de mindre velstående kommuners underskud – staten finansierede restbeløbet. Det var altså i forbindelse med de indledende byrdefordelingsreformer, at en egentlig mellemkommunal udligningsordning blev dannet. I tredje fase introducerede man i højere grad brugen af de tidligere nævnte »objektive« kriterier som baggrund for beregningen af udligning. Vejrefusion forsvandt helt i denne fase, og kommunale udgifter til sygesikring blev yderligere kompenseret. I fase fire og fem forsvandt endnu en række refusioner, og den generelle udligning blev i stedet styrket.

Med byrdefordelingsreformerne blev det moderne udligningssystem således født, hvor principperne om statslig finansiering, generelle tilskud, objektive kriterier og mellemkommunal udligning står stærkt. På lige fod med socialreformen af 1933 har byrdefordelingsreformerne været afgørende for designet af udligningssystemet frem til i dag.

Efter byrdefordelingsreformerne fulgte en række andre reformer af varierende betydning for systemet. Af nævneværdige ændringer i 1980'erne er inklusionen af de første sociale kriterier⁴ i udligningssystemet i 1980. Mere indgribende var dog

ændringen af systemet i 1984, hvor statstilskud og udligning blev adskilt, så ændringer i statstilskuddet ikke fik en direkte indvirkning på udligningsgraden (Mau Pedersen, 1995). Desuden blev en række regler og beregninger forsimplet i samme ombæring. I 1996 kom Udlignings- og finansieringsreformen (Indenrigsministeriet, 1995). I reformen blev den sociale del af udgiftsbehovene styrket, og det sociale indeks – senere benævnt socioøkonomisk indeks – blev introduceret som et samlebegreb for de socioøkonomiske faktorer. Fra 1996 og frem til strukturreformen i 2007 blev systemet kun marginalt ændret.

I forbindelse med strukturreformen blev en større reform af udligningssystemet gennemført med finansieringsreformen af 2006 med virkning for budgetåret 2007 (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2006; Mau Pedersen, 2006). Af de mere afgørende punkter i denne reform kan nævnes følgende: 1) Ændring af fordelingsnøglen for bloktilskuddet, 2) ændring af udligningsmetode, 3) ændringer af udligningsniveauer og 4) ændring af ordningen Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud.

Fra 2007 og frem blev dele af bloktilskuddet tildelt efter indbyggertal frem for skattegrundlaget, der tidligere havde været tildelingskriteriet. Udligningsmetoden blev også ændret, idet anvendelsen af det før omtalte strukturelle overskud/underskud som det centrale beregningsgrundlag indebar en såkaldt netto-udligning. Tidligere var skattegrundlagene og udgiftsbehovene således blevet udlignet i adskilte ordninger. Ved kommunalreformen overtog kommunerne en del opgaver fra de gamle amtskommuner, der havde opereret med en noget højere grad af udligning end kommunerne. Det er utvivlsomt noget af baggrunden for, at udligningsniveaue i Landsudligningen, der omfatter alle kommuner, blev øget betydeligt fra 2007, selv om udligningsprocenterne (i procentpoint) for Hovedstadsudligningen faldt i samme omfang. Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud blev også ændret fra at indeholde udligning af skattegrundlag til nu også at inkludere udligning af udgiftsbehov. Disse ændringer konstituerer i vid udstrækning det system, som vi har i dag.

De store ændringer af udligningssystemet (1933, 1970'erne, 2007) er således sammenfaldende med andre betydningsfulde begivenheder (økonomisk krise i 1930'erne, og kommunale omstruktureringer i henholdsvis 1970'erne og 2007). Men hvordan har systemet så udviklet sig siden strukturreformen i 2007?

Vigtige (relativt mindre) ændringer siden strukturreformen

I forbindelse med beskæftigelsesreformen i 2010 blev beskæftigelsestilskuddet indført, da kommunerne blev pålagt

NOTE 4 Tidligere havde systemet ikke taget højde for sociale kriterier i det store udligningsregnestykke. Sociale kriterier omfattede i starten af 1980'erne »børn af enlige forsørgere«, »utidssvarende boliger«, »nyere udlejningsbiler« og »enlige ældre«. Sidenhen er en række andre kriterier tilføjet.

NOTE 5 Beskæftigelsestilskuddet er efterreguleret i 2012 og 2016.

finansieringen af dele af udgifter til dagpenge og aktivering af forsikrede ledige (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018a)⁵. Beskæftigelsestilskuddet består af et grundtilskud og et merudgiftsbehov, der opgøres som forskellen mellem grundtilskuddet og nettoudgifterne.

Gennem årene, hvor kommunerne har overtaget stadig flere opgaver på bl.a. handicapområdet og bærer en stigende del af finansieringsansvaret for de arbejdsmarkedsrettede overførsler, har kravene til ikke mindst udligningen af udgiftsbehov været stigende. I denne sammenhæng har systemet også skullet håndtere ændringer i den sociale sammensætning af befolkningen mellem land og by, tendens til afvandring fra visse områder mv. Disse problematikker er blevet af stigende betydning, hvilket også kunne ses af ændringerne i udligningssystemet i 2013, som under overskriften »mere præcis måling af udgiftsbehovet« indebar en lang række ændringer af eksisterende kriterier og tilkomst af enkelte nye socioøkonomiske kriterier.

Endelig blev der med virkning fra 2016 vedtaget en refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet, hvor refusionerne standardiseres, men samtidig nedjusteres. Dette har betydning for udligningssystemet, da omlægningen indebærer, at kommunernes udgifter hertil i højere grad dækkes af generelle tilskud. Reformen har derfor byrdefordelingsmæssige implikationer for kommunerne, da nogle kommuners økonomi rammes relativt hårdere end andre – især yderkommunerne (Økonomi- & Indenrigsministeriet, 2018b). For at imødegå de byrdefordelingsmæssige konsekvenser har man derfor lavet en såkaldt initial løsning, hvor blandt andet udligningsprocenten i Landsudligningen hæves fra 58 pct. til 61 pct. Det var oprindeligt meningen, at der fra 2018 – senere udsat til 2019 – skulle have været en mere varig løsning på de byrdefordelingsmæssige konsekvenser af refusionsomlægningen, men de politiske forhandlinger herom løb ud i sandet i foråret 2018. Finansieringsudvalget havde dog forinden forelagt en række løsningsmodeller, der – udover en række øvrige ændringsmuligheder og tilpasninger – alle indeholdt den nævnte »initiale« løsning, som således kunne se ud til at ende med at blive en varig del af systemet, når det på ny bliver aktuelt at genoptage videreudviklingen af systemet.

Hvad har alle disse nyere ændringer (fra 1980'erne og frem) så haft af betydning for udligningsniveauerne? Som det fremgår af tabel 3, har der været en betydelig variation i udligningsniveauerne over tid i Landsudligningen og Hovedstadsudligningen. Bemærk dog, at tallene før og efter 2007 ikke er direkte sammenlignelige grundet forskellige opgørelsesmetoder – det skyldes blandt andet kommunernes opgaveportefølje, der har en indvirkning på udligningsniveauet og ændring i fordelingsnøglen for bloktilskuddet. Tallene skal derfor tolkes med varsomhed og giver kun en grovindikation på udviklingen. I Landsudligningen synes det overordnede udligningsniveau dog at være steget fra 1984 til 2018, især vedr. udgiftsbehov. Udligningsniveauerne i Hovedstadsudligningen – navnlig udligning af skattegrundlaget – har ændret sig markant over tid. I forbindelse med Strukturreformen i 2007 blev udligningsniveauet i Hovedstadsudligning dog sænket betydeligt.

Tabel 3. Udviklingen i udligningsniveauer i Landsudligningen & Hovedstadsudligningen, 1984-2018, i pct.

	1984	1988	1994	1996	2007	2018
<i>Landsudligningen</i>						
Skattegrundlag	50	52	50	45	58	61
Udgiftsbehov	30	35	35	45	58	61
<i>Hovedstadsudligningen</i>						
Skattegrundlag	30	90	90	40	27	27
Udgiftsbehov	30	25	25	40	27	27

Kilde: Mau Pedersen & Finansieringsudvalget (2018) med egne tilføjelser.

Note: Fra 2007 opgøres udligningsniveauerne delvist anderledes. Data fra før og efter 2007 er derfor ikke direkte sammenlignelige.

Som den historiske gennemgang har vist, er det snarere reglen end undtagelsen, at systemet ændres gradvist over tid. Da systemet indgår i en dynamisk kontekst under gradvis forandring, er det utvivlsomt også vigtigt, at systemet i fremtiden tilpasses og opdateres til ændringer i samfundet og kommunernes økonomiske betingelser. Også for at undgå, at diverse særordninger vokser frem som en slags lapperi på systemet.

REFERENCER

Etzerodt, Søren Frank & Hansen, Morten Balle (2018): »Redesigning wealth redistribution systems in local government: A theory-based stakeholder analysis of power struggles amongst Danish municipalities«. Præsenteret på *Regional Inequalities – Patterns, Causes, Effects and Policies* i Marburg, 14.-16. marts, 2018.

Finansieringsudvalget (2005): *Finansieringsudvalgets rapport om et nyt udligningssystem*. December 2005.

Finansieringsudvalget (2012): *Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål*. Betænkning 1533.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006): *Kommunal udligning og generelle tilskud 2007*.

Kabelmann, Thomas & Mau Pedersen, Niels Jørgen (1999): »Measuring social expenditure needs – is it possible to be objective? The case of Denmark«. Præsenteret på *International*

Institute of Public Finances conference i Moskva, august 1999.

Mau Pedersen, Niels Jørgen & Finansieringsudvalget (2018): *Analyse af regionale og strukturelle elementer i udligning*. Økonomi- og Indenrigsministeriet og Finansieringsudvalget.

Mau Pedersen, Niels Jørgen (2006). *Kommunal tilskud og udligning – i teori og praksis (Undervisningsnoter nr. 94)*. København: Økonomisk Institut, Københavns Universitet.

Mau Pedersen, Niels Jørgen (1995): *Decentralisering & Kommunaløkonomi*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

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

Lundtorp, Svend (2004): *Udviklingen af de kommunale udligningsordninger*. AKF Forlaget.

Philip, Kjeld (1950): »Skattekommissionens forslag om en skattereform«. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, bind 88, s. 253-269.

Teglens, Jørgen (2006): »Fra landsted til Nye-landsvej – Et byseminarium og dets forankring i Københavns omdannelse fra miniatureby til metropol«. *Tidsskrift for forsknings- og udviklingsprojekter på Frederiksberg Seminarium*, 1: 1-17.

Steincke, Karl Kristian (1933): *Socialreformen – En kortfattet oversigt af socialminister K.K. Steincke*. København: Fremad, 2. oplag.

Vejrup, K., Gjermansen, H., Moltrup-Nielsen, B., Drescher, M., Andersen, A.K. & Mau Pedersen, N.J. (2017): *Udligning og tilskud udgør mere end 30 pct. af indtægterne i flere kommuner*. Danmarks Statistik.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018a): *Kommunal udligning og generelle tilskud 2019*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018b): *Af rapportering fra Finansieringsudvalget*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Kommunernes kamp om statslige tilskud

Tilskud fra staten har stor betydning for kommunerne, der har et stærkt incitament til at påvirke beslutningstagere for at få flere tilskud. Artiklen undersøger, hvilke strategier kommuner bruger til at varetage deres interesser over for regeringen.



MARIE KJÆRGAARD
VIVE, Senioranalytiker
Cand.scient.pol, ph.d.
makj@vive.dk

Indledning

I Danmark, og i de fleste andre lande, har tilskud fra staten stor betydning for kommunernes økonomiske situation. Som nævnt i den første artikel i dette nummer består de danske kommuners finansiering af et omfattende system af tilskud og puljer, der fordeles efter forskellige kriterier, og som i det efterfølgende vil blive refereret til som statslige tilskud. En stor del af finansieringen foregår gennem det kommunale tilskuds- og udligningssystem, der fordeler og omfordeler store beløb mellem kommunerne (se Mau og Etzerodt i dette nummer). Kommunerne har derfor en stærk interesse i at lobbye for at påvirke omfanget og fordelingen af de statslige tilskud. Et eksempel på denne interesse findes i den aktive debat, der ofte foregår op til ændringer af udligningssystemet (Brandsen, 2014) eller i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger mellem Regeringen og KL (Heinskou, 2015), hvor en del af tilskuds- og udligningssystemet fastlægges. Også dannelsen af sammenslutninger som »Det Skæve Danmark« og »Rimelig Udligning Nu«, hvor grupper af kommuner slår sig sammen for at få ændret det eksisterende tilskudssystem, vidner om tilskudssystemets store betydning for kommunernes økonomi (se i øvrigt Hansen og Etzerodt i dette nummer).

På en række områder sker kommunernes interessevaretagelse gennem KL, der repræsenterer kommunerne, og som ofte har privilegeret adgang til den centrale beslutningsproces og betydelige organisatoriske ressourcer. Fx varetager KL rollen som kommunernes forhandler i økonomiforhandlingerne med regeringen. Der er dog også en række områder, hvor tilskudenes væsentlige omfordelende konsekvenser gør det svært

for kommunerne at etablere en fælles interesse og dermed at give KL et egentligt forhandlingsmandat over for staten. Det kommunale tilskuds- og udligningssystem indeholder tilskud med både store og små omfordelingskonsekvenser, og lobbyaktiviteten kan dermed se forskellig ud, afhængig af hvilken del af tilskudssystemet, der er tale om.

Forskningslitteraturen på dette område har primært beskæftiget sig med interessevaretagelse gennem etablerede organisationer (Blom-Hansen, 2002, Cammisa, 1995, Haider, 1974). Det er derimod mere uklart, hvordan kommuner varetager egne interesser udenom en etableret organisation (som fx KL), ligesom litteraturen kun giver sparsomme bud på, hvad der forklarer kommuners valg af strategi (se Loftis & Kettler, 2015 for en undtagelse).

Artiklen her bygger på et af studierne fra min ph.d.-afhandling fra 2016 (Kjærgaard, 2016), der uddyber og begrundet teoretiske valg, forskningsdesign og analyser. På baggrund heraf præsenterer denne artikel hovedkonklusionerne i forhold til at:

- Kategorisere tilskudstyper i forhold til deres omfordelende konsekvenser for kommunerne
- Undersøge om kommunernes lobbyisme er forskellig afhængig af tilskudstypen

Herudover har studiet undersøgt, hvorvidt og eventuelt hvordan kommunestørrelse og kommunens økonomiske situation har betydning for, hvilken interessevaretagelsesstrategi en

kommune vælger. I denne artikel er fundene fra denne del af analysen dog udeladt.

Forskningsdesign og metode

Studiets overordnede forskningsdesign præsenteres kort her. For en mere uddybende gennemgang af metodiske valg, analysestrategi, caseudvælgelse mm., der ligger til grund for artiklen, henvises til afhandlingen (Kjærgaard, 2016).

Studiet indeholder væsentlige eksplorative elementer, og der anvendes derfor et case-baseret forskningsdesign, som giver mulighed for en dybdegående undersøgelse af kommunernes interessevaretagelsesstrategier (Gerring, 2006). Der er udvalgt fire kommuner som grundlag for undersøgelsen, og der er gennemført interviews med tre repræsentanter fra hver kommune: borgmesteren, kommunaldirektøren og økonomichefen eller økonomidirektøren, da disse tre personer er vigtige i forhold til at træffe beslutninger om kommunens strategiske retning (Kjaer, 2014; Blom-Hansen & Heeager, 2011). Interviewene er gennemført i efteråret 2014.

I undersøgelsens design er der søgt at opnå variation på de centrale faktorer i analysen (kommunestørrelse, økonomisk situation og tilskudstype) ved at udvælge fire kommuner og fire tilskudstyper. Udvalgelsen af kommuner sigter mod at opnå variation på kommunestørrelse og økonomisk situation (en såkaldt divers udvælgelsesstrategi, jf. Gerring, 2006). Den konkrete udvælgelse af kommuner er for størrelses vedkommende sket på baggrund af indbyggertal. I forhold til økonomisk situation er udvælgelsen sket på baggrund af kommunens økonomiske performance i årene 2010–2014. Variationen på tilskudstype er opnået ved at udvælge fire forskellige tilskudstyper, som der fokuseres på i interviewene. Kommunernes strategier undersøges i et kvalitativt forskningsdesign med brug af semi-strukturerede interviews. Kodningen af interviewene er foretaget i to dele: en åben kodning og en lukket kodning. Resultaterne af analyserne er kondenseret i displays (jf. Dahler-Larsen, 2002).

Fire tilskudstyper

Kommuner har store interesser på spil i forhold til at opnå så stort et tilskud som muligt for den kommunale sektor som helhed. Samtidig har den enkelte kommune en stærk interesse i at få så stor en del af det samlede tilskud som muligt, da det derved, alt andet lige, bliver lettere for kommunen at løse sine opgaver.

Tilskudssystemet i Danmark består af en række tilskud og puljer, der fordeles til kommunerne efter forskellige principper og fordelingsnøgler (se fx Social- og Indenrigsministeriet 2015a). I det samlede tilskuds- og udligningssystem indgår der således en række forskellige tilskudstyper.

Baseret på klassisk forvaltnings- og organisationsteori (Niskanen, 1971; Wilson, 2000) må kommunerne forventes at have en egeninteresse i at opnå så store og så frie tilskud som muligt – dvs. tilskud tilknyttet så få bindinger på, hvad pengene kan

bruges til, som muligt. Den traditionelle klassificering af tilskud, der bygger på et skel mellem bundne og ubundne tilskud og mellem tilskud uden krav om medfinansiering og tilskud med krav om medfinansiering (Boadway & Shah, 2009), er derfor ikke særlig frugtbar i forhold til at undersøge, hvordan tilskudstype påvirker kommuners strategivalg. Ifølge denne kategorisering vil kommunerne altid ønske sig ubundne tilskud uden krav om medfinansiering.

Jeg foreslår i stedet en typologi for tilskudstyper, der fokuserer på to dimensioner: hvorvidt tilskuddet har stærke eller svage omfordelende konsekvenser (omfordelende konsekvenser), og hvor let eller svært det er at ændre det pågældende tilskud (regeltype). Regeltypen har betydning for, om tilskuddet har konsekvenser for kommunerne på kort eller lang sigt. De to dimensioner uddybes i det følgende.

For det første kan et tilskud variere afhængigt af, i hvor høj grad det har omfordelende konsekvenser. På baggrund af tidligere studier (Blom-Hansen, 2002; Heeager, 2012) er det rimeligt at forvente, at et tilskuds grad af omfordelende konsekvenser har betydning for, hvilken strategi kommuner vælger til at varetage deres interesser. Når et tilskud har svage omfordelingskonsekvenser, forventes kommuner at have en fælles, *universel interesse* (Nugent, 2009, s. 28–29) i at tiltrække så store og så ubundne tilskud som muligt. Når tilskud har stærke omfordelingskonsekvenser, forventes kommuner i stedet at have partikularistiske eller kategoriske interesser i tilskuddet. Ved *partikularistiske og kategoriske interesser* forstås, at kun en enkelt eller mindre grupper af kommuner med ensartede karakteristika deler præferencer, der er i modsætning til andre grupper eller kommuners interesser (Nugent, 2009, s. 34).

For det andet kan tilskud variere i forhold til, hvor let eller svært det er at ændre tilskuddets størrelse, mål og indhold, og dermed hvorvidt et tilskud har kort- eller langsigtede konsekvenser. Denne opdeling af tilskud skelner mellem, hvilken type regel de er baseret på. I litteraturen skelnes mellem *collective-choice-regler* og *operationelle regler* (Ostrom, 1990, s. 52). Nogle regler i samfundet (*Collective-choice-regler*) er svære at ændre, mens andre regler (*Operationelle regler*) ændres oftere. Statslige tilskud kan være reguleret af forskellige typer regler. Nogle tilskudstyper vil således være baseret på operationelle regler, være relativt lette at ændre og derfor primært påvirke modtagerne af tilskuddet på kort sigt (fx tilskud forhandlet i økonomiaftalen). Andre tilskud er baseret på *collective-choice-regler* og er derfor vanskeligere at ændre. Disse tilskud er ofte lovbestemte og påvirker modtagerne af tilskuddet på længere sigt (fx den generelle udligningsordning).

Tabel 1 illustrerer de fire teoretiske tilskudstyper og giver empiriske eksempler på, hvilke tilskud der falder i hver kategori. Da der er tale om en teoretisk klassificering, vil et konkret tilskud ofte indeholde elementer af flere af typerne. Eksempelvis vil fastlæggelsen af det samlede bloktilskuds størrelse ikke have omfordelende konsekvenser, mens beslutningen om, hvilken

Tabel 1. Klassificering af tilskudstyper, der kan påvirke kommuners lobbystrategier

		Omfordelende konsekvenser	
		Svage (Universel interesse)	Stærke (Kategorisk/partikularistisk interesse)
Regeltype	Operationel (konsekvenser på kort sigt)	Tilskud, der årligt forhandles med regeringen (1) (Eksempel: bloktilskud)	Beslutning om fordeling af tilskudspuljer (3) (Eksempel: tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner)
	Collective-choice (konsekvenser på lang sigt)	Forhandling om finansiering af opgaver, som kommunerne bliver ansvarlige for (2) (Eksempel: DUT-tilskud)	Formel-baserede, omfordelende tilskud (4) (Eksempel: udligningstilskud)

Note: Tilskudstyperne 1-4 er nogle blandt flere eksempler på, hvilke tilskudstyper der falder i hver celle.

nogle der skal ligge til grund for fordelingen af tilskuddet, potentielt har omfordelende konsekvenser.

Studiet analyserer de fire kommuners interessevaretagelse i forhold til fire forskellige tilskudstyper, der falder inden for hver sin celle i tabel 1. Empirisk set er alle tilskud en del af det samlede tilskud- og udligningssystem (Social- og Indenrigsministeriet, 2015b), som gør det svært at kategorisere et tilskud som hørende til en enkelt kategori. Udvalget af tilskud har derfor fokuseret på at finde tilskud, der matcher hver kategori så godt som muligt.

Som et eksempel på et tilskud med *svage omfordelingskonsekvenser og konsekvenser på kort sigt* undersøges finansieringstilskuddet. Dette tilskud er forhandlet i de årlige økonomiforhandlinger mellem KL og regeringen og gælder for ét budgetår. På tidspunktet for undersøgelsen havde tilskuddet eksisteret i to år og var fordelt efter indbyggertal (Regeringen og KL, 2013). Derved havde tilskuddet på daværende tidspunkt relativt svage omfordelingskonsekvenser. Som eksempel på et tilskud med *stærke omfordelingskonsekvenser og konsekvenser på kort sigt*, udvælges to mindre puljer: »tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner« og »særligt tilskud til flygtninge og indvandrere« (jf. Aftale om kommunernes økonomi for 2016). Disse puljer er udvalgt, fordi tildelingen af puljerne er baseret på specifikke kriterier, der favoriserer nogle kommuner på bekostning af andre. Puljerne forhandles årligt mellem KL og regeringen og rettede sig på undersøgelsestidspunktet mod budgetåret 2016. Som et eksempel på et tilskud med *svage omfordelingskonsekvenser og konsekvenser på lang sigt* udvælges DUT-tilskud, som er tilskud, der kompenserer kommunerne for opgaveændringer. DUT-tilskuddene forhandles i første omgang mellem KL og de sektorministerier, der er berørt af opgaveændringen. Selvom DUT-forhandlinger pågår hvert år og derfor kan synes at have

kortsigtede konsekvenser, har den enkelte DUT-sag og den medfølgende finansiering betydning for kommunerne på lang sigt, eftersom opgaven overflyttes til eller fratages kommunerne permanent. Endelig er udligningsordninger udvalgt til at repræsentere tilskud med *stærke omfordelingskonsekvenser og konsekvenser på lang sigt*. Der fandtes tre udligningsordninger for kommunerne i 2016: en generel udligning, en udligning rettet mod flygtninge og indvandrere og en udligning af selskabsskat (Social- og Indenrigsministeriet, 2015b). Hovedfokus er på den generelle udligning, men de to andre udligningsordninger bliver inkluderet, når det er relevant.

Kommuners strategier

Kommuner forventes at lobbye på forskellig måde i forskellige situationer og derfor gøre brug af forskellige interessevaretagelsesstrategier.

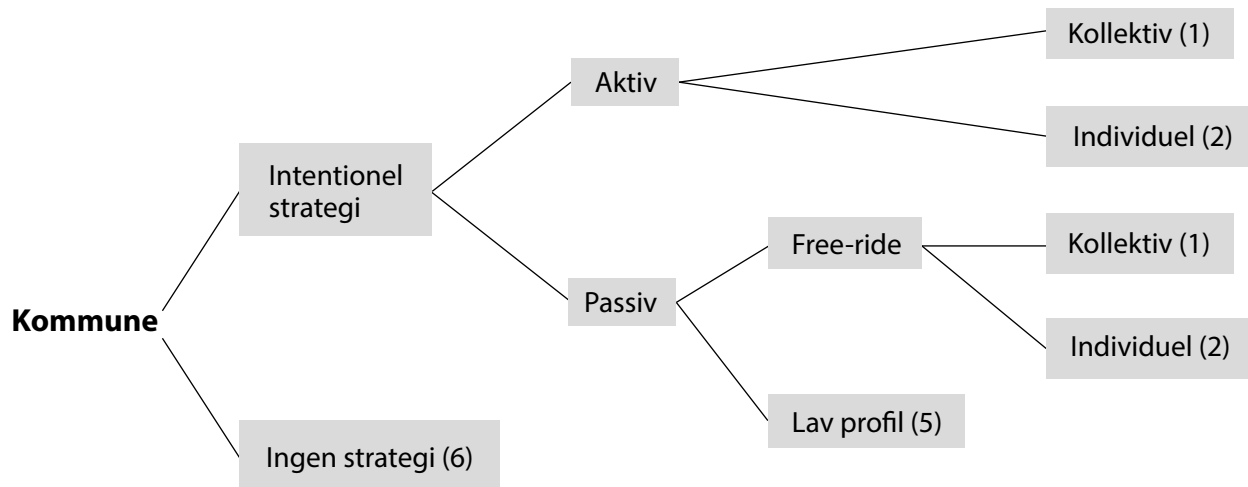
Forståelsen i litteraturen af, hvilke strategier kommuner bruger hvornår, er relativt begrænset. Strategier defineres i interessegruppelitteraturen som en interesseorganisations overordnede tilgang til at opnå sine politiske mål (Berry, 1977). Denne artikel fokuserer på to overordnede dimensioner: strategiens intensitet, dvs. i hvor høj grad kommunen er aktiv eller passiv i sin lobbyaktivitet, og strategitype, dvs. hvorvidt kommunen anvender en kollektiv eller individuel strategi. Da kommuner kan være aktive og passive i forhold til både den individuelle og kollektive strategi, illustreres strategierne i forhold til to dimensioner (se tabel 2).

Den kollektive strategi kommer til udtryk i form af kontakt til KL, mens den individuelle strategi kan ses, når kommunerne tager kontakt til Folketinget og ministerierne. Et eksempel på en aktiv, kollektiv strategi stammer fra en af kommunerne i undersøgelsen:

Tabel 2. Begrebslig ramme for kommuners strategier

		Strategitype	
		Kollektiv	Individuel
Strategiintensitet	Aktiv	Aktiv Kollektiv Strategi (1)	Aktiv Individuel Strategi (2)
	Passiv	Passiv Kollektiv Strategi (3)	Passiv Individuel Strategi (4)

Figur 1. Samlet oversigt over kommuners strategier



»... vi har selvfølgelig over for KL sagt, at vi synes, det er vigtigt, at der er et finansieringstilskud. Vi har også sagt, at vi synes, ud fra en [navn på kommune]-kontekst, så vil vi gerne have, at vi får fingrene i så mange af de penge som overhovedet muligt.« (Borgmester, Kommune 3, 2015)

Tilsvarende findes et eksempel på den aktive, individuelle strategi i et udsagn fra økonomidirektøren i en af de andre kommuner:

»... Ja, og så er vi gerne ovre og holde et møde med dem derovre [i København, red.]. Vi beder om at få et møde samtidig med Indenrigsministeren og de kontorchefer, der er. Og det plejer vi at få. Vi er derovre hvert år. Og med borgmesteren også.« (Økonomidirektør, Kommune 2, 2015)

Den individuelle strategi kan desuden komme til udtryk i to overordnede former: for det første ved at kommunen alene har kontakt til centrale beslutningstagere, og for det andet ved at kommuner slår sig sammen i ad hoc-baserede grupperinger for at lobbye for tilskud. Disse koalitioner af kommuner opfattes i denne analyse som en del af den individuelle strategi, da kommunerne ikke gør brug af institutionaliserede foreninger med eksempelvis mulighed for sekretariatsbistand (som fx KL).

Analyserne viser, at det empirisk set kan være vanskeligt at skelne mellem en *passiv kollektiv* strategi og en *passiv individuel* strategi. Ifølge definitionen af strategierne er der tale om en passiv kollektiv strategi, når en kommune er passiv, *fordi* den forlader sig på, at KL varetager dens interesse, mens en kommune anvender en passiv individuel strategi, hvis den er passiv, *fordi* den forlader sig på, at andre kommuner varetager dens interesser. Da en kommunes argumenter for ikke at foretage sig noget ikke altid er klare, er det empirisk set ikke altid muligt at skelne mellem disse to strategier. Fælles for de to strategier er dog, at kommunen free-ryder på enten KL eller andre kommuners lobbyarbejde.

Analyserne indikerer desuden, at der ud over de fire ovennævnte strategier, kan forekomme endnu en passiv strategi, der anvendes, når kommunen ønsker at opretholde status quo ved eksempelvis at undgå, at der kommer opmærksomhed på spørgsmålet om statslige tilskud (lav profil-strategi). Denne strategi eksemplificeres i undersøgelsen ved en af kommunernes beslutning om at være så passiv som muligt for ikke at tiltrække opmærksomhed til det nuværende tilskudssystem, som kommunen nyder godt af. Et eksempel på denne strategi findes i et udsagn fra borgmesteren i denne kommune:

»... man vælger jo sådan set sin måde at agere på ud fra den forudsætning, man har. Og lige nu har vi en god forudsætning, så vi har det jo egentlig godt med at være passive og køre vores egen forretning« (Borgmester, Kommune 1, 2015)

Endelig angiver analyserne, at kommuner kan have »ingen strategi«, hvilket vil sige, at kommunen ikke forholder sig strategisk til spørgsmålet om statslige tilskud. Dette står i modsætning til de intentionelle strategier, hvor kommunen har taget aktivt stilling til, hvordan den vil forholde sig til tilskuds- og udligningssystemet.

Samlet set peger analysen på seks primære strategier, som kommunerne anvender i relation til statslige tilskud (se figur 1).

Tilskudstype og kommunale strategier

Studiet undersøger, hvorvidt kommunerne bruger forskellige strategier afhængigt af, om aktiviteten retter sig mod fx en ændring af kriterierne i det generelle tilskuds- og udligningssystem, en særtilskudspulje eller at fastholde finansieringstilskuddet som en del af økonomiaftalen. Er det altså sådan, at kommunerne i højere grad varetager deres interesser via KL, når der er tale om tilskud, som alle kommuner får (nogenlunde lige meget) gavn af? Og på hvilken måde gør kommunerne brug af individuelle strategier, når der er tale om tilskud, som har forskellige økonomiske konsekvenser for kommunerne?

Det første spørgsmål bygger på et argument om, at når et tilskud har svage omfordelingskonsekvenser (altså kommer alle kommuner nogenlunde lige meget til gavn), har kommuner en universel interesse i tilskuddets udformning. Dette skaber et stort free-rider-problem, eftersom alle kommuner vil nyde gavn af en ændring i tilskuddet, men kun have et svagt individuelt incitament til at kæmpe for ændringen. Derfor forventes kommunerne i højere grad at bruge en kollektiv strategi i form af KL, når tilskuddet, det drejer sig om, har svage omfordelingskonsekvenser. Omvendt er det meget mere sandsynligt, at kommuner er individuelt aktive, når et tilskud har store omfordelingskonsekvenser, da de i denne situation ikke kan forlade sig på, at KL løser problemerne for dem. Desuden forventes regeltypen, som et tilskud er baseret på, at have betydning for strategivalg i kombination med kommuners karakteristika. Denne artikel fokuserer dog på betydningen af omfordelingskonsekvenser.

Resultaterne af undersøgelsen peger bl.a. på, at kommuner, der er *aktive* i deres lobbyarbejde i forhold til tilskud med stærkt omfordelende konsekvenser (tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner og det generelle udligningstilskud), i højere grad baserer deres aktivitet på individuelle kontakter end på kontakt gennem den kollektive kanal (KL). Den individuelle strategi involverer mange kanaler, såsom kontakt til adskillige ministre, kontakt til lokalvalgte folketingsmedlemmer, kontakt til nationale partiledere, kontakt til folketingets kommunaludvalg og kontakt til finansieringsudvalget. Desuden anvendes her også de omtalte foreninger såsom »Rimelig Udligning Nu«. Kommunerne forsøger altså at udnytte en række kanaler til at få indflydelse på, hvordan tilskuddet til særligt vanskeligt stillede kommuner og det generelle udligningstilskud skal fordeles. Der er i undersøgelsen også eksempler på kommuner, der forholder sig passive i forhold til tilskud med stærke omfordelingskonsekvenser. Hvis kommunen er *passiv*, sker dette ofte i form af den såkaldte »lav-profil«-strategi. Dette er typisk, når kommunen oplever at være godt stillet i det nuværende system.

Når statslige tilskud har svage omfordelingskonsekvenser, kunne man forvente, at kommunerne generelt er passive og i høj grad forlader sig på, at KL varetager deres interesse (passiv kollektiv strategi). Analysens resultater er dog mere nuancerede end som så. I forhold til forhandlinger om det beløb kommunerne samlet set skal reguleres med i forhold til DUT-sager (de langsigtede tilskud med svage omfordelingskonsekvenser) bekræfter analysen, at kommunerne i høj grad anvender KL. Dette kan dog ske både ved, at kommunen er aktiv og forsøger at påvirke forhandlingerne igennem KL eller ved at kommunen forholder sig passivt og forlader sig på, at KL varetager kommunens interesser. I forhold til disse tilskud anvender kommunerne altså både en passiv og en aktiv kollektiv strategi.

Desuden ser kommunerne ud til at være aktive i form af individuelle strategier i forhold til tilskud med svage omfordelingskonsekvenser og kortsigtede konsekvenser (finansieringstilskuddet). Kommuner forklarer, at de tager kontakt til Indenrigsministeren, Finansministeren, lokalvalgte folketings-

medlemmer og andre folketingsmedlemmer for at få indflydelse på det årligt tildelte finansieringstilskud. Kommunerne ser altså ud til at vurdere, at det er muligt at få indflydelse på dette tilskud, hvilket understøttes empirisk af, at fordelingen af finansieringstilskuddet har ændret sig fra at være baseret på en mindre omfordelende regel (kommunens indbyggertal) i 2013 og 2014 til at være delvist baseret på økonomiske kriterier fra 2015 og frem. Tilskuddet har således nu en mere omfordelende karakter end tidligere. På baggrund af denne analyse kan det dog ikke afgøres, om den individuelle lobbyisme relateret til finansieringstilskuddet er en konsekvens af ændringen i fordelingskriterier, eller om fordelingskriterierne er blevet ændret på baggrund af lobbyaktiviteten.

Samlet set ser kommunerne ud til at bruge et meget bredere spektrum af individuelle strategier i forhold til tilskud med stærkt omfordelende konsekvenser, end de gør i forhold til tilskud med svagere omfordelingskonsekvenser. Samtidig gør kommuner i høj grad brug af KL som indflydelseskanal, når det drejer sig om tilskud med svage omfordelingskonsekvenser.

Konklusion

Dette studie har undersøgt, *hvilke strategier kommuner bruger for at varetage deres interesser i forhold til statslige tilskud*. Svaret på dette spørgsmål falder i to dele.

For det første peger studiet på, at kommunernes strategier kan opdeles i henholdsvis kollektivt passive og aktive strategier og individuelt passive og aktive strategier. Derudover vælger kommunerne sommetider at være passive, ikke fordi de forlader sig på, at andre varetager deres interesser, som det er forudsat i den passive kollektive og passive individuelle strategi, men fordi de ønsker at opretholde status quo. Endeligt finder analysen, at nogle kommuner slet ingen strategi har, muligvis fordi de ikke er opmærksomme på muligheden for at lobbye.

I forhold til forklaringer på, hvorfor kommuner vælger forskellige strategier, understøtter fundene i dette studie forventningen om, at kommuner i højere grad anvender kollektive strategier (lobbyer gennem KL) i forhold til tilskud med svage omfordelingskonsekvenser, mens de gør mere brug af individuelle strategier (retter forsøget på indflydelse mod centrale beslutningstagere uden om KL), når det drejer sig om tilskud med stærke omfordelingskonsekvenser.

Endeligt skal det understreges, at resultaterne af denne undersøgelse er baseret på interviews i fire kommuner. Selvom disse er udvalgt for at give en bredt og dækkende billede af kommunernes interessevaretagelsesstrategier i forhold til statslige tilskud, kan der naturligvis være nuancer, der ville komme frem, hvis undersøgelsen blev udvidet til flere kommuner. Endeligt skal det nævnes, at der er tale om en undersøgelse på et felt, som ikke tidligere har været undersøgt særligt nøje i Danmark. Analysens resultater må derfor opfattes som et første bud på at kategorisere og undersøge kommunernes interessevaretagelsesstrategier i forhold til statslige tilskud.

LITTERATUR

- Berry, J.M. 1977, *Lobbying for the People. The Political Behavior of Public Interest Groups*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Blom-Hansen, J. 2002, *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*, Magtudredningen/Aarhus Universitetsforlag, Aarhus.
- Blom-Hansen, J. & Heeager, A. 2011, »Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State« in *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, eds. J. Lougli, F. Hendriks & A. Lidström, Oxford University Press, New York.
- Boadway, R.W. & Shah, A. 2009, *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, New York.
- Borgmester Kommune 1 2015, *Transkription af interview med borgmester i Kommune 1*, Borgmester, Kommune 1, Aarhus.
- Borgmester Kommune 3 2015, *Transkription af interview med borgmester i Kommune 3*, Borgmester, Kommune 3, Aarhus.
- Brandsen, M. 2014, *Det handler ikke kun om hovedstadsudligningen*.
- Cammisa, A.M. 1995, *Governments as Interest Groups: Intergovernmental Lobbying and the Federal System*, Praeger Publishers, Westport, CT.
- Dahler-Larsen, P. 2002, *At fremstille kvalitative data*, Syddansk Universitetsforlag, Odense M.
- Gerring, J. 2006, *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Haider, D.H. 1974, *When Governments Come to Washington: Governors, Mayors, and Intergovernmental Lobbying*, Free Press, New York.
- Heeager, A. 2012, *Kommuner som interessevaretagere. Et studie af danske kommuners brug af alliancer i den regionale interessevaretagelse. Ph.d.-afhandling (Politica ph.d.-serie)*, Politica, Aarhus.
- Heinskou, N. 2015, *Kommuner vrede over regeringens sparekrav: Går ud over børn og ældre*.
- Kjaer, U. 2014, »Urban Political Leadership and Political Representation The Multifaceted Representational Role of Danish Mayors«, *Urban Affairs Review*, vol. 51, no. 4, pp. 563-577.
- Kjærgaard, M. 2016, *Politics and Intergovernmental Grants: PhD Dissertation (Politica ph.d.-serie)*, Politica, Aarhus.
- Loftis, M.W. & Kettler, J.J. 2015, »Lobbying from Inside the System: Why Local Governments Pay for Representation in the U.S. Congress«, *Political Research Quarterly*, vol. 68, no. 1, pp. 193-206.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. 1994, *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*, 2nd edn, SAGE Publications, Thousand Oaks.
- Niskanen, W.A. 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.
- Nugent, J.D. 2009, *Safeguarding Federalism: How States Protect Their Interests in National Policymaking*, University of Oklahoma Press, Norman.
- Økonomidirektør Kommune 2 2015, *Transkription af interview med økonomidirektør i Kommune 2*, Økonomidirektør, Kommune 2, Aarhus.
- Ostrom, E. 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Regeringen og KL 2013, *Aftalen om Kommunernes Økonomi for 2014*, Regeringen og KL, København.
- Regeringen og KL 2015, *Aftale om Kommunernes Økonomi for 2014*, Regeringen og KL, København.
- Social- og Indenrigsministeriet 2015a, *Kommunal udligning og generelle tilskud 2016*, Social- og Indenrigsministeriet, København.
- Social- og Indenrigsministeriet 2015b, *Kommunal udligning og generelle tilskud 2016*, Social- og Indenrigsministeriet, København.
- Wilson, J.Q. 2000, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and why They Do it*, Basic Books, New York.

Det kommunale udligningssystem og argumenter for dets ændring

Artiklen gennemfører en komparativ analyse af rationalerne bag det danske kommunale udligningssystem, sådan som det er opbygget i dag, og sådan som det blev foreslået ændret af tre kommunale alliancer i 2017 og 2018. Formålet med artiklen er at tydeliggøre og sammenligne de tre alliancers centrale interventionsteorier relateret til systemet.



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



MORTEN BALLE HANSEN
Professor
REDY & COMA,
Institut for Statskundskab,
Aalborg Universitet
mbh@dps.aau.dk

Introduktion*

Det kommunale udligningssystem¹ er blevet debatteret en del det sidste år – og med rette. For som introduktionsartiklen til dette temanummer viser, er det kommunale udlignings- og tilskudssystem væsentligt for kommunernes økonomi og evne til at finansiere velfærdsservices. I sin essens handler systemet om, hvordan kommunernes og statens finanser (om)fordeles. Systemet handler altså grundlæggende om politik – »hvem, får hvad, hvornår og hvordan« som Lasswell (1936) berømt har formuleret det. I forskningssammenhænge ved vi dog overraskende lidt om, hvilke argumenter forskellige interessenter fremfører i forsøget på at påvirke ændringer af udligningssystemet. I denne artikel analyseres de tre kommunale alliancer, der er opstået over det sidste årti og deres syn på de nyeste debatter om udligning.

Politologer fremhæver ofte de konfliktfyldte aspekter ved politik, men historien om det kommunale udligningssystem har i lange perioder snarere været præget af inkrementalisme og fair share-principper (Jørgensen & Mouritzen, 2005; Lundtorp, 2004; se også Etzerodt & Mau Pedersen i dette nummer), og ændringer af systemet har sjældent været forsidestof for aviserne. Det har dog gradvist ændret sig over det sidste årti, hvor der synes at være tegn på stigende uenighed blandt kommunerne om, hvordan systemet skal indrettes, hvor omfattende

det skal være, hvilke ordninger der skal bevares og nedlægges såvel som kriterierne i systemet. Særligt inden for de sidste 10 år indikerer en række hændelser, at uenigheden blandt kommunerne synes at have bidt sig fast.

For det første har flere af de danske kommuner inden for de sidste 10 år organiseret sig i tre alliancer. Den ene alliance kalder sig *Rimelig Udligning* og består af en række østjyske kommuner, der mener, at en række (om)fordelingsmekanismer og kriterier i det nuværende system skal ændres, så det ikke favoriserer en landsdel frem for en anden. Den anden alliance kalder sig selv for *Bedre Balance*, der argumenterer for et »enstrengt udligningssystem«, hvilket blandet andet indebærer nedlæggelsen af Hovedstadsudligningen. Den tredje alliance kalder sig selv for *Stop Forskelsbehandlingen* og består af 34 kommuner i hovedstadsområdet, der argumenterer for at nedsætte det overordnede udligningsniveau samt for at bevare Hovedstadsudligningen. Kommunernes organisering de senere år peger således i retning af en mere polariseret kamp om det kommunale udligningssystem.

For det andet har Kommunernes Landsforening (KL) set sig nødsaget til at forlade sine pladser i Finansieringsudvalget i forbindelse med udarbejdelsen af udvalgets rapport med anbefalinger til ændringer af systemet, der udkom i februar 2018.

* Tak til Anne Hauritz Troelsen for studentermedhjælp.

** Tak til Det Obelske Familiefond for støtte til finansieringen af forskningsprogrammet REDY.

NOTE 1 Af pladmæssige årsager er det ikke muligt her at gennemgå de tekniske elementer i systemet, der løbende refereres til. Vi henviser derfor læseren til Etzerodt & Mau Pedersens introduktionsartikel i temanummeret, hvor systemet er gennemgået.

Det er os bekendt uden historiske fortilfælde og indikerer, at kommunernes fælles interessevaretagelse på dette område er svækket og har måttet vige pladsen for intern kommunal interessekamp.

For det tredje bragte alliancen Stop Forskelsbehandlingen en kampagne i flere af landets aviser i februar 2018 under overskriften »Stop Pengestrømmen til Jylland«. Debatten om udligningssystemet blev hermed for alvor trukket frem til offentligt skue.

I forlængelse heraf kan også nævnes, at Regeringens forhandlinger med Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti om ændringer af systemet endte uforløst i foråret 2018. Diskussionen om det kommunale udligningssystem synes således at være blevet mere polariseret i de senere år. Men hvordan skal man forstå uenigheden, og hvordan ser de centrale aktører på systemet? Det ved vi overraskende lidt om. Vi analyserer derfor de tre alliancers syn på *det kommunale udligningssystem* med henblik på at sammenligne ligheder og forskelle i aktørernes syn på det kommunale udligningssystem: Hvad er ifølge centrale aktører de væsentligste problemer i det nuværende udligningssystem? Hvordan mener aktørgrupperne, at de skal løses? Artiklen følger også op på den seneste udligningsdebat og analyserer de tre alliancers reaktioner på Finansieringsudvalgets anbefalinger til ændringer af systemet (der udkom i februar) såvel som de (foreløbige) uforløste politiske forhandlinger om ændringer af systemet.

Artiklen har primært et beskrivende sigte. Vi beskriver og sammenligner de centrale opfattelser af systemets fordele og ulemper, dets hovedproblemer og deres mulige løsning. Det er naturligvis nærliggende at opfatte aktørernes argumenter som simpel interessekamp om at få en størst mulig del af kagen. Det er imidlertid ikke vores ærinde her at forklare standpunkterne, eller hvorfor alliancerne opstod, men derimod at beskrive og sammenligne de centrale argumenter, der fremføres i debatten.

Vi behandler først de tre alliancers synspunkter på udligningssystemet, sådan som de fremstod i efteråret og vinteren 2017-2018, efterfulgt af en analyse af aktørernes syn på Finansieringsudvalgets anbefalinger fra februar 2018 og de foreløbige uforløste forhandlinger i foråret 2018, der mandede ud i en såkaldt ikke-beslutning (Bachrach & Baratz, 1962).

Teori og data

Som analytisk ramme bruges Hansen & Vedungs teoribaserede interesserent evaluering (Hansen & Vedung, 2005, 2010) til at belyse de tre alliancers interventionsteoretiske positioner. Begrebet interventionsteoretisk position kommer fra evalueringsteorien og omhandler lidt forsimplet (1) en aktørs opfattelse af en given situation og de problemer, der skal løses (situations-

teori), (2) aktørens teorier om, hvordan en intervention kan indvirke på og bidrage til at løse problemerne (virkningsteori), og (3) hvad begrundelserne er for, at situationen efter interventionen er at foretrække frem for situationen før interventionen (normativ teori).

Når vi taler om at analysere alliancernes syn på det kommunale udligningssystem (deres interventionsteoretiske positioner), spørger vi således:

- (1) Hvad fremhæver alliancen som de væsentligste problemer ved det nuværende kommunale udligningssystem?
- (2) Hvordan forestiller alliancen sig, at de ændringer der foreslås skal indvirke på og skabe den ændring, der ønskes?
- (3) Hvad er alliancens argumenter for, at det ændrede system er bedre end det nuværende system?

Efter at have analyseret de tre alliancers interventionsteori, med udgangspunkt i de tre ovenstående spørgsmål, sammenlignes de og deres ligheder og forskelle analyseres. Hvad er de alle enige om? Hvori består de væsentligste uenigheder?

Ved præsentationen af de enkelte alliancers argumentation benyttes det, Hansen og Vedung kalder »principle of reason« (Hansen & Vedung, 2010, s. 301), hvilket måske bedst kan forstås som det modsatte af at opsætte en stråmand. Inden for filosofien kaldes det også »the principle of charity« (Blackburn, 2016), og princippet går ud på at præsentere et argument i dets stærkest mulige form.

Datagrundlaget stammer dels fra alliancernes egne hjemmesider, dels fra indlæg i dagspressen. Alle tre alliancer har en hjemmeside, hvor analyser og kampagnemateriale er offentligt tilgængeligt. Materialet fra alliancernes hjemmesider benyttes primært til analysen af aktørernes syn på udligningssystemet. Kilder fra dagspressen er fundet via en systematisk søgning i søgemaskinen Infomedia. Tidsperioden for dataindsamlingen i Infomedia er afgrænset fra 1. januar 2018 til og med juni 2018 – og omfatter hermed tiden op til og efter Finansieringsudvalgets rapport og de uforløste forhandlinger i foråret. Søgningen er yderligere afgrænset til udelukkende at inkludere skrevet materiale i landsdækkende dagblade, regionale og lokale dagblade og lokale ugeaviser. Søgningen er nærmere bestemt målrettet udvalgte søgeord såsom »Rimelig Udligning«, »Bedre Balance«, »Stop Forskelsbehandling*«, »udligning*«, »kommunal udligning*«, »finansieringsudvalg*«, »kommunal udligning og tilskud«, »Forhandlinger om udligning« og forskellige kombinationer af disse kernesøgeord. Et krav for udvælgelse af datamaterialet er endvidere, at minimum en af borgmestrene fra en af alliancerne optræder i artiklen. Søgningen gav i alt 36 artikler². Materialet fra dagspressen benyttes alene til at beskrive alliancernes syn på udligningsdebatten, sådan som den har udfoldet sig i første halvår af 2018.

NOTE 2 Artiklerne kan efter anmodning erhverves af forfatterne.

Efteråret 2017: De tre alliancers syn på det kommunale udligningssystem³

I dette afsnit præsenteres de tre alliancers syn på udligningssystemet med udgangspunkt i den systematik, der er beskrevet ovenfor.

Rimelig Udligning

Rimelig Udligning blev, som den første af de tre alliancer, dannet i slutningen af 2008. Alliancen består af Favrskov, Silkeborg, Skanderborg, Odder, Syddjurs og Hedensted Kommune. Alliancen argumenterer generelt for et mere rimeligt system gennem ændringer af en række elementer i det nuværende system. Alliancen ser ulighed i kommunernes finansiering som hovedproblemet i det nuværende system og særligt fire problemer fremhæves:

- 1) Der tages ikke fuldt hensyn til aldersfordelingen i kommunerne.
- 2) Udgifter til sociale problemer varetages ikke hensigtsmæssigt i systemet, hvilket presser særligt landdistriktskommunernes økonomi. De sociale kriterier er ikke retvisende for de sociale udgifter i alle kommunetyper.
- 3) De reelle udgiftsbehov udlignes ikke ordentligt.
- 4) Særtilskudsordningen til indvandrere og efterkommere udlignes af flere omgange, så indtægter overgår udgifter.

Hvad er så løsningen på disse problemer? Hvilke interventioner foreslår alliancen? Ifølge Rimelig udligning bør de aldersbetingede forskelle i kommunernes udgifter medregnes 100 % i udgiftsbehovet.

Udfordringen med opgørelsen af de sociale kriterier kan løses ved at opdatere de nuværende sociale udgiftsbehov, så de passer bedre til alle kommunetyper, og alliancen har her en række konkrete forslag til ændringer, der ifølge dem selv vil føre til en mere rimelig udligning.

Hvad er den normative teori bag alliancens forslag? Udgangspunktet er princippet om, at kommunerne skal have mulighed for at levere nogenlunde ens serviceniveau, og at udligningen skal sikre dette i højere grad, end den gør i det nuværende system.

Bedre Balance

Bedre Balance blev dannet i umiddelbar forlængelse af vedtagelsen af refusionsomlægningen i beskæftigelsesreformen fra 2015 med virkning fra 2016. Alliancen består af Esbjerg, Randers, Århus, Herning, Hjørring, Holstebro og Odsherred Kommune. Ligesom Rimelig Udligning mener Bedre Balance, at udligningssystemet er uretfærdigt skruet sammen. De peger på følgende udfordringer i systemet:

- 1) Flere unge flytter til byerne, hvilket presser økonomien i provinskommunerne (grundet færre skatteindtægter).
- 2) Kommunerne uden for hovedstaden er mest økonomisk pressede: Kun tre ud af de 30 mest økonomisk pressede kommuner ligger i hovedstaden.
- 3) Beskatningsgrundlaget er højere i hovedstaden, og udgiftsbehovet er større i kommunerne uden for hovedstaden.
- 4) Serviceniveauet er højere i hovedstaden.

Hvordan mener Bedre Balance, at disse problemer skal løses? For det første skal Hovedstadsudligningen afskaffes, så der skabes et »enstrengt udligningssystem«. For det andet skal udligningsprocenten på 61 % i Landsudligningen hæves til 88 %. Alliancen ønsker med andre ord, at midlerne, der omfordeles inden for Hovedstadsudligningen, skal deles med kommunerne i resten af landet. For det tredje skal Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud ændres, sådan at ordningen også indebærer kommunerne i hovedstadsregionen.

Bedre Balance mener, at disse ændringer alt i alt vil give mere ensartede rammevilkår på tværs af de danske kommuner, så kommunerne i højere grad har mulighed for at tilbyde ens service på tværs af kommunegrænserne.

Bedre Balance ser det at skabe ensartethed og lige vilkår som et vigtig normativt mål med systemet.

Stop Forskelsbehandlingen

Stop Forskelsbehandlingen er et initiativ startet på opfordring af de 34 kommuner i det afgrænsede hovedstadsområde. Alliancen blev dannet i umiddelbar forlængelse af Bedre Balance og diskussionen om refusionsomlægningens byrdefordelmæssige implikationer i 2016.

Stop Forskelsbehandlingen mener ligesom de to andre alliancer, at det nuværende system er problematisk. Alliancen argumenterer for følgende problemer i det nuværende udligningssystem:

- 1) Blandt landets kommuner er syv ud af de 10 mest belastede placeret i hovedstadsregionen. Det skyldes særligt overvægten af hjemløse og fattige.
- 2) En »Modelfamilie« i Region Hovedstaden har 98.000 kroner færre til rådighed hvert år sammenlignet med kommunerne uden for hovedstaden.
- 3) Serviceniveauet er i dag lavere i kommunerne i hovedstadsområdet sammenlignet med kommunerne uden for hovedstaden.
- 4) Hovedstaden sender flere og flere penge til resten af landet. Det samlede udligningsbeløb er således steget fra ca. 7 mia. i 2007 til ca. 14 mia. i 2017.

NOTE 3 Dette afsnit bygger i høj grad på Etzerodt & Hansen (under udgivelse).

Ifølge Stop Forskelsbehandlingen vil flere af disse problematikere kunne håndteres ved at nedsætte det samlede antal kroner, der udlignes. Mere præcist mener alliancen, at det samlede udligningsniveau skal tilbage på 2007-niveau – en nedsættelse på ca. 7 mia. kr. Samtidig ønsker alliancen en fastholdelse af Hovedstadsudligningen.

Alliancens normative teori indeholder både ligheds- og effektivitetsargumenter. Dels argumenteres der for, at Danmark har brug for en stærk hovedstad som vækstlokomotiv, og at en nedsættelse af udligningsniveauet vil styrke hovedstadens udvikling og dermed bidrage til hele landets udvikling. Dels argumenteres der for, at hovedstadens kommuner, også ud fra et lighedskriterium, diskrimineres af det nuværende system.

Alle tre alliancer mener således både, at der skal være et udligningssystem, der sikrer mulighed for et nogenlunde ensartet serviceniveau, men mener af forskellige årsager, at det nuværende system har en uheldig virkning på kommunernes finansieringsvilkår. Med afsæt i alliancernes overordnede interventionsteoretiske positioner analyseres nu alliancernes reaktioner på to af de centrale hændelser i udligningsdebatten – Finansieringsudvalgets rapport (der udkom i februar 2018) og de uforløste forhandlinger om ændringer af udligningssystemet senere i foråret.

Vinteren 2018: Finansieringsudvalgets rapport og alliancernes reaktioner herpå

Finansieringsudvalget har haft til opgave at levere forslag til mulige løsninger på en række byrdefordelmæssige konsekvenser bl.a. som resultat af nye reformer på beskæftigelsesområdet (ændring af beskæftigelsestilskuddet i 2010 og 2012 og refusionsomlægningen i 2015) og nye opgørelser af indvandreres uddannelsesbaggrund, der alle har betydning for, hvor meget kommunerne får i udligning og tilskud. I Finansieringsudvalgets rapport fremlægges fem mulige modeller, der med forskellig vægtning forsøger at håndtere disse problematikker (Økonomi- & Indenrigsministeriet, 2018). Da de fem modeller har forskellige konsekvenser for kommunerne, har de været debatteret en del. Det er denne debat og navnlig alliancernes reaktioner herpå, der analyseres i det følgende.

Rimelig udlignings kommentarer til finansieringsudvalgets rapport
Rimelig Udligning er utilfredse med Finansieringsudvalgets rapport, men anerkender samtidig, at udvalgets arbejde »retter op for nogle af de allerværste fejl« (Rimelig Udligning, 2018a). Alliancen mener dog stadig, at der er lang vej til en fornuftig løsning. Som alliancen skriver i en pressemeddelelse: »Ingen af Finansieringsudvalgets fem modeller løser dog de grundlæggende fejl i systemet« (Rimelig Udligning, 2018b). Ifølge alliancen er der fire grundlæggende fejl i systemet (se ovenfor), som der hverken tages højde for i det nuværende system eller i Finansieringsudvalgets rapport (Rimelig Udligning, 2018b).

Som Borgmester i Skanderborg Kommune, Jørgen Gaarde, formulerer det, så »skyldes [det] især, at opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov i det nuværende system ikke er korrekte« (Hansen,

2018). Rimelig Udligning mener således ikke, at Finansieringsudvalgets løsningsforslag grundlæggende retter op på problemerne i udligningssystemet. Alliancen mener dog, at nogle af problematikkerne vedr. udlændige håndteres, men ikke dem alle.

Bedre Balances kommentarer til finansieringsudvalgets rapport
Bedre Balance ser grundlæggende kritisk på Finansieringsudvalgets rapport, der ifølge alliancen ikke tager fat i det grundlæggende problem med udligningen – at der er opstået et kommunalt »A- og B-hold«. Årsagen til dette er, at Hovedstadsudligningen forhindrer en mere ligelig fordeling af finansieringsmuligheder. Samtidig anerkender alliancen, at udvalget ikke har haft de bedste betingelser for at løse de grundlæggende problemer. Borgmester i Esbjerg Kommune, Jesper Frost, formulerer det sådan:

»Rapporten tager ikke fat i det grundlæggende problem, at vi har fået et kommunalt A- og B-hold i Danmark. Vi har en hovedstadsudligning, der står i vejen for, at vi får mere lige muligheder for at levere god service i alle landets kommuner. Finansieringsudvalget har dog ikke haft en nem opgave. Kommissoriet har været smalt, så derfor må det nu være politikerne på Christiansborg, der viser det fornødne mod til at tage fat i de helt store spørgsmål.« (Bedre Balance, 2018a).

I forlængelse heraf mener Bedre Balance også, at nogle kommuner er økonomisk mere udfordrede end andre, hvilket ikke afspejler sig i Finansieringsudvalgets løsninger. Som Jesper Frost tilføjer, tager Finansieringsudvalgets modeller ikke ordentlig højde for kommunernes udgiftsbehov: »Modellerne er i det hele taget blot at betragte som lappeløsninger på et grundlæggende uretfærdigt system, der ikke tager højde for, hvad den enkelte kommunes udgiftsbehov er i relation til eksempelvis økonomisk tunge borgere« (Bjerre-Christensen, 2018).

Omfanget af midler, der omfordeles i rapportens modeller, imponerer heller ikke alliancen. Som borgmester i Hjørring, Arne Boelt, formulerer det, så »er [det] jo småpenge det her flytter« (Birk & Teilmann, 2018).

Underliggende disse kritikker er en normativ idé om, at »[m]ålet må og skal være et enkelt, gennemsigtigt og fair system for alle landets kommuner!« (Bedre Balance, 2018b).

Stop forskelsbehandlings kommentarer til finansieringsudvalgets rapport

Stop Forskelsbehandlingen er også grundlæggende utilfreds med Finansieringsudvalgets analyser. Særligt det, at Finansieringsudvalgets modeller ligger op til, at hovedstadsområdet skal aflevere en ekstra mia. årligt ses som problematisk, da flere af hovedstadens kommuner er udfordrede, og familier i hovedstadskommunerne har en lavere disponibel indkomst. Borgmester i Albertslund, Steen Christensen, formulerer det på følgende måde:

»For selvom kommunerne i hovedstadsområdet i forvejen sender over 13 mia. kr. til provinsen om året, så er der nemlig lagt op til, at vi skal sende op mod 1 mia. kr. ekstra afsted. Det er ganske enkelt ikke rimeligt for 5 ud af 10 af landets mest socialt belastede kommuner ligger i Hovedstaden, ligesom en familie i Hovedstaden i forvejen har mindst 96.000 kr. færre til rådighed om året, end en tilsvarende familie i Jylland« (Stop forskelsbehandlingen, 2018).

Flere af borgmestrene, der støtter op om Stop Forskelsbehandlingen, argumenterer endvidere for, at udligningen rammer de effektive kommuner og for, at det er urimeligt, at de effektive kommuner skal straffes (Hougaard, 2018).

Det er ifølge alliancen endvidere vigtigt, at hovedstadsområdet ikke straffes særligt hårdt, da det kan have økonomiske konsekvenser for hele landet. Som Steen Christiansen formulerer det: »Danmark har brug for et stærkt hovedstadsområde. For hovedstadsområdet skaber vækst og arbejdspladser i hele landet. Derfor nytter det ikke at udsulte hovedstadsområdet som der er lagt op til. Vi borgmestre kan kun opfordre Folketingets partier til at tage det ansvar på sig« (Stop Forskelsbehandlingen, 2018).

Foråret 2018: De uforløste forhandlinger mellem Regeringen, Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti (ikke-beslutningen) og alliancernes reaktioner herpå

I april måtte Indenrigsministeren sande, at det ikke var muligt at indgå en aftale om ændringer af udligningssystemet mellem Regeringen, Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti. På baggrund af Finansieringsudvalgets arbejde kom der således ikke en ny reform af udligningssystemet i 2018, hvilket alle alliancerne finder utilfredsstillende af forskellige årsager.

Rimelig Udlignings kommentarer til regeringens ikke-beslutning
Rimelig Udligning synes det er beklageligt, at der ikke kom en aftale på plads, som Nils Borring, Borgmester i Favrskov kommune, udtaler »Vi synes, at der skal være en rimelig udligning nu, så vi kan kun beklage, at man ikke har kunnet finde en løsning« (Bæksgaard & Clausen, 2018). Borgmester i Odder Kommune, Uffe Jensen, tilføjer, at det er vigtigt, at udligningen beror på objektivitet: »Der er enormt stor forskel kommunerne imellem. Det bliver man nødt til at forholde sig til. Derfor skal man via en saglig og helt objektiv udligning sikre, at man kan leve rigtig godt, uanset om man bor i Lemvig, Greve eller på Langeland« (ibid.).

På denne baggrund foreslår alliancen i et brev til Indenrigsministeriet fire handlinger, der bør foretages for at løse de nuværende problemer (Rimelig Udligning, 2018c):

1. Finansieringsudvalget anmodes om at fremlægge et forslag til udligningssystem, som reelt giver nogenlunde ensartede økonomiske vilkår i kommunerne.
2. Finansieringsudvalget anmodes om supplerende analyser af de kommunale serviceområder med henblik på mere præcise valg og vægtning af sociale kriterier.
3. Økonomi- og Indenrigsministeriet udvikler et nyt mål for kommunernes serviceniveau, som alene fokuserer på kom-

munernes serviceudgifter. Det nuværende mål er stærkt misvisende på grund af indregnede udgifter til indkomstoverførsler og meget upræcise udgiftsbehov.

4. At de nuværende finansieringstilskud fortsætter, indtil udligningssystemet er justeret mod væsentlig mere lige økonomiske vilkår for kommunerne!

Bedre Balances kommentarer til regeringens ikke-beslutning
Bedre Balance mener, at der er problematisk, at der ikke blev indgået en aftale om ændringer af udligningssystemet, da »det skaber stor usikkerhed om kommunernes finansiering«, samtidig med at »der [ikke] bliver gjort op med de grundlæggende skævheder i kommunernes vilkår« (Bedre Balance, 2018c). Alliancen fremhæver også, at Hovedstadsudligningen fortsat skaber ubalance mellem kommunerne, hvilket er urimeligt, når skævhederne mellem kommunerne vokser: »Der har ikke været vilje til at se på hovedstadsudligningen, som står i vejen for en bedre balance på tværs af alle landets kommuner. Derfor vil vi fortsat have et kommunalt A- og B-hold, hvor hovedstadskommunerne kan levere bedre service til en lavere skatteprocent. Det er grundlæggende i strid med formålet med det kommunale udligningssystem – og er simpelthen ikke holdbart, når vi ser at skævhederne bliver større år for år« (ibid.).

Bedre Balance har på den baggrund opfordret til, at udligningssystemet nu bliver analyseret grundigt. Som Jesper Frost Rasmussen formulerer det »har [vi] brug for et ordentligt datagrundlag for det her, for de modeller, der har været brugt de seneste uger, de har ærligt talt virket lidt for tilfældige i forhold til, hvem der skulle have penge, og hvem der skulle af med penge« (Weitling, 2018).

Stop Forskelsbehandlings kommentarer til regeringens ikke-beslutning

Frank Jensen – overborgmester i Københavns Kommune – mener, at fraværet af en aftale skaber urimeligheder for København og øger usikkerheden omkring kommunernes økonomi:

»Der er en stor mangel på rimelighed over for København og københavnere i disse år. Det er i forvejen meget dyrt at bo i København – nu skal københavnere betale for, at regeringen ikke kunne få en aftale i hus, og vi skal have usikkerhed om den kommunale økonomi i årene fremover« (Bæksgaard & Clausen, 2018).

Borgmester i Lyngby-Taarbæk Kommune, Sofia Osmani, fremhæver endvidere Folketingets manglede forståelse for deres situation, hvilket har økonomiske konsekvenser for borgerne:

»Jeg må bare konstatere, at der fra Folketingets side har været et massivt ønske om at sende endnu flere penge fra hovedstadsområdet til resten af landet. Flertallet af folketingspolitikere er valgt udenfor hovedstaden, så deres forståelse for vores situation er måske begrænset. Alligevel finder jeg det stærkt skuffende, at man endnu engang øger den kommunale topskat og dermed igen rammer vores borgere urimelig hårdt« (ibid.).

Hun tilføjer også – ligesom flere andre borgmestre i alliancen – at en skattestigning kan være den eneste løsning på problemet: »det bliver meget vanskeligt at klare den ekstra regning uden en skattestigning« (ibid.).

Forskelle og ligheder

Trods stor uenighed mellem alliancerne er de dog enige om, at der skal være et udligningssystem – det er altså ikke en enten-eller debat, men et spørgsmål om indholdet i systemet (og dets omfang). Herudover er alle tre alliancer også enige om, at den nuværende situation er uholdbar, Finansieringsudvalgets løsninger er ikke tilstrækkelige, og manglen på politisk vilje og evne til at ændre systemet er et problem.

Selv om alle alliancerne finder den nuværende situation uholdbar, ser de dog grundlæggende forskelligt på udfordringerne i udligningssystemet og på Finansieringsudvalgets løsningsforslag. De har således forskellige situationsteorier. Hvor Rimelig Udligning fremhæver en række (tekniske) problemer med opgørelsen af *udgiftsbehovene* i udligningssystemet, som de grundlæggende udfordringer, argumenterer Bedre Balance for, at *Hovedstadsudligningen* er den største forhindring for at skabe et mere retfærdigt (og »enstrenget« system). Stop Forskelsbehandlingen mener, i modsætning hertil, at *Hovedstadsudligningen* skal bevares, og at det er *omfanget af udligningen*, der forhindrer en mere rimelig fordeling af midlerne – der udlignes altså for meget ifølge denne alliance. Enkelte borgmestre, der støtter op om Stop Forskelsbehandlingen, fremfører, i tillæg til deres oprindelige interventionsteori, argumentet om, at det er uretfærdigt, at effektive kommuner skal straffes særligt hårdt.

Hvad mener alliancerne så, er løsningen på disse problemer? Rimelig Udligning fremlægger flere ændringer af opgørelsen af udgiftsbehovene, hvilket alliancen mener vil skabe nogenlunde ens finansieringsmuligheder kommunerne imellem. Bedre Balance mener i overordnede træk, at *Hovedstadsudligning* skal fjernes, og *Landsudligningen* skal styrkes. Det vil give et mere lige og enstrenget system ifølge alliancen. Stop Forskelsbehandlingen mener, at det overordnede udligningsniveau skal sænkes. Det vil ifølge alliancen give en mere rimelig fordeling af ressourcerne, og skabe vækst i hele landet (ved ikke at straffe hovedstadsområdet særligt hårdt). Alle tre alliancer fremhæver således *lighedshensyn* (om end disse er forskellige), hvor Stop Forskelsbehandlingen også fremhæver, hvad man kan kalde et *effektivitetshensyn* i deres argumentation for ændringer af systemet.

I forbindelse med de uforløste forhandlinger fremhæver alle tre alliancer endvidere, at ingen løsning er en dårlig løsning, og urimelighederne i systemet vil fortsætte, hvis der ikke gøres noget. Rimelig Udligning giver ydermere en række forslag til, hvad der skal gøres frem mod en ny forhandling.

Afsluttende bemærkninger

Diskussionen om det kommunale udligningssystem er ikke ny, selvom den har været særligt skarp i det seneste års tid og mange af de argumenter, vi har afdækket i denne artikel, har været fremført tidligere (Lotz, 2001). Vi har her vist, hvordan de tre kommunale alliancers interventionsteorier relaterer sig til udligningssystemet. Vi har også vist, at alliancernes opfattelse af problemerne i udligningssystemet og løsningerne heraf er noget forskellige. En egentlig ændring af systemet i fremtiden vil derfor næppe kunne tilgodese alle parter og vil med sikkerhed møde modpres fra de forskellige alliancer. For nu har man i grove træk valgt at holde fat i status quo i økonomiaftalen for 2019 ved at forlænge det ekstraordinære finansierings-tilskud såvel som aftalt en overgangsordning for de kommuner, der rammes særligt hårdt af de nye tal om udlændinges uddannelse (Finansministeriet, 2018). Spørgsmålet er, om (nogle af) uenighederne kan afklares gennem solide empiriske analyser, hvis validitet anerkendes af alle parter. Der er trods alt en principiel enighed om det normative princip om nogenlunde lige vilkår for serviceproduktion i landets kommuner. Der er også enighed om, at usikkerheden om det nuværende system ikke er hensigtsmæssig. Derimod er der tydeligvis uenighed om, hvad »nogenlunde« vil sige. Det bliver interessant at følge om kommunerne, regeringen og folkettinget på sigt kan få forhandlet en aftale på plads, der kan give ro omkring det kommunale udligningssystem.

Vores analyse har været deskriptiv og har ikke forsøgt at afdække årsagerne til de kommunale alliancers forskellige interventionsteorier endsige vurdere validiteten af disse. Sådanne analyser er mulige og kunne belyses i fremtidig forskning, men ville kræve langt mere plads, end det er muligt i denne sammenhæng. For en mere omfattende analyse se Etzerodt & Hansen (under udgivelse). Bestræbelsen her har været så klart og nøgternt som muligt at afdække forskellige og ligheder i alliancernes interventionsteorier.

REFERENCER

- Bachrach, P., & Baratz, M.S. (1962): »Two Faces of Power«. *American Political Science Review*, 56(4), pp. 947-952.
- Bedre Balance (2018a): *Finansieringsudvalgets rapport: Svar på de store spørgsmål mangler. Pressemeddelelse*. 22. februar, 2018.
- Bedre Balance (2018b): *Så kom tallene!*. Pressemeddelelse, marts, 2018.
- Bedre Balance (2018c): *Stor skuffelse over landspolitikkerne*. Pressemeddelelse, april, 2018.
- Birk, C. & Teilmann, L. (2018): »Små justeringer i stor rapport«. Bragt i *Nordjyske Stiftstidende Himmerland*, 23 februar, 2018.
- Bjerre-Christensen, H. (2018): »Borgmestre forsøgte at kradse millioner ind på Christiansborg«. Bragt i *Jydske Vestkysten Esbjerg*, 2. marts, 2018.
- Blackburn, S. (2016): »The Principle of Charity.« In S. Blackburn (Ed.), *The Oxford dictionary of philosophy*, 3 ed. Oxford: Oxford University Press.
- Bæksgaard, A. & Clausen, A.S. (2018): »Borgmestre fnyser efter sammenbrud om tilskud«. Bragt i *Politiken*, 18. april.
- Etzerodt, S.F. & Hansen, M.B. (under udgivelser): »Kommunale alliancers argumenter for ændringer af det kommunale udligningssystem«. *Økonomi & Politik*.
- Finansministeriet (2018): *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi*, 2019. Finansministeriet, Center for kommuneøkonomi og regioner.
- Hansen, J.B. (2018): »Udligning: Skanderborg bliver snydt«. Bragt i *Ugebladet Skanderborg*, 27 februar, 2018.
- Hansen, M.B., & Vedung, E. (2005): *Fælles sprog i ældreplejens organisering*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Hansen, M.B., & Vedung, E. (2010): »Theory-Based Stakeholder Evaluation«. *American Journal of Evaluation*, 31(3), pp. 295-313.
- Hougaard, J. (2018): »Udligning koster kassen for Frederiksberg«. Bragt i *Frederiksberg Bladet*, 1. maj, 2018.
- Jørgensen, T.B., & Mouritzen, P.E. (2005): *Udgiftspolitik og budgetlægning* (2 ed.). Herning: Systime.
- Lotz, J. (2001): »Krise I det kommunale tilskuds- og udligningssystem?« *Samfundsøkonomen*, 7, s. 4-16.
- Lundtorp, S. (2004): *Udviklingen i de kommunale udligningsordninger*. København: AKF forlaget.
- Økonomi- & Indenrigsministeriet (2018): *Afrapportering fra Finansieringsudvalget*. København: Økonomi- & Indenrigsministeriet.
- Rimelig Udligning (2018a): »Får et enkelt nyt dæk en ramponeret bil gennem syn?« Debatindlæg bragt i *Jyllands-Posten Århus*, 6. marts, 2018.
- Rimelig Udligning (2018b): *Stadig lang vej mod en rimelig udligning for landets 98 kommuner*. Pressemeddelelse, 5. marts, 2018.
- Rimelig Udligning (2018c): *Byrdefordelingen mellem landets kommuner*. Pressemeddelelse, 31. maj, 2018.
- Stop forskelsbehandlingen (2018): *Borgmestre i hovedstadsregionen i appel til folketinget: Stop forskelsbehandlingen af hovedstaden nu*. Pressemeddelelse, 16. marts, 2018.
- Weitling, R. (2018): »Jesper må se langt efter reform«. Bragt i *Ugeavisen Esbjerg*, 24. april, 2018.

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 beskeden 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 Kommunalreformens 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 *enkeltheder*, 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 decentraliserede 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 (mellemkommunal 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 forholdsmeæssigt mere til udligningen end de øvrige kommuner. De argumenterer derfor for, at de »dobbeltbeskattes« ved deres bidrag til landsudligningen via statsskatten og til den mellemkommunale 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 sundhedstilstand 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 skattelovgivningen 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-medlemskabet 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 reguleringssystem, 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 normtal – ikke på aktuelt opdaterede afholdte udgifter. Hvis udgifterne er meget forskellige i kommunerne, vil normtallet, 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 uddannelsesniveaet for specielt ikke vestlige tilflyttere/flygtninge.
8. Kan et *nettoudligningsprincip*, 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 beskæftigelsesubsidier 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 spiselig 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, formentligt 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. Reaktionen 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 incitamentet 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 udligningspørgsmål. 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.

Kommunal service – et Giffen-gode?

I denne artikel analyseres det kommunale finansieringssystem. Den nuværende kommunale finansieringsmodel understøtter ikke en effektiv kommunal opgaveløsning, og det vil til stadighed nødvendiggøre øgede stramninger af den statslige regulering af kommunernes dispositioner. Derfor er der behov for en ny finansieringsmodel, der kan sikre det kommunale selvstyres overlevelse.



HENRIK CHRISTOFFERSEN
Cepos
Henrikc@cepos.dk



KARSTEN BO LARSEN
Cepos
Karsten@cepos.dk



SØREN HAVN GJEDSTED
Cepos
Soren@cepos.dk

1. Den nuværende kommunale finansieringsmodels egenskaber

Siden 1930'erne har kommunerne i vid udstrækning været at betragte som udførende instans i forhold til den statsmagt, som fastlægger fordelingspolitikken, jf. Rattsø og Sørensen (1992). I Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012) anføres direkte følgende:

»De kommunale opgaver er i vidt omfang fastlagt i lovgivningen. Det vil sige, at kommunerne i lovgivningen pålægges at udføre den enkelte opgave inden for nogle fastlagte rammer. Inden for lovens rammer har kommunerne frihed til selv at planlægge udførelsen af opgaverne og fastlægge serviceniveauet.«

Kommunernes finansiering er blevet søgt indrettet efter denne moderne kommunerolle. Herved har staten påtaget sig ansvaret for, at kommunerne økonomisk har kunnet leve op til at levere den fordeling af velfærdsydelserne, som Folketinget har ønsket. Omordningerne af kommunestyret blev systematisk sat igennem med kommunalreformen i 1970, som indebar opbygningen af et helt nyt kommunalt finansieringssystem. Der blev i tiden argumenteret for, at der hermed blev skabt overensstemmelse mellem de kommunaløkonomiske udgiftsovervejelser og hensynet til samfundsøkonomisk balance, jf. Mikkelsen (1991). Ligeledes foregik en betydelig styrkelse af den kommunale udligning i årene efter 1970.

Den samlede principielle argumentation bag 1970'ernes kommunale finansieringssystem fulgte i hovedsagen læren fra tidens centrale grundbog i finanspolitisk teori, Richard A. Musgraves

bog *The Theory of Public Finance*, som første gang udkom i 1959, og som opstillede følgende tre krav for realisering af finanspolitisk efficiens:

De offentlige allokerings- eller prioriteringsbeslutninger skulle så vidt muligt træffes *decentralt*, fordi der herved kunne skabes størst mulig overensstemmelse mellem borgernes ønsker og behov på den ene side og serviceforsyningen på den anden side. Tillige skal kommunerne sikre, at opgaverne bliver løst produktionseffektivt med forbrug af færrest mulige ressourcer.

Det skulle være statens forpligtelse *centralt* at føre fordelingspolitik, så der blev fremkaldt en høj grad af lighed i kommunernes muligheder for at finansiere et givet serviceniveau. Herved kan det sikres, at borgernes valg af bo-kommune kommer til at afhænge af, hvilke prioriteringer kommunen foretager, frem for af hvor velstående de øvrige indbyggere i kommunen er, jf. Pedersen (2007).

Endelig blev der efter 1970 påbegyndt årlige forhandlinger mellem stat og kommuner om indpasningen af kommunerne i samfundsøkonomien som udtryk for, at det skulle være et statsligt *centralt* ansvar at føre stabiliseringspolitik.

Selv om der i 1970 var stor tiltro til, at kommunalreformen faktisk ville skabe et effektivt kommunesystem i økonomisk henseende, kom det ikke til at holde stik. Særligt to egenskaber ved det nye kommunesystem viste sig at rumme betydelig inefficiens.

For det første kom kommunerne ikke til at bære det fulde økonomiske ansvar for egne dispositioner. Da kommunalreformen blev forberedt fra slutningen af 1950'erne var kommunalsektoren af så begrænset størrelse, at makroeffekterne af deres aktivitet kunne ignoreres, men det var ikke længere tilfældet i 1970'erne, hvor nye kommunale udgifts- og skattedispositioner fik en mærkbar negativ indvirkning på arbejdsudbuddet.

For det andet fik den mellemkommunale økonomiske omfordeling efterhånden et så stort omfang, at den fremkaldte egentlige negative incitamenteffekter.

Af disse grunde måtte der allerede umiddelbart efter 1970 iværksættes yderligere økonomisk styring af kommunerne.

De grundlæggende forestillinger bag det kommunale finansieringssystem er forblevet de samme siden 1970'erne, og den nye kommunale strukturreform i 2007 ændrede ikke på dette. Her blev derimod det finansieringsmæssige rationale i forhold til det regionale niveau fuldstændig omlagt, og der er etableret et decentralt niveau, hvor der reelt fungerer 100 procent udlig-ning, og hvor der fungerer et loft over det samlede aktivitetsniveau.

Den stabiliseringsmæssige styring er i de seneste år blevet forbedret, hvorimod det er mere tvivlsomt, om kommunerne har fået større tilskyndelse til at optimere produktionseffektivitet, selv om sådan en tilskyndelse ideelt set burde være indbygget i selve det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Det henhører primært under Finansministeriet at virke for optimal produktionseffektivitet i kommunerne, men her prioriteres stabiliseringsopgaven højest. Økonomi- og Indenrigsministeriet tager sig af den fordelingspolitiske opgave, og her er man ikke voldsomt orienteret imod spørgsmålet om produktionsmæssig effektivitet, så dette hensyn forekommer at være betydeligt underprioriteret i det hele taget i den statslige styring af kommunerne.

2. Et Giffen-gode?

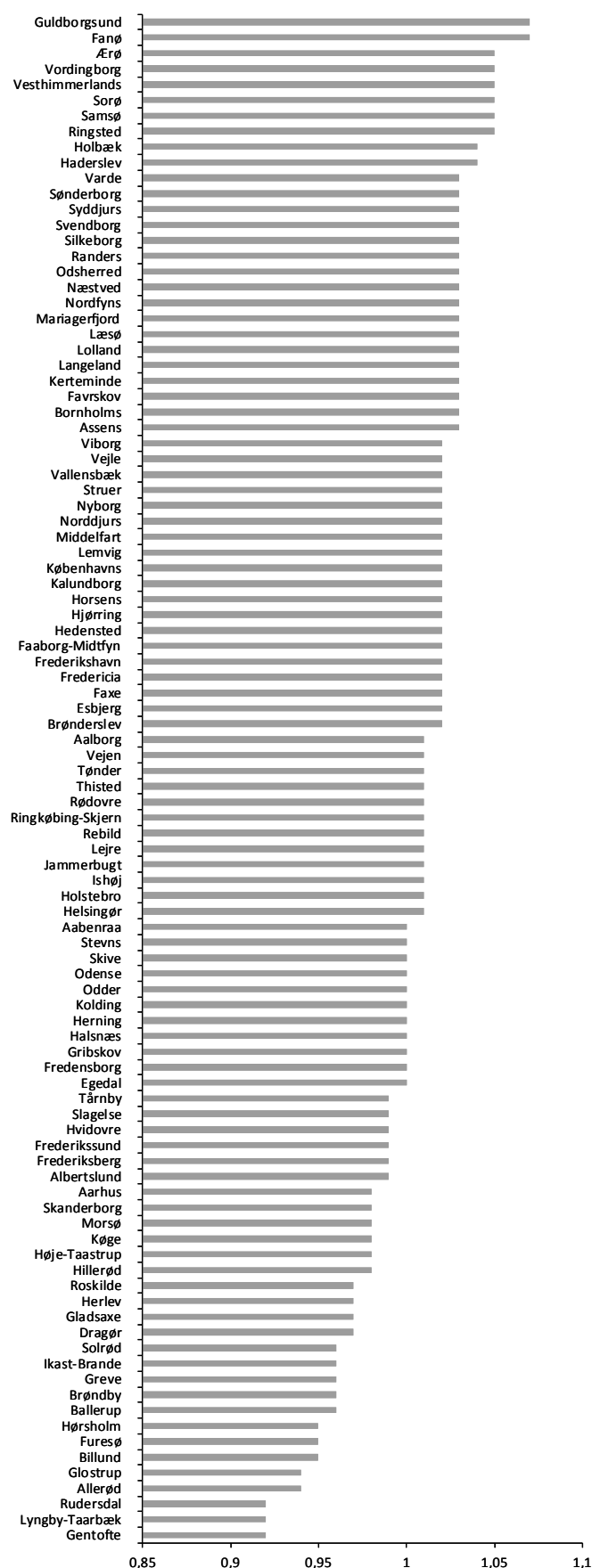
I princippet kan man opfatte kommunens skattebyrde som prisen på den »servicepakke«, som kommunen leverer til borgerne. Der kan altså defineres en skattepris for en kommune ved følgende udtryk:

$$\text{Skattepris} = \frac{\frac{\text{Skatteprovenu}}{\text{Beskatningsgrundlag}}}{\frac{\text{Udgifter}}{\text{Udgiftsbehov}}}$$

Økonomi- og Indenrigsministeriet beregner årligt skattepriser for alle landets kommuner. Skattepriserne betegnes her skat/serviceforholdet.

Skatteprisen beregnet for 2017 varierer mellem 92 procent og 107 procent af den landsgennemsnitlige pris. Fordelingen blandt kommunerne er vist i figur 1.

Figur 1. Skatteprisen for kommuner 2017

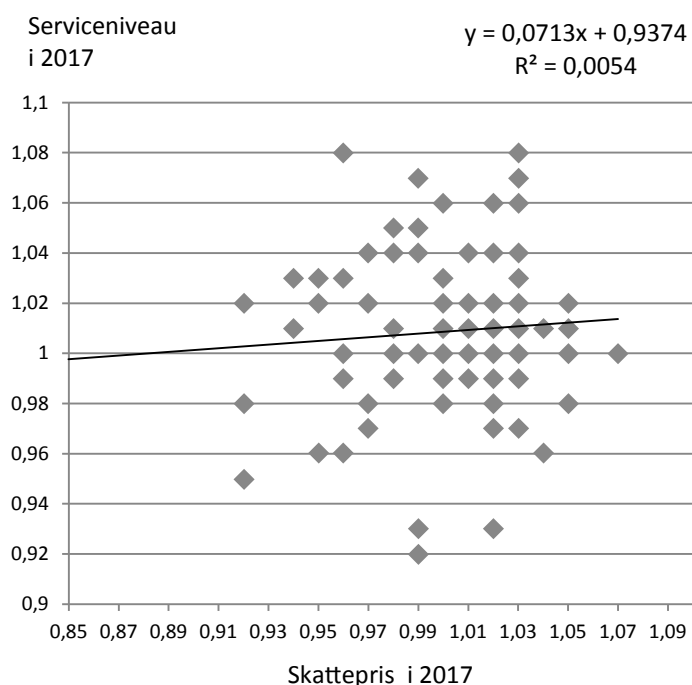


Kilde: Danmarks Statistik

Det er umiddelbart at forvente, at kommuner kendetegnet ved en høj skattepris holder lave udgifter i forhold til udgiftsbehovene svarende til, at borgerne med den høje pris på kommunale service vil efterspørge relativt lidt af denne service. Det viser sig imidlertid i figur 2, at sammenhængen mellem skattepris og udgifter i forhold til udgiftsbehov ikke er som umiddelbart forventet. Reelt findes ikke nogen systematisk sammenhæng mellem skattepris og efterspurgt udgiftsniveau, og der ses endda en ganske svag tendens til, at sammenhængen nærmest er modsat den forventede. Altså til at der efterspørges særlig meget kommunal service i kommuner, hvor prisen på kommunal service er særlig høj. I det mindste forholder det sig sådan, at en videreførelse af de senere års udviklingstendens endegyldigt vil få kommunal service til at fremstå som sådan et gode.

Økonomer betegner et gode med egenskaben, at der efterspørges stadig mere, jo højere prisen er, som et Giffen-gode efter situationen i Irland under kartoffelpesten i 1847, hvor folk købte stadig flere kartofler, jo dyrere de blev, fordi kartofler var deres vigtigste fødevarer og fordi de fik stadig mindre råd til steg, jo flere penge de skulle bruge på de nødvendige kartofler.

Figur 2. Sammenhængen mellem skattepris og serviceniveau i 2017 for kommuner



Tendensen til omvendt sammenhæng mellem pris og mængde har udviklet sig siden kommunalreformen i 2007. Der kan ligge forskellige forklaringer bag. Udefrakommende ændringer i vilkår kan have slået igennem på forskellig vis i de forskellige kommuner, eller der kan være foregået forskellige socioøkonomiske og demografiske forskydninger i kommunerne.

Under alle omstændigheder er det imidlertid en baggrundsgrodsantagelse, at det ligger i kommunestyrets rationale og

historik, at det er kommunerne, som må opfange og modgå stød, som fremkommer i kraft af udefra kommende ændringer i vilkår. I nyere tid er kommunernes udfordringer i så henseende blevet modificeret i kraft af det kommunale finansierings- og udligningssystem. Med dette in mente er det netop de enkelte kommuners ansvar at tilpasse lokalsamfundet til de givne vilkår.

Tendensen til omvendt sammenhæng mellem pris og mængde opfattes også her i sig selv som negativ, idet den danner grundlag for argumenter for en stærkere økonomisk omfordeling mellem kommunerne, hvad der medfører stigende forvriddningstab. Det er ikke kortlagt fuldt, hvad der leder til den påviste udvikling. Denne artikel giver et bidrag til forståelse af udviklingen, og tillige undersøger den betingelserne for, at forvriddningstabet ved omfordeling mellem kommunerne kan reduceres.

3. Udviklingen i skattepriser siden 2007

Der er foregået en betydelig konvergens i kommunernes skattepriser siden kommunalreformen i 2007. Det er belyst i figur 3.

Den påviste sammenhæng er ganske tydelig. Den beregnede værdi af størrelsen R^2 indikerer, at 65 procent af ændringerne i skattepriser bliver forklaret af den sammenhæng, der er udtrykt ved den viste linje.

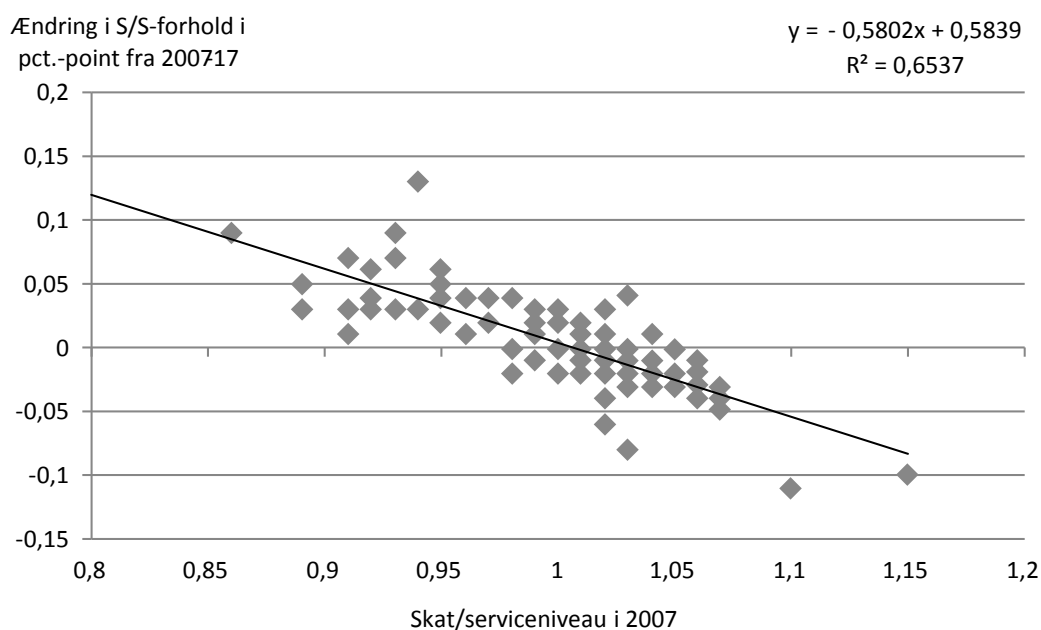
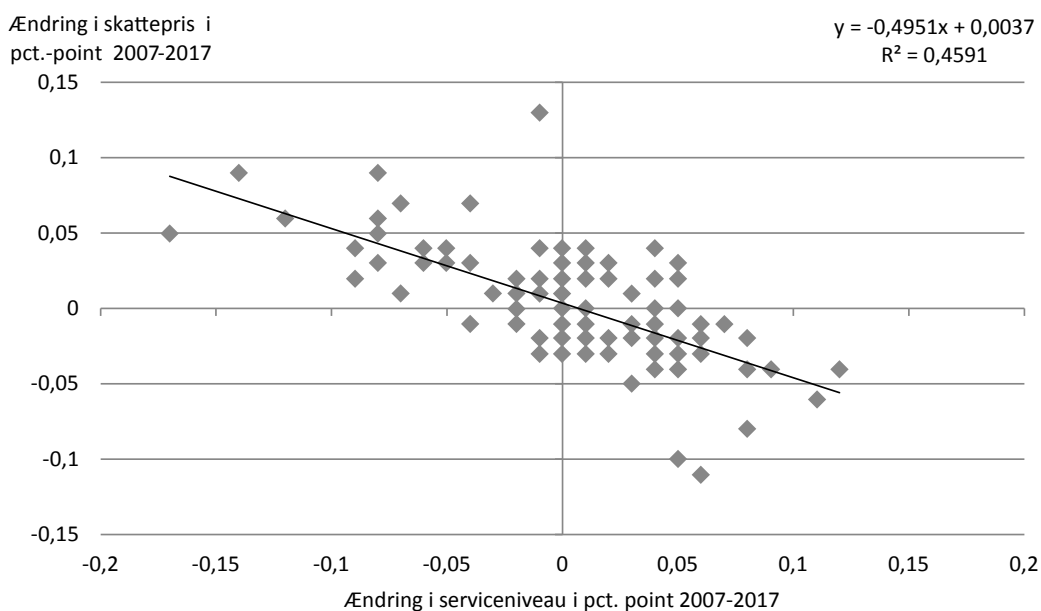
Ændringerne i kommunernes skattepriser har også ændret ved, hvor attraktivt det er for kommunernes borgere at efterspørge service fra deres kommune. I figur 4 bliver det undersøgt, hvorvidt ændringerne i skattepris også er blevet omsat i ændret mængde af serviceforsyning i kommunerne.

Analysen i figur 4 bekræfter, at kommunerne gennemgående har ændret deres serviceforsyning i den retning, som udviklingen i skattepriser har tilsagt. Her er den statistiske sammenhæng også ganske stærk med en værdi af R^2 på 0,46.

Sammenfattende har der altså udviklet sig en situation efter 2007, hvor en skærpet omfordeling har muliggjort, at kommuner med historisk høj skat og lavt niveau for udgifter i forhold til udgiftsbehov har kunnet øge udgifter i forhold til udgiftsbehov med bibeholdelse af det traditionelt høje skattetryk. Modsat har kommuner med traditionelt lavt udgiftsniveau i forhold til servicebehovet fået reduceret muligheden for at holde udgifter med mindre disse kommuner har hævet skattetrykket. Det har statens styring af kommunerne vanskeliggjort, og disse kommuner har sandsynligvis heller ikke ønsket højere skat, men har foretrukket effektivisering. Den samlede konsekvens af disse bevægelser har været opkomsten af tendensen til, at kommunal service nærmest fremstår som et Giffen-gode.

4. Fluepapir og aversionen mod strukturtilpasninger

Tendensen til en omvendt sammenhæng mellem skattepris og omfanget af serviceforbrug i kommunerne kalder på en nærmere undersøgelse og overvejelse. Her er det først væsentligt, at der nu er en positiv sammenhæng mellem på den ene side,

Figur 3. Udviklingen i Skat/Service-forhold for kommuner**Figur 4. Ændring i serviceniveau 2007-2017 i forhold til en ændring i skattepris**

hvor stor en andel af en kommunes udgifter, som dækkes ind af modtagelse af tilskud og udligning, og på den anden side kommunens niveau for udgifter i forhold til udgiftsbehovet. Det fremgår af figur 6, som dog også demonstrerer, at den viste sammenhæng kun har en moderat styrke. Hermed har den stedfundne udvikling i betalingerne af tilskud og udligning dog ført til en tilstand, som kan betegnes som overudligning af service. Figur 5 illustrerer situationen.

At det er udviklingen i betalinger af tilskud og udligning, som har fremkaldt denne situation, tydeliggøres i figur 6. Her påvises en statistisk sammenhæng mellem øgning i modtagelse

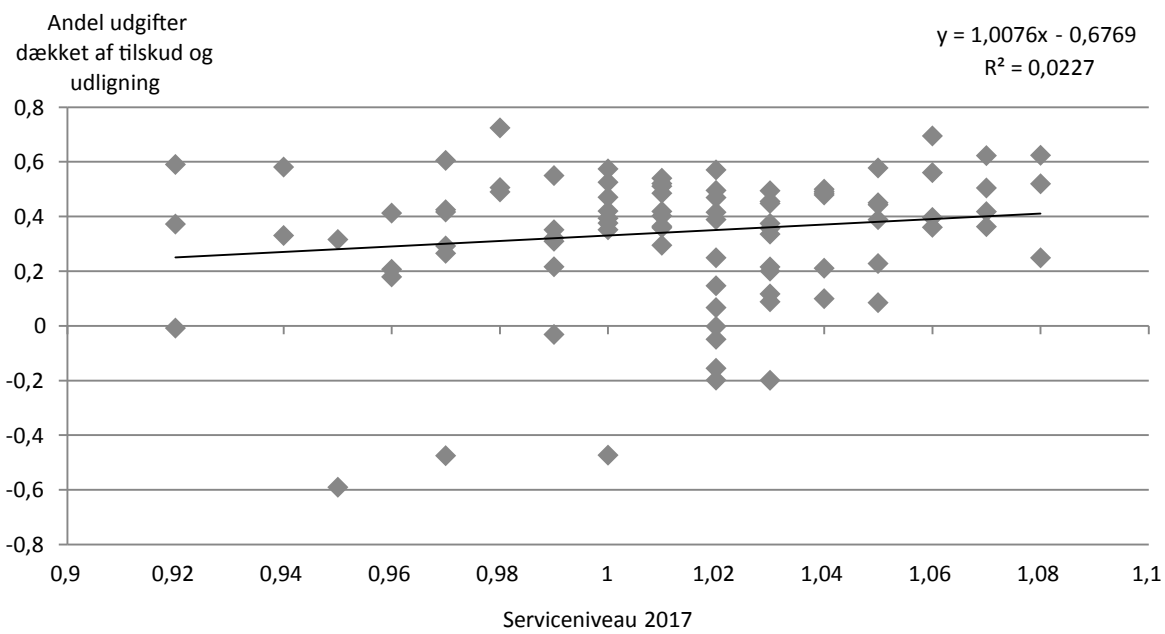
af tilskuds- og udligningsbetalinger og øgning i niveau for udgifter set i forhold til udgiftsbehov.

Sådan en udvikling er ensbetydende med, at der gælder en effekt, som i fagøkonomiske termer går under betegnelsen »fluepapireffekt«. Såfremt der passerer penge forbi et rådhus, så er der en tendens til, at pengene »klistrer« fast. Det lokale skatte tryk er relativt højt i landets udkantkommuner, som har været hovedmodtagerne af de øgede tilskuds- og udligningsbetalinger, men de øgede betalinger har højst i mindre omfang resulteret i en reduktion af skattetrykket.

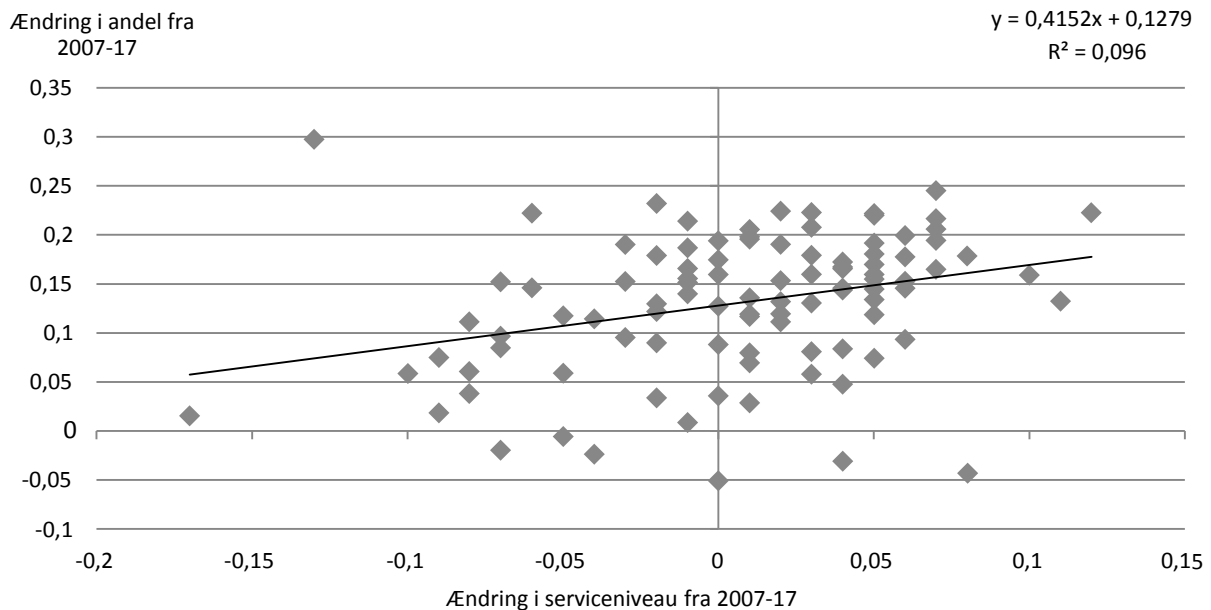
Samlet set er foregået en udvikling, hvor der anskuet i en helt enkel beskrivelse er etableret kommuner med relativt lavt skattetryk og relativt lave kommunale udgifter i forhold til udgiftsbehov i landets centerområder, mens der er etableret kommuner med relativt højt skattetryk og relativt højt kommunalt udgiftsniveau i forhold til udgiftsbehovene i landets udkantområder.

Spørgsmålet er, hvorvidt sådan en konsekvens af den øgede udligning er velfærdsmæssigt optimal. Der er i det mindste gode argumenter for at sætte spørgsmålstegn ved det positive i sådan en politik. Kommunerne i landets centerområder tvinges til øget effektivitet, og kommunerne i landets udkantområder gives muligheden for at imødegå samfundsudviklingens krav til tilpasninger ved hjælp af en strukturkonserverende lokal politik. Derved er fremkommet stadig stærkere selv bærende

Figur 5. Serviceniveauet i de enkelte kommuner i 2017 set i forhold til andelen af kommunens serviceudgifter, som er dækket af statslige tilskud og udligning



Figur 6. Ændringen i serviceniveauet i de enkelte kommuner fra 2007 til 2017 set i forhold til ændringen i andelen af kommunens serviceudgifter, som er dækket af statslige tilskud og udligning



kommuner i centerområderne og kommuner, som bliver stadig mindre økonomisk bæredygtige i landets udkanter.

Såfremt sådan en politik skal finde velfærdsmæssig begrundelse, fordres i det mindste, at højere kommunale udgifter i en situation med i forvejen relativt høje kommunale udgifter vil øge borgernes velfærd mere end lavere lokale skatter i en situation med et nuværende højt skattetryk. Svaret på sådan et spørgsmål vil antageligt variere blandt borgerne og være afhængig af borgerens situation. Det kan være rationelt at flytte til en kommune med høje kommunale udgifter og højt kommunalt skattetryk, såfremt borgeren har ingen eller meget lav indkomst, hvorimod det vil være afskrækkende for en borger med høj indkomst at flytte til den samme kommune. Nok mest udtalt er en kommune som Lolland Kommune kendetegnet ved høje kommunale udgifter set i forhold til udgiftsbehovet og høj skat, og kommunen ser angiveligt et stort problem i, at det i hovedsagen alene er personer med lav eller ingen indkomst, som flytter til kommunen. Sådan et mønster forekommer imidlertid forståeligt. Fluepapireffekten kan altså på sigt udgøre en trussel for den regionale balance og for holdbarheden i det kommunale system.

Den velfærdsmæssige effekt af en sådan politik med fortsat skærpet omfordeling i et finansierings- og udligningssystem med den nuværende udformning er endvidere tvivlsom af den grund, at det er tvivlsomt, hvor stor den marginale nyttevirkning af øgede udgifter i en kommune er, da udgiftsniveauet i forvejen er meget højt i alle kommuner. I Christoffersen, Larsen og Havn Gjedsted (2018) påvises ud fra en omfattende survey-undersøgelse gennemført af Danmarks Statistik, at kommunernes udgifter i forhold til udgiftsbehovet ingen indflydelse har på borgernes tillid til, om de i en behovssituation vil få den fornødne hjælp og service fra deres kommune. Det peger i retning af en marginal nytte på nul, hvad der er ensbetydende med, at den videre udligningspolitik er tvivlsom, i det mindste så længe at kommunerne drives af fluepapir effekt.

5. En flerleddet finansieringsmodel

De to basale grunde til inefficiens i det nuværende kommunale tilskuds- og udligningssystem vil reelt være vanskelige at eliminere aldeles.

På udgiftssiden tager kommuner ikke hensyn til den ekspansion af den samlede efterspørgsel i samfundet, som fremkommer ved en lige stor øgning af udgifter og skatter i en kommune. Staten efterlades med problemet, at det reducerede arbejdsudbud også indebærer reducerede betalinger af skat til staten. Ifølge de historiske erfaringer i budgetsamarbejdet kompenseres kommunerne også i hovedsagen af staten for et reduceret beskatningsgrundlag. Enkelte kommuner, som gennemfører en balanceret budgetudvidelse og begrænser indkomstgrundlaget, kompenseres endvidere af de øvrige kommuner i kraft af den kommunale udligning.

Der er med det såkaldte skrå skatteloft indbygget en mekanisme i skattesystemet, som sigter imod umiddelbart at

neutralisere ekspansive finanspolitiske effekter fra kommunale skatteøgninger. Over en bestemt grænse for samlet skattetryk bliver kommunale skatteøgninger automatisk modsvaret af en reduktion af den statslige bundskat. Denne neutralisering er imidlertid netop kun umiddelbar. Såfremt en reduktion af den statslige beskatning nemlig ikke igen modsvares af en reduktion af de statslige udgifter, så fastholdes den samlede positive finanseffekt.

Ved overvejelser af, hvorledes det kan lade sig gøre at opprioritere hensynet i det kommunale finansieringssystem til, at systemet rummer incitamenter til produktivitet fremme og til, at systemet konfronterer kommunerne med de fulde samfundsøkonomiske konsekvenser af deres egne udgiftsbeslutninger, må hensynet til ønsket om økonomisk udligning uden tvivl respekteres. Det er måske endda blevet stadig mere nærliggende at se en fuld eller næsten fuld udligning som en naturlig tilstand. Det svarer også til, at der med den kommunale strukturreform i 2007 jo i realiteten blev etableret en fuld udligning på det regionale niveau og altså på sygehusområdet. Det er ligeledes fortsat af afgørende betydning, at kommunernes økonomi holdes inden for ganske bestemte og styrbare økonomiske rammer.

Et kommunalt finansieringssystem, som i økonomisk henseende fuldt ansvarliggør kommunerne, kan her endda vise sig at have egentligt udgiftsbegrænsende egenskaber. I Pedersen (2007) side 69-70 er foretaget en gennemgang af den internationale kommunaløkonomiske forskning, som belyser sammenhængen mellem graden af decentralisering og den offentlige sektors størrelse i industrialiserede, demokratiske lande. Hovedkonklusionen er, at »Skal decentralisering (således) være en binding på Leviathan (= tendens til voksende offentlig sektor (HC)), synes det væsentligt, at decentraliseringen indeholder en reel decentralisering af skattefastlæggelsen. Hvis det derimod i højere grad baseres på centrale, statslige overførsler til de decentrale niveauer kan resultatet meget vel blive omvendt – en større offentlig sektor«.

Det vil nok være vanskeligt at forene et kommunalt finansieringssystem, som pålægger kommunerne de fulde totale samfundsøkonomiske omkostninger ved samtlige aktiviteter, med en høj grad af økonomisk udligning. Det afgørende er imidlertid også, at kommunerne må bringes til at mærke de fulde omkostninger ved marginale udgiftsbeslutninger.

Dette ræsonnement leder til, at der er grunde til at erstatte det nuværende kommunale finansieringssystem med et toledet system, hvor mere ideelle egenskaber bliver søgt realiseret på marginen, men ikke nødvendigvis på den samlede kommunaløkonomi. Et sådant system har tillige den egenskab, at det vil eliminere forvriddningstabet i kraft af kommunernes nu manglende incitamenter til at understøtte indkomstfremgang i den lokale økonomi.

Implikationen heraf er, at omfordeling bør holdes definitivt borte fra marginale kommunale udgiftsbeslutninger. Det kan

gøres ved at fjerne udligning fra den øverste margin af kommunernes udgifter. Kommunerne har forskelligt serviceniveau, men en fjernelse af udligning på marginen må logisk set indebære, at der gennemføres udligning op til det samme serviceniveau i alle kommuner, eksempelvis op til et niveau svarende til 95 procent af det nuværende serviceniveau. Herved bliver udligningen gennemskuelig for såvel de enkelte kommuner som for borgerne, og det udelukkes, at kommuner får tilskyndelse til at spekulere i udligning. Det vil blive vanskeligere for kommunalpolitikere at bortforklare høj kommunal skat med uretfærdig behandling i udligningssystemet.

Ydermere vil indførelse af en grænse for, hvor højt et udgiftsniveau, der omfattes af kommunal udligning, fjerne de forvriddinger, som i dag kan fremkomme i kraft af finansieringssystemets overudligningsbestemmelse. I nogle hovedstadskommuner med lav udskrivningsprocent er der risiko for, at en øgning af skatteborgernes indkomster umiddelbart vil efterlade kommunen med et samlet provenutab, fordi den lave udskrivningsprocent kun øger skatteprovenuet beskedent, mens indkomstfremgangen øger beskatningsgrundlaget og dermed udligningsbidraget. Overudligningsbestemmelsen sætter da ind og sikrer, at kommunen højst kan afkræves 93 procent af det øgede skatteprovenu fra indkomstøgningen, hvad der dog stadig efterlader kommunen med et meget beskedent incitament til at gøre en indsats for at styrke fundamentet for indkomstskabelse blandt kommunens borgere og virksomheder. Endvidere betyder overudligningsmekanismen, at disse kommuner presses til at forskyde skatteudskrivning fra indkomstbeskatning til andre kilder, primært kommunal grundskyld. Herved rummer det kommunale finansieringssystem i dag i realiteten en tilskyndelse til intern kommunal omfordeling i disse hovedstadskommuner, hvad der ikke gives økonomisk-effektivitetsmæssige begrundelser for.

Ligeledes vil de marginale udgiftsovervejelser i kommunerne komme til at foregå på et mere effektivt grundlag, såfremt den marginale skatteindtægt i kommunerne – bestemt af kommunerne selv – tilvejebringes ved en lokalskat, der i kroner har samme størrelse for alle skatteydere, hvorved kommunerne udelukkes fra at bedrive lokal omfordelingspolitik, som jf. Musgrave (1959) bør bedrives centralt af staten. Det gælder nemlig i alle kommuner, at et flertal af vælgerne har indkomster under gennemsnitsindkomsten i kommunen, da der altid vil være få meget velstående skatteydere, som trækker gennemsnitsindkomsten op, uden at de numerisk tæller noget nævneværdigt. Herved udelukkes det, at et lille flertal med indtægter under gennemsnitsindtægten i kommunen kan beslutte en skatteøgning, som i hovedsagen betales af det store mindretal med indtægter over kommunens gennemsnitsindkomst, men som besluttet anvendt til formål, som særligt kommer det lille flertal med indtægter under kommunegennemsnittet til gode. En standard gennemgang af denne mekanisme findes i Dixit og Londregan (1996).

Figur 7. Principmodel for flerleddet kommunalt finansieringssystem

<p>Finansiering af eventuel supplerende aktivitet</p> <p>a. Fjernelse af udligning</p> <p>b. Kommuner og ideelt set borgerne direkte skal hver især mærke de fulde omkostninger. Evt. udgiftsskat</p>
<p>Basal finansiering ved standard skattesats</p> <p>i. Høj grad af udligning, eventuelt fuld udligning</p> <p>ii. Acceptabelt at kommunaløkonomiske udgifter opleves som lavere end de samfundsøkonomiske omkostninger</p>

I figur 7 er illustreret en kommunal finansieringsmodel, hvor der er indlagt ændrede egenskaber ved marginal udgiftsvækst. Figuren skal opfattes som et stiliseret søjlediagram, hvor der i højden er angivet finansieringsmåden ved kommunens udgifter. Ved den store stock af udgifter foregår finansieringen inden for rammerne af et finansieringssystem, hvor der gennemføres fuld udligning, men over en vis grænse fastlagt i forhold til kommunens serviceniveau må kommunen finansiere udgifter på nye præmisser, hvor der ikke gennemføres udligning, og hvor alle skatteydere i kommunen skal bidrage med det samme nominelle beløb gennem en lokalt fastsat skat.

I Christoffersen og Larsen (2010) er den beskedne danske kommunaløkonomiske litteratur blevet gennemgået for overvejelser om, hvorledes en flerleddet kommunal finansieringsmodel nærmere kan udformes. Der er fundet to principielt forskellige tilgange til dette problem. Den ene model opererer med en afgift på kommuners (marginale) udgifter. Den anden model begrænser den statslige medfinansiering samt den kommunale udligning til at gælde op til et bestemt niveau, hvorefter der etableres anderledes økonomiske vilkår uden statsligt engagement for yderligere udgiftsbeslutninger.

Den første model drager en parallel til miljøøkonomien. Når en aktør gennemfører en aktivitet, som har negative velfærdsmæssige konsekvenser for omgivelserne, så pålægges aktøren en skat svarende til den økonomiske (negative) værdi af konsekvenserne for omgivelserne. I miljøøkonomien taler man om det princip, der handler om, at forurenere betaler.

Den samfundsøkonomiske konsekvens af en lokal marginal skatteøgning er undersøgt i Skatteministeriet (2003). I denne analyse fokuseres på, at en skatteøgning vil påvirke borgernes adfærd, således, at de vil reducere deres arbejdsudbud. Det vil igen indebære en nedgang i det samlede skatteprovenu. Skatteministeriet beregner statens tab i kraft af ændret borgeradfærd ved en marginal kommunal skatteforhøjelse til at udgøre 18 pct., som staten da kan opkræve som en kommunal udgiftsskat. Det forudsættes her, at der gælder en substitutionselasticitet mellem timeløn efter skat (prisen på fritid) og arbejdsudbud på 0,2, en statslig skatteprocent på 30 og en kommunal skatteprocent på 30.

Den anden model opererer frem for en beskatning af udgiftsbeslutninger på marginen med en omlægning af finansierings-

måden for marginale udgiftsbeslutninger. Tankegangen er den, at der på marginen skal anvendes en ikke-forvridende lokalskat som finansieringskilde med ensartet skattebetaling for alle skatteydere, og at beslutningsmåden i øvrigt skal udformes, så tendens til udgiftsopdrift tæmmes i beslutningsprocessen. Mouritzen (2008) har med dette udgangspunkt beskrevet en kommunal finansiering med en kombiskat, der er specificeret i figur 8.

Figur 8. Kommunal kombiskat a la Mouritzen

- Hver kommune i Danmark skal opkræve kommuneskat med en fast standardsats
- Ønsker man en højere service (eller er man ineffektiv), skal denne finansieres ved en ekstraskat, der udskrives med samme kronebeløb for alle skatteydere og som opkræves to gange årligt i form af et girokort
- Ønsker man en lavere service (eller er man effektiv), modtager borgerne i kommunen to gange om året en check fra kommunen som i kroner er ens for alle skatteydere
- Enhver ændring i ekstraskatten/checken skal vedtages ved en folkeafstemning i kommunen
- Det nuværende udligningssystem og statstilskuddet fortsætter mere eller mindre uændret

De to modeller kan grundlæggende bringes til i højere grad end den nuværende finansieringsmodel at opfylde kriterierne fra figur 7. Modellerne adskiller sig i øvrigt i flere henseender:

Kombiskatten lader sig mest nærliggende kombinere med en meget høj grad af udligning, eventuelt med en definitiv 100 procent udligning, som da forbeholdes det standardniveau, hvortil staten engagerer sig i finansieringen.

Afgiftsmodellen, hvor staten altså kommer til at fremstå som afgiftsopkræver i forhold til kommunerne, kan vise sig politisk særlig vanskelig at gennemføre, da en statslig skat pålagt kommunerne, også selv om den alene virker på marginalen, kan opfattes som en hidtil uset stærk anfægtelse af det kommunale selvstyre. I det mindste udløste det markant modstand fra kommunernes side, da Det økonomiske Råds formandskab i 2002 fremlagde forslag om eventuel indførelse af denne model DØR's Formandskab (2002).

I Christoffersen og Larsen (2014) er på data for 2011 gennemført konsekvensberegninger af indførelse af modellen med kombiskat og med en udligning på 100 procent op til det niveau for udgifter i forhold til udgiftsbehov, som var gældende for den mest udgiftsøkonomiske kommune. Herved fremkom i sagens natur effekter for de enkelte kommuner med tab og gevinster, men beregningerne viste dog, at det med den stedfundne udjævning af forskelle i skat/service forhold er blevet realistisk at finde en udformning af en kombimodel, som alle kommuner vil kunne bære.

6. Kommunalt selvstyre med et flerleddet tilskuds- og udligningssystem

Den flerleddede finansieringsmodel findes allerede udbredt i det danske velfærdssystem på ældreområdet. Folkepensionen er således ordnet ud fra dette princip. Alle betaler skat til staten efter samme skatteprocenter, og alle modtager i kroner samme beløb som folkepensionens grundbeløb. Ønskes en højere pensionsdækning, må borgerne ty til løsning i civilsamfundet i form af arbejdsmarkedspension eller i markedet i form af individuelle pensionsaftaler. Konsekvensen er, at der gælder en fuld udligning op til et vist niveau, hvorefter der ikke videre foregår nogen omfordeling. Velfærdsstaten har altså udspændt et sikkerhedsnet under alle borgere, men ikke påtaget sig noget totalt ansvar.

Et flerleddet kommunalt finansieringssystem er udtryk for en tilsvarende deling af ansvar mellem et fuldt solidarisk ansvar og et ansvar, som må inddækkes i civilsamfundet – i dette tilfælde kommunerne – eller i markedet. Med en flerleddet finansieringsmodel for kommunernes serviceforsyning kan et kommunalt selvstyre fastholdes ved, at alle borgere betaler omkring 23 procent kommunal indkomstskat, som muliggør samme kommunale udgiftsniveau i forhold til udgiftsbehovene i alle kommuner. Her ligger de enkelte kommuners opgave i at varetage allokeringsopgaven. Derudover kan der med bibeholdelse af velfærdsøkonomisk effektivitet gennemføres en åbning for lokale beslutninger om supplerende serviceforsyning med en lokal finansiering, som tilvejebringes uden omfordeling mellem kommunerne og uden omfordeling mellem borgerne i kommunen.

I realiteten vil overgang til sådan en model ikke blot muliggøre fastholdelse af et kommunalt selvstyre, men sikre et kommunalt selvstyres overlevelse i en verden, hvor imperfektioner i den nuværende kommunale finansieringsmodel ellers til stadighed nødvendiggør strammere og strammere statslig regulering af kommunernes dispositioner for at afbøde de negative konsekvenser af et forkert fungerende system.

REFERENCER

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2018): Prisen på kommunal service. Cepas Arbejdsrapport nr. 24.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2014): Finansiering og incitamenter i kommunerne – en undersøgelse af mulighederne for at forene kommunalt selvstyre med en bæredygtig kommunal finansieringsmodel. Cepas Arbejdsrapport nr. 18.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2012): Den kommunale overudligning. Cepas arbejdsrapport nr. 18.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2010): De økonomiske betingelser for kommunalt selvstyre i Danmark. Cepas Arbejdsrapport nr. 10.

Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2009): Den danske regionskonstruktion. Syddansk Universitetsforlag.

Christoffersen, Henrik, Karsten Bo Larsen and Søren Havn Gjedsted (2018): Trust in Public Sector Performance. Paper to Annual meeting in European Public Choice Society, 2018.

Dixit, Avinash og John Londregan (1996). »The Determinants of Success of Special Interests in redistributive Politics,« *Journal of Politics*, 58.

DØR's Formandskab (2002): Dansk Økonomi, forår 2002. Kapitel 2, Staten og Kommunerne.

Mikkelsen, Palle (1991): Kommunalreformen i Danmark 4: Byrdefordelings-reformen. Forlaget Kommuneinformation.

Mouritzen, Poul Erik (2008): Budgetsamarbejdet ved en skille vej. *Administrativ Debat* nr. 3, oktober 2008.

Musgrave, Richard A. (1959): *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill Kogakusha.

Pedersen, Niels Jørgen Mau (2007): *Den offentlige sektor i flere niveauer*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Rattsø, Jørn og Rune Sørensen (1998): Local governments integrated in a welfare state: a review of Norwegian local government. I Jørn Rattsø (Ed.): *Fiscal Federalism and State-Local Finance*. Side 49-67. Edward Elgar.

Skatteministeriet (2003): Virkning på udgifts- og skattetryk af flere skatteudskrivende myndigheder. *Skatteministeriets tidsskrift*, Ska .

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012): Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings-spørgsmål. Betænkning nr. 1533. Betænkning fra Finansieringsudvalget.

Systemiske skævheder i den generelle udligningsordning

Den generelle udligning beregnes ud fra estimering af kommunernes udgiftsbehov. Men udgiftsbehovet udmåles systematisk skævt ved utilstrækkeligt hensyn til befolkningens aldersfordeling i de enkelte kommuner og med stort fokus på sociale problemer i byerne, men ikke i landdistrikterne.



KJELD GREGERS

Seniorkonsulent Favrskov Kommune,
Cand.scient.pol
kgs@favrskov.dk

Introduktion¹

Den generelle udligningsordning har til formål at give nogenlunde ens økonomiske muligheder i kommunerne for at yde en gennemsnitlig service over for borgerne (Finansieringsudvalget, 2018a, s. 110). Udligningen dæmper forskelle i de såkaldte strukturelle underskud, som beregnes for hver enkelt kommune. Eksempelvis dæmpes forskellen mellem yderpunkterne Lolland og Gentofte fra knap 75.000 kr. pr indbygger før udligning til 11.500 kr. efter udligning i 2018. Det er en følge af politiske beslutninger om udligningsgrader i ordningen og illustrerer, hvor ens »nogenlunde ens« i ovennævnte formål skal forstås.

Denne artikel handler dog ikke om politiske holdninger til omfanget af udligning, men om opgørelsen af et retvisende strukturelt underskud, som udligningsgraderne indvirker på.

Det strukturelle underskud opgøres som den enkelte kommunes estimerede udgiftsbehov fratrukket kommunens skatteindtægter ved et landsgennemsnitligt beskatningsniveau (se Etzerodt & Mau Pedersen i dette nummer).

Udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag omfordeler 12,6 mia. kr. mellem kommunerne i 2018. Udgiftsbehovet består af

et aldersbestemt udgiftsbehov og et socialt bestemt udgiftsbehov. Udligningen af forskelle heri omfordeler henholdsvis 4,7 mia. kr. og 6,6 mia. kr. mellem kommunerne.

I de følgende afsnit vurderes de beregnede aldersbestemte og sociale udgiftsbehov. Der argumenteres for, at udligningsordningen ikke lever op til sit formål, idet systematiske skævheder i de to estimerede udgiftsbehov påvirker omfordelingen med op imod 6 mia. kr. Men inden de to udgiftsbehov analyseres hver for sig, er en kommentar om det samlede udgiftsbehov nødvendig.

Det samlede udgiftsbehov

Det samlede udgiftsbehov i 2018 udgør på landsplan 351 mia. kr. Heraf fordeles 115 mia. kr. (32,75 %) mellem kommunerne efter sociale kriterier. Resten på 236 mia. kr. fordeles efter alderskriterier (ØIM, 2017, s. 79).

De sociale kriteriers andel på 32,75 % er politisk fastlagt og ikke fagligt begrundet (Finansieringsudvalget 2012, s. 547). Intuitivt forekommer andelen måske velbegrundet, idet de sociale udgifter udgør en tredjedel af de samlede udgifter, men reelt er størrelsen af de sociale udgifter uden betydning, idet det er variationen heri, som giver behov for udligning. Samtidig

NOTE 1 Artiklens forfatter har som ansat ved Favrskov Kommune gennemført en række analyser af udligningsordningen. Analyserne er fremlagt på www.RimeligUdligning.Nu og udgør den faglige baggrund for synspunkterne fra et otte-årigt samarbejde om udligning mellem kommunerne Favrskov, Hedensted, Odder, Silkeborg, Skanderborg og Syddjurs med det formål at påvirke udligningen mellem landets kommuner på et sagligt grundlag.

indgår de sociale udgifter i beregningen af det aldersbestemte behov.

I princippet bør de to behov derfor vurderes samlet. To tredjedele af de sociale udgifter dækkes nemlig af det aldersbestemte behov, og det sociale behov skal ikke kun dække egentlige socialudgifter, men også en socialt betinget del af de almindelige serviceudgifter (Finansieringsudvalget, 2012, s. 114-115).

I betænkningerne bag udligningsordningen varierer praksis for at sammenligne variationen i det sociale udgiftsbehov og faktiske socialudgifter. I 2009 sammenlignedes variationer i sociale udgiftsbehov og sociale udgifter (Finansieringsudvalget, 2009 s. 28 og bilag B hertil s. 10). I 2012 afviste Finansieringsudvalget, at udgiftsbehovene kunne vurderes særskilt og sammenlignede det samlede udgiftsbehov med de samlede udgifter (Finansieringsudvalget, 2012, s. 584 ff.), men desværre uden at tage hensyn til, at serviceudgifterne i betydeligt omfang påvirkes af finansieringsvilkårene. I 2018 sammenlignes udviklingen i overførselsindkomster med udviklingen i relevante sociale kriterier (Finansieringsudvalget, 2018a, s. 126 ff., og Finansieringsudvalget, 2018b).

Kompleksiteten ved en samlet analyse gør det hensigtsmæssigt at analysere de to udgiftsbehov særskilt. Men fokus bør være på systematiske skævheder, blandt andet fordi der er et samspil mellem de to udgiftsbehov (RimeligUdligning, under udgivelse).

I de følgende to afsnit redegøres først for problemer knyttet til det beregnede aldersbestemte udgiftsbehov og derefter for problemer knyttet til det sociale udgiftsbehov.

Dæmpet aldersbestemt udgiftsbehov favoriserer kommuner med mange uddannelsessøgende

Det aldersbestemte udgiftsbehov beregnes med udgangspunkt i gennemsnitlige udgifter pr. indbygger i forskellige aldersgrupper. Når 32,75 % af det samlede udgiftsbehov i 2018 fordeles efter sociale kriterier, kan kun 67,25 % af de gennemsnitlige udgifter i hver aldersgruppe indregnes i enhedsbeløbene². Enhedsbeløbene ganget med den enkelte kommunes indbyggertal i aldersgrupperne udgør kommunens aldersbestemte udgiftsbehov.

Regnemethoden dæmper variationen i kommunernes aldersrelaterede udgiftspris og dermed udligningen af aldersbestemte forskelle. Kommuner med mange børn og ældre »afgiver« nemlig et større aldersbestemt behov til fordeling efter sociale vilkår end kommuner med mange borgere i de erhvervsaktive aldersgrupper, jf. figur 1.

Af de landsgennemsnitlige udgifter pr. 6-16-årige på 116.000 kr. overføres 32,75 % (38.000 kr.) til fordeling efter sociale kriterier. Resten på 78.000 kr. indregnes i det aldersbestemte udgiftsbehov.

De 32,75 % fra alle aldersgrupper fordeles ud fra sociale kriterier, hvor en gennemsnitlig kommune får beregnet et socialt udgiftsbehov på 20.000 kr. pr. indbygger.

Hvis en kommune kun havde borgere i alderen 6-16 år, ville udgiftsbehovet udgøre 98.000 kr. (78.000 + 20.000). Kommunen mister udligning af 18.000 kr. pr. indbygger i forhold til de landsgennemsnitlige udgifter på 116.000 kr.

Hvis en kommune kun havde borgere i alderen 20-24 år, ville udgiftsbehovet udgøre 41.000 kr. (21.000 + 20.000). Denne kommune ville få udligning af 10.000 kr. mere pr. indbygger end de landsgennemsnitlige udgifter på 31.000 kr.

De to eksempler illustrerer, at for alle 17-74 årige beregnes et højere aldersbestemt udgiftsbehov end nødvendigt i forhold til landsgennemsnitlige udgifter og omvendt for de 0-16-årige og 75-årige og derover. Resultatet er, at kommuner med mange 17-74-årige og få børn og ældre får beregnet udligning af et højere udgiftsbehov end nødvendigt i forhold til landsgennemsnitlige udgifter i alle aldersgrupper.

Herved vinder ganske få større uddannelseskommuner 2,2 mia. kr. i udligning. For Københavns Kommune med en meget stor befolkningsandel i alderen 20-39 år, udgør gevinsten 1,5 mia. kr.

Formålet med udligningsordningen er at give kommunerne nogenlunde ens mulighed for at yde en gennemsnitlig service. Det ville forudsætte, at udligningen beregnedes ud fra de reelle aldersbetingede udgiftspris baseret på de fulde landsgennemsnitlige udgifter i hver enkelt aldersgruppe³.

Som følge af den dæmpede indregning af de aldersbetingede udgiftspris lever udligningsordningen ikke op til sit formål.

Upræcise sociale udgiftsbehov favoriserer bymæssige kommuner

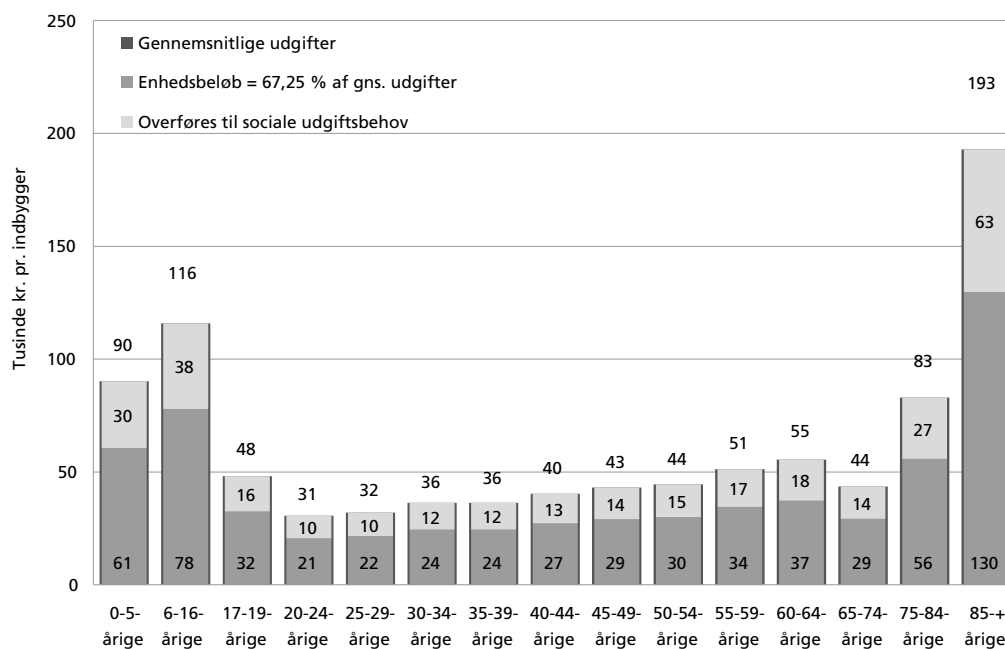
Det sociale udgiftsbehov estimeres på baggrund af 14 sociale kriterier, udvalgt og vægtet indbyrdes på baggrund af regressionsanalyser på alle kommunale udgiftsområder, jf. figur 2.

Udvælgelse og indbyrdes vægtning af kriterier foretages *skønsmæssigt* på baggrund af analyserne. Herved muliggøres afdæmpede justeringer ved opdaterede analyser, og det giver mulighed for at tage hensyn til, at en ændring af udligningsordningen skal kunne vedtages i Folketinget.

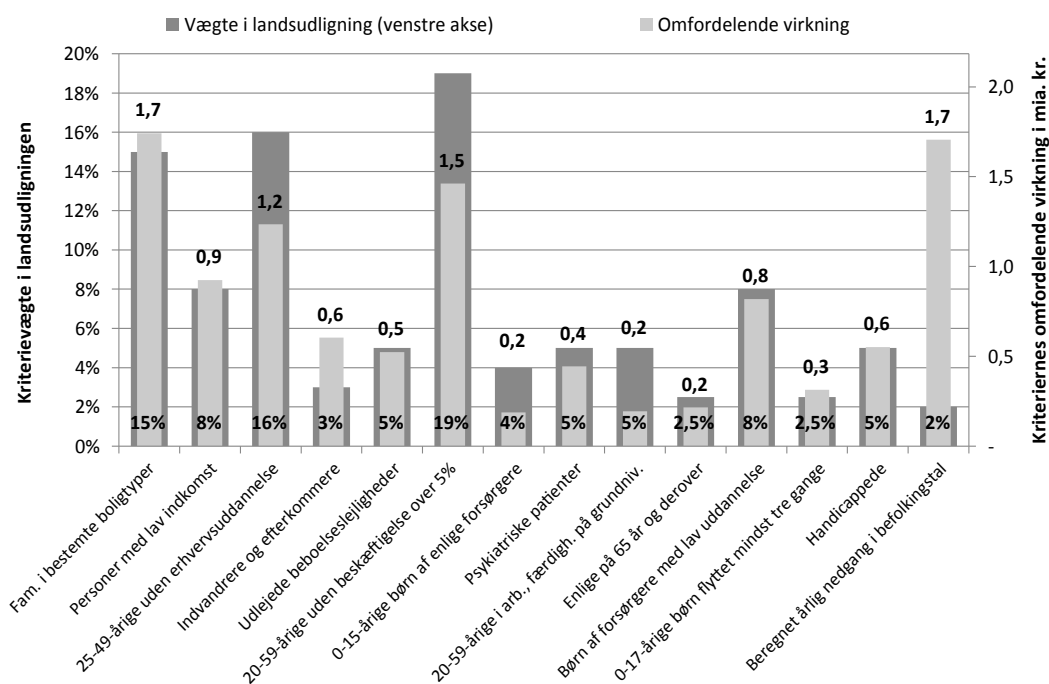
NOTE 2 Fremstillingen og efterfølgende beregninger er forenklet ved at se bort fra, at 1,5 % af det aldersbestemte udgiftsbehov er fordelt på kommunerne efter et rejsetidskriterie, idet vægtingen heraf ikke er analytisk fastlagt (Se RimeligUdligning, 2016a, side 12).

NOTE 3 Udligningen af sociale vilkår kan fastholdes uændret ved omregning af de sociale behov som tillæg eller fradrag.

Figur 1. Beregning af enhedsbeløb til det aldersbestemte udgiftsbehov 2018



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet og egne beregninger

Figur 2. De 14 sociale kriteriers vægte i landsudligningen og samlede omfordelende virkning i 2018⁴

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet og egne beregninger

NOTE 4 Den omfordelende virkning er beregnet ved sammenligning af gældende udligningsberegning med en beregning, hvor udligningen fra kriterierne ét ad gangen er neutraliseret ved fordeling af kriteriet på kommuner svarende til folketallet. Den beregnede omfordeling omfatter alle ordninger i den generelle udligning, også hovedstadsudligningen. De ni kriterier i hovedstadsudligningen indgår med egne vægte, hvor de 25-49-årige uden erhvervsuddannelse og børn i familier med lav forsørgerruddannelse bidrager mest til omfordelingen. Kriterierne *personer med lav indkomst*, *20-59-årige med færdigheder på grundniveau*, *0-17-årige børn flyttet mindst 3 gange*, *handicappede* og *beregnet nedgang i folketallet* indgår ikke i hovedstadsudligningen.

Størst vægt har kriteriet *20-59-årige uden beskæftigelse* (19 %) efterfulgt af *25-49-årige uden erhvervsuddannelse* (16 %) og *familier i bestemte boligtyper* (15 %). Laveste vægt har *beregnet nedgang i folketallet* (2 %).

Men den reelle omfordelende virkning afspejler også variationen i kriterierne. Størst omfordelende virkning har kriteriet *familier i bestemte boligtyper*, som omfordeler 1,7 mia. kr. via lands- og hovedstadsudligningen, jf. figur 2. På grund af stor variation i kriteriet *beregnet nedgang i folketallet*, omfordeler dette kriterie overraskende også 1,7 mia. kr., trods en vægt på kun 2 % og alene via landsudligningen.

Tidligere analyser (RimeligUdligning, 2016b, s.11) har vist, at det beregnede sociale udgiftsbehov er mindre dækkende i forhold til faktiske socialudgifter, jo mere landlig en kommune er. I tabel 1 vises netto omfordelingen mellem kommunegrupper opstillet efter landdistriktsgrad⁵. De første seks kriterier i tabellen omfordeler især mod de bymæssige kommuner, medens de tre sidstnævnte kriterier omfordeler mod de landlige kommuner.

Kriteriet *familier i bestemte boligtyper* omfordeler 361 mio. udligningskroner til de helt bymæssige kommuner⁶ og 668 mio. kr. til de bymæssige kommuner, medens landlige kommuner bidrager hertil 420 mio. kr. og mest landlige kommuner bidrager med 609 mio. kr.

Samlet omfordeler de 14 sociale kriterier 1,767 mia. kr. eller 1.484 kr. pr. indbygger til de helt bymæssige kommuner. Bymæssige kommuner bidrager hertil med 547 kr. pr. indbygger og landlige kommuner med 552 kr. pr. indbygger. De mest landlige kommuner modtager 186 kr. pr. indbygger.

Denne omfordeling mod de helt bymæssige kommuner ville være velbegundet, såfremt disse kommuner havde størst socialt udgiftspress. Men det synes ikke at være tilfældet, idet den gennemsnitlige socialudgift⁷ i disse kommuner er 16.497 kr. pr. indbygger og dermed lavere end i de øvrige kommunegrupper, jf. tabel 1. Omfordelingen mod de helt bymæssige kommuner sker, fordi det sociale udgiftsbehov systematisk beregnes højere for helt bymæssige kommuner end for kommuner med landdistrikter.

Tabel 1. Kriteriernes omfordelende virkning 2018 opdelt på kommunegrupper efter andel indbyggere i land og by under 1000 indbyggere

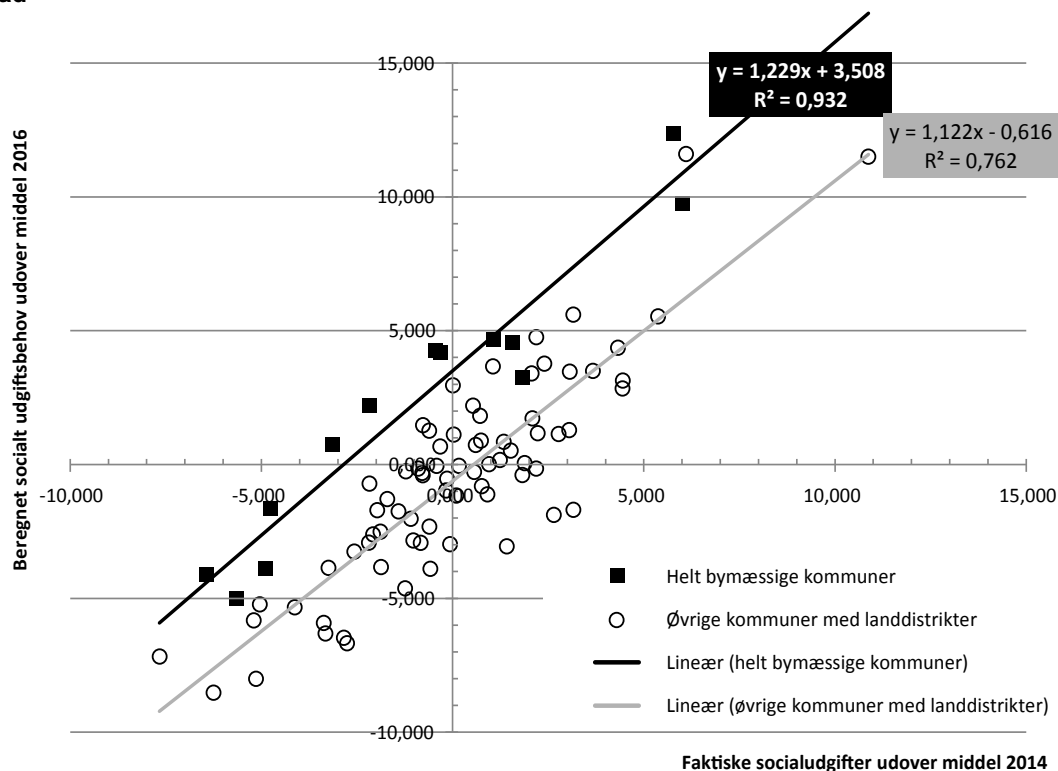
Udligning i mio. kr.	Helt bymæssige Landdist=0	Bymæssige Landdist<0,2	Landlige Landdist 0,2-0,4	Mest landlige Landdist>0,4
Familier i bestemte boligtyper	361	668	-420	-609
Personer med lav indkomst i tre ud af fire år	509	50	-330	-229
25-49-årige uden erhvervsuddannelse	704	-523	-196	15
Indvandrere og efterkommere	393	105	-243	-255
Udlejede beboelseslejligheder ekskl. kollegier	190	120	-107	-203
20-59-årige uden beskæftigelse over 5 pct.	231	-253	-136	158
0-15-årige børn af enlige forsørgere	41	8	11	-60
Psykiatriske patienter	54	8	-49	-13
20-59-årige i arbejde med færdigheder på grundniveau	-43	-73	61	55
Enlige på 65 år og derover	-61	-43	29	75
Børn i familier hvor forsørgerne har lav uddannelse	-6	-181	50	137
0-17-årige børn som har flyttet kommune mindst tre gange	-42	-116	43	116
Handicappede	-209	-129	170	168
Beregnet årlig nedgang i befolkningstal	-356	-650	168	837
Alle kriterier, mio. kr.	1.767	-1.010	-949	192
Alle kriterier, kr. pr. indbygger	1.484	-547	-552	186
Gns. Socialudgifter kr. pr. indbygger	16.497	17.579	18.366	19.476

NOTE 5 Landdistriktsgraden, som afviger fra den officielle, er her defineret som andel af befolkningen, der bor i bebyggelser med højst 1.000 indbyggere. Afgrænsningen er begrundet i en forventning om, at særligt by-orienterede kriterier især opfanger sociale behov i byer af en vis størrelse.

NOTE 6 Afgrænset ved landdistriktsgrad = 0, hvilket omfatter København og omkringliggende 12 kommuner.

NOTE 7 De sociale udgifter er afgrænset til overførselsindkomster, eksklusive forsikrede ledige, samt serviceudgifter til udsatte børn og voksne og specialskoler. Socialudgifter pr. indbygger er beregnet som vægtet gennemsnit ligesom den omfordelende virkning af kriterierne.

Figur 3. Sammenhængen mellem beregnede sociale udgiftsbehov og faktiske socialudgifter i kommuner grupperet efter landdistriktsgrad



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, Danmarks Statistik og egne beregninger

Dette er tidligere undersøgt i forhold til udligningen for 2016 (RimeligUdligning, 2016b; 2017b). Figur 3 viser de beregnede sociale udgiftsbehov overfor faktiske sociale udgifter pr. indbygger blandt helt bymæssige kommuner (landdistriktsgrad=0) sammenlignet med alle øvrige kommuner.

Det beregnede sociale udgiftsbehov vises op ad Y-aksen og de faktiske sociale udgifter ud ad X-aksen⁸.

Sammenhængene er som ventet positive. Tendenslinje for alle kommuner under ét er ikke vist, men ville skære akserne i 0,0. Udgiftsbehovet beregnes 3.508 kr. højere pr. indbygger ved gennemsnitlige sociale udgifter for de helt bymæssige kommuner end for kommunerne under ét, og da de to tendenslinjer er nogenlunde parallelle stort set tilsvarende højere både ved lave og høje udgiftsniveauer. Modsvarende får kommuner med landdistrikter beregnet et udgiftsbehov, som er 616 kr. lavere end for kommunerne under ét.

Man kunne argumentere for, at det højere udgiftsbehov skulle dække højere socialt betingede serviceudgifter uden for afgrænsningen af de sociale udgiftskonti som afbildet ud ad X-aksen, idet det sociale behov ikke kun dækker egentlige

socialudgifter. En sådan forklaring ville dog forudsætte, at der var særlige sociale forhold i de helt bymæssige kommuner, der lagde et større socialt pres på serviceområderne end på de afgrænsede sociale udgiftsområder for lige netop denne kreds af kommuner (RimeligUdligning, 2016b, s. 64). Det ses ikke dokumenteret af Finansieringsudvalget.

Nærmere undersøgelser (RimeligUdligning, 2017b) viser derimod, at det ekstraordinært højt beregnede sociale udgiftsbehov i disse kommuner i væsentligt omfang knytter sig til en række problematiske sociale kriterier, som udpeges i tabel 2, og herefter kommenteres.

Grundmodellen for de simple regressionsligninger i figur 3 er:

Udgiftsbehov er »kalibreret« proportionalt til samme middelværdi som faktiske socialudgifter, hvorefter middelværdien er fratrukket både udgiftsbehov og udgifter.

Blandt de helt bymæssige kommuner er $R^2 = 0,932$ mod $0,762$ blandt de øvrige kommuner. Sammenhængen synes hermed dårligere på tværs af alle kommuner end internt i de to kom-

NOTE 8 Det sociale udgiftsbehov i 2016 sammenlignes med de faktiske socialudgifter i 2014 for at tage hensyn til, at de sociale udgiftsbehov opgøres ud fra sociale data, der typisk er 2 år gamle.

Tabel 2. Indikation af de 14 sociale kriteriers påvirkning af sammenhængen mellem sociale udgiftsbehov og faktiske socialudgifter i alle kommuner og helt bymæssige kommuner

	Alle kommuner (hvor b=0)	Helt bymæssige kommuner	
	a	a	b
Alle 14 sociale kriterier	1,099	1,229	3,508
<i>De enkelte kriteriers bidrag hertil:</i>			
1. Familier i bestemte boligtyper	0,200	0,470	1,738
2. Personer med lav indkomst i tre ud af fire år	0,093	0,103	0,521
3. 25-49-årige uden erhvervsuddannelse	0,030	0,086	0,623
4. Indvandrere og efterkommere	0,037	0,057	0,344
5. Udlejede beboelseslejligheder ekskl. kollegier	0,232	0,167	0,252
6. 20-59-årige uden beskæftigelse over 5 pct.	0,132	0,146	0,495
7. 0-15-årige børn af enlige forsørgere	0,033	0,030	0,092
8. Psykiatriske patienter	0,015	0,020	0,078
9. 20-59-årige i arbejde med færdigheder på grundniveau	0,106	0,133	0,240
10. Enlige på 65 år og derover	0,010	-0,005	-0,019
11. Børn i familier hvor forsørgerne har lav uddannelse	0,017	0,021	-0,034
12. 0-17-årige børn som har flyttet kommune mindst tre gange	0,003	-0,004	-0,043
13. Handicappede	0,070	0,042	-0,115
14. Beregnet årlig nedgang i befolkningstal	0,141	-0,013	-0,610

munegrupper. For alle 94 kommuner⁹ under ét er koefficienten $a=1,099$ og $b=0$, medens $R^2=0,694$.

De vigtigste kriterier, som øger det beregnede sociale udgiftsbehov uanset omfanget af sociale udgifter hos de mest bymæssige kommuner, fremgår af tabel 2.

Tabellens første række viser a og b beregnet ved inddragelse af alle 14 sociale kriterier i udgiftsbehovet for alle kommuner (hvor $b=0$) henholdsvis for helt bymæssige kommuner. De følgende rækker er beregnet ved på skift at neutralisere ét af kriterierne i beregningen af udgiftsbehovet¹⁰.

Eksempelvis falder a med 200 kr. pr. indbygger i regressionen for alle kommuner, når *familier i bestemte boligtyper* neutraliseres. Blandt de mest bymæssige kommuner bidrager kriteriet mere til en stejlere hældning, idet a falder med 470 kr. pr. indbygger. Samtidig falder koefficienten b med 1.738 kr. pr. indbygger. Dette indikerer, at ved middel socialudgifter bidra-

ger *familier i bestemte boligtyper* med halvdelen af det 3.508 kr. højere niveau for det beregnede udgiftsbehov i figur 3 for disse kommuner, hvilket tyder på, at kriteriet opfanger noget, som ikke er knyttet til omfanget af sociale udgifter.

I bymæssige områder bor en større andel af befolkningen i etageboliger. Befolkningens boligvalg var muligvis tidligere meget påvirket af sociale forhold, men også priserne på boligmarkedet og personlige præferencer for mobilitet spiller en stor rolle. En almindelig arbejderfamilie midt i København vil typisk bo i lejebolig, medens en tilsvarende familie i provinsen vil bo i ejerbolig. Kun boligvalg som følge af sociale forhold må dog påvirke udligningen mellem kommunerne *via de sociale kriterier* (se Mau Pedersen, 2018).

Kriteriet *indvandrere og efterkommere* synes at bidrage med 623 kr. til det højere beregnede sociale udgiftsbehov i de helt bymæssige kommuner. Kriteriet er begrundet i folkeskoleudgifter, som forøges af tosprogsundervisning mv., men udgifterne

NOTE 9 Regressionsanalyserne er foretaget eksklusive de fire små ø-kommuner, Ærø, Fanø, Samsø og Læsø.

NOTE 10 Tabellen viser forskellen i koefficienter ved simpel OLS-regression af det sociale udgiftsbehov på de faktiske socialudgifter blandt alle henholdsvis de helt bymæssige kommuner. De enkelte kriteriers bidrag er estimeret som forskellen mellem koefficienterne ved udgiftsbehov med alle kriterier og et udgiftsbehov beregnet ud fra 13 sociale kriterier, idet virkningen af det enkelte kriterie er neutraliseret ved fiktivt at fordele kriteriet jævnt på kommunerne efter folketal. Når alle kommuner har ens kriterieværdi pr. indbygger, påvirker kriteriet ikke udligningen.

hertil er i forvejen udlignet via den særlige udligningsordning for udlændinge (Finansieringsudvalget, 2012, s. 397). Herved udlignes de samme udgifter flere gange¹¹ (RimeligUdligning, 2013, s. 9ff). Uden disse allerede udlignede udgifter ville kriteriet ikke være signifikant i analyserne bag udligningsmodellen.

Kriteriet *personer med lav indkomst* synes at bidrage med 521 kr. pr. indbygger til det højere beregnede udgiftsbehov i de helt bymæssige kommuner i forhold til gennemsnitskommunen. Kriteriet løfter udgiftsbehovet for København og Frederiksberg kommuner langt mere, end man skulle forvente. Det er uheldigt, at store kommuner optræder atypisk, idet det markant påvirker omfordelingen på landsplan.

Københavns Kommune har 20 % af landets samlede antal personer med lav indkomst mod godt 10 % af landets samlede folketal. Den høje andel af kriteriet udløser 550 mio. kr. i udligning til København ud af en kriteriets samlede omfordeling på 961 mio. kr. på landsplan. Men Københavns Kommunes udgifter på de to centrale udgiftsområder for kriteriet (Finansieringsudvalget 2012, s. 476-479) udgør kun 12 % af landets samlede udgifter til beskæftigelse af ikke-forsikrede ledige og 11 % af landets samlede udgifter til udsatte børn og unge. Og set i et bredere perspektiv udgør Københavns samlede socialudgifter under 10 % af landets samlede socialudgifter og dermed mindre end befolkningsandelen.

Kriteriet *25-49 årige uden erhvervsuddannelse* bidrog i 2016 med 495 kr. til det højere beregnede udgiftsbehov i de helt bymæssige kommuner i forhold til gennemsnitskommunen. I den anvendte statistik er alle som er indvandret siden 2004 – også veluddannede – blevet registreret med uoplyst uddannelse, hvorved flere års indvandring i stigende grad har påvirket opgørelsen af kriteriet og udløst ekstra udligning fokuseret på enkelte kommuner. Danmarks Statistik har i september 2017 rettet opgørelserne. Opdateringen af antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse i 2019 med de rettede data forskyder hermed udligningen med 913 mio. kr. mod andre kommuner.

Også kriteriet *børn af familier med lav forsørgeruddannelse* påvirkes af fejlregistreringen. Opdateringen af dette kriterie fra 2018 til 2019 forskyder 412 udligningskroner til andre kommuner.

Kriteriet *udlejede beboelseslejligheder* er særligt knyttet til kommunernes boligstøtteudgifter, men afspejler ikke disse. I syv bymæssige kommuner med 17,4 % af landets samlede antal af udlejede lejligheder, udgør boligstøtteudgifterne kun 13,4 % af udgifterne på landsplan. Denne forskel i udgifter pr. lejlighed afhænger af husstandsindkomster, huslejeniveau og pensionistandele. Det tager udligningen ikke hensyn til.

De omtalte kriterier, som især giver anledning til det højere beregnede udgiftsbehov i de helt bymæssige kommuner, opfanger med andre ord ikke blot forskelle i sociale vilkår, men også uvedkommende forhold, som ikke bør påvirke udligningen, herunder såkaldte udbudseffekter i analyserne¹² (Maarten Allers, 2007; RimeligUdligning, 2010; Sværdborg, 2012; Finansieringsudvalget, 2012).

Samlet udløser de 14 sociale kriterier et højere beregnet socialt udgiftsbehov for de helt bymæssige kommuner end for andre kommuner med tilsvarende socialt udgiftspres og tildeler ekstra i udligning på bekostning af de fleste af landets mere landlige kommuner.

»Et plaster på såret« til nogle udkantskommuner

Men ikke alle kommuner med landdistrikter rammes lige hårdt. I 2007 blev kriteriet *beregnet nedgang i folketallet* indført, tilsyneladende som »et plaster på såret« for udkantskommuner (RimeligUdligning, 2017b, s. 12).

Uden dette »plaster« rammes udkantskommunerne ligesom andre landkommuner af det generelle mønster, at de beregnede sociale udgiftsbehov dækker de sociale udgifter dårligere, jo større andel af befolkningen, der bor i landdistrikter (RimeligUdligning, 2016b, s. 3).

Selv om kriteriet hæver det beregnede udgiftsbehov mest i udkantskommuner med høje socialudgifter, bør det alligevel erstattes af kriterier, som opfanger sociale udgiftsbehov mere præcist i alle landdistrikter.

Kriteriet er ustabil, idet et konstant udgiftsbehov (jf. figur 2) fordeles på stadig færre netto-fraflytninger i færre tilbagegangskommuner. I 2015 udløste en persons fraflytning 46.000 kr. i udligning. Det beløb er vokset til 103.000 kr. i 2018 og 150.000 kr. i 2019.

Kommuner med tilbagegang får hermed stærkt stigende udligning, medens kommuner med tidligere tilbagegang mister meget store udligningsbeløb ved stabiliseret folketal uden at opleve faldende socialudgifter.

Og det giver et meget uheldigt incitament til at bevare nedgang i folketallet. Da en persons fraflytning ifølge beregningsmetoden typisk udløser udligning i fem år, vil tilflytning af en familie med to børn i 2014 kunne udløse et udligningstab på 2,3 mio. kr. over fem år. Og det beløb vokser markant år for år.

Medens kriteriet for nedgang i folketallet giver et plaster på såret for nogle kommuner, får andre kommuner med betydende landdistrikter beregnet et væsentligt lavere socialt udgiftsbehov

NOTE 11 Og den ordning har Finansieringsudvalget oven i købet erkendt giver en betydelig højere udligning end begrundet i faktiske udgifter (Finansieringsudvalget, 2014, s. 35).

NOTE 12 Flere af de omtalte kriterier påvirkes af, at højere udgifter i bymæssige kommuner som følge af bedre finansieringsvilkår bliver fortolket som udgiftsbehov i Finansieringsudvalgets analyser.

Tabel 3. Beregnet socialt udgiftsbehov og faktiske udgifter ud over landsgennemsnitlige niveau

Kroner pr. indbygger ud over landsniveau	Helt bymæssige landdist=0	Bymæssige landdist<0,2	Landlige landdist 0,2-0,4	Mest landlige landdist>0,4
<i>98 kommuner</i>				
Beregnet socialt udgiftsbehov	1.832	-634	-709	188
Faktiske socialudgifter	-1.433	-351	437	1.547
Forskel (behov minus udgifter)	3.265	-283	-1.146	-1.359
<i>26 kommuner med fald i folketallet</i>				
Beregnet socialt udgiftsbehov	-	-	1.675	2.213
Faktiske socialudgifter	-	-	2.217	2.769
Dækning (behov minus udgifter)	-	-	-542	-555
<i>72 kommuner uden fald i folketallet</i>				
Beregnet socialt udgiftsbehov	1.832	-634	-1.701	-1.829
Faktiske socialudgifter	-1.433	-351	-303	330
Dækning (behov minus udgifter)	3.265	-283	-1.398	-2.159

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, Danmarks Statistik og egne beregninger

end landsgennemsnittet trods højere faktiske socialudgifter, jf. tabel 3.

Det beregnede sociale udgiftsbehov dækker bedstede faktiske socialudgifter i de helt bymæssige kommuner, idet udgiftsbehovet beregnes 1.832 kr. højere end landsgennemsnitligt, medens de faktiske socialudgifter er 1.433 kr. lavere end landsgennemsnitligt.

I landlige kommuner uden fald i folketallet ses en dækning på 1.398 kr. under landsgennemsnittet. Og i de mest landlige kommuner uden fald i folketallet ses en dækning på 2.159 kr. pr. indbygger under landsgennemsnittet.

Det sociale udgiftsbehov er her vurderet i forhold til de faktiske sociale udgifter. Man vil af flere grunde aldrig udligne på baggrund af faktiske udgifter. Analysen skal alene indikere systematiske skævheder.

Konklusion og perspektivering

Denne artikel har sandsynliggjort, at den generelle udligningsordning ikke lever op til sit formål om at give nogenlunde ens økonomiske vilkår i kommunerne. Det skyldes, at der ikke tages fuldt hensyn til forskelle i kommunernes aldersbetingede udgifter, og at de sociale udgiftsbehov udmåles upræcist.

Afdæmpet indregning af forskelle i aldersbetingede udgifter betyder, at kommuner med mange børn, unge og ældre mister 2,2 mia. kr. i udligning, som i stedet går til kommuner med

mange studerende og andre i de erhvervsaktive aldersgrupper, selv om disse borgere kun medfører beskedne kommunale udgifter.

Upræcist estimerede sociale udgiftsbehov betyder, at 4,7 mia. kr. tilfalder andre kommuner ved den gældende ordning, end hvis de sociale udgiftsbehov var fordelt svarende til fordelingen af sociale udgifter. Den manglende præcision skyldes, at de sociale kriterier tillægger bymæssige kommuner langt større sociale behov end landlige kommuner, selv om de landlige kommuner har større sociale udgifter.

26 landlige kommuner modtager i 2018 udligning via kriteriet for faldende folketal, men den udligning hænger dårligt sammen med kommunernes faktiske socialudgifter og giver tilbagegangskommuner et uheldigt incitament i retning af at fastholde befolkningstilbagegang.

Den manglende præcision i de aldersbestemte og sociale udgiftsbehov skævvrider i vidt omfang udligningen i samme retning fra landlige kommuner mod meget bymæssige kommuner.

20 af de 71 kommuner, som rammes af de manglende præcision i de to udgiftsbehov, er beliggende i hovedstadsområdet. Udlægnen af udligningsproblemerne i den offentlige debat som et anliggende for eller imod hovedstadsområdet er derfor misvisende. Anvendelse af de upræcise udgiftsbehov i den officielle beregning af kommunernes serviceniveau (RimeligUdligning, 2017a) har bidraget uheldigt til denne debat.

REFERENCER:

- Finansieringsudvalget (2009). *Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen* med bilag, Velfærdsministeriets Finansieringsudvalg, se <http://www.sm.dk/media/15172/finansieringsudvalgets-rapport.pdf>.
- Finansieringsudvalget (2012). *Betænkning 1533, Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings-spørgsmål*. Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Finansieringsudvalget (2014). *Udligningsordningen vedrørende indvandrere og efterkommere*. Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Finansieringsudvalget (2018a). *Afrapportering fra Finansieringsudvalget*. Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Finansieringsudvalget (2018b). *Analyse af udgiftsbehovsopgørelsen og udviklingen i overførsler*. Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Mau Pedersen, Niels Jørgen (2018). *Udlignings-ekspert: Sådan kommer vi tættere på løsninger*. Altinget debat, 26. januar 2018.
- RimeligUdligning (2010). *Ressourcevariables på-virkning af regressionsanalyser*. November 2010.
- RimeligUdligning (2013). *Rimelig udligning af udgifter til udlændinge*, august 2013.
- RimeligUdligning (2016a). *Mere rimelig udligning af kommunernes aldersafhængige udgifter*. Juni 2016.
- RimeligUdligning (2016b). *Et mere præcist social udgiftsbehov*. Juni 2016.
- RimeligUdligning (2017a). *Rapport om beregning af kommunernes serviceniveau*. Marts 2017.
- RimeligUdligning (2017b). *Fire sociale kriterier skævrider især den generelle udligningsordning*. September 2017.
- RimeligUdligning (under udgivelse). *Om vurdering af udgiftsbehov i den generelle udligningsordning*.
- Sværdborg, Martin (2012). *Danske kommuners udgiftsbehov: Udligning, spilloveffekter og økonomiske grundvilkår*. Speciale, Århus Universitet 16. maj 2012.
- ØIM (2015). Økonomi- og Indenrigsministeriet (2015). *Kommunal udligning og generelle tilskud 2016*.
- ØIM (2017). Økonomi- og Indenrigsministeriet *Kommunal udligning og generelle tilskud 2018*.

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 indtægtssiden – dvs. udgiftsbehov og indtægtgrundlag.

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 indtægtssiden, 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 økonomisk 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 »individuel 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 en 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 skattegrundlag per indbygger under 90 pct. af landsgennemsnittet og 60 pct. for kommuner med en 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 omkostningsulempen knyttet til en spredt bosætning og smådriftsulempen. 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 smådriftsulempen. 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 distrikttilskud 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).

Tabel 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.
Lønomkostninger	Lønindeks og beregning af lønomkostninger
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 och 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 (Moi-sio 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 udformningen 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 & naturressourcenskatt	Indkomst-, virksomhed- & ejendomsskatt
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. Indtæktssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. NOU 2005:18.

Borge, L.-E. (2015): *Smådriftsulemper i indtæktssystemet 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 informationskrift om utjämningsystemet för kommuner och landsring 2008*.

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

www.scb.se: <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finansier-for-den-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.