

Undervisningsnoter

94

August 2006

Kommunal tilskud og udligning -
i princippet og i praksis

Niels Jørgen Mau Pedersen

Fag: Velfærdssamfund og decentralisering

ØKONOMISK INSTITUT
KØBENHAVNS UNIVERSITET

Stu­di­es­træ­de 6

DK-1455 Kø­ben­havn K

www.econ.ku.dk

Kommunal tilskud og udligning

- i princippet og i praksis

Niels Jørgen Mau Pedersen

August 2006

Indhold

1. Introduktion	4
2. Principiel opstilling – hvad er fuld udligning	5
2.1. Teoretisk udgangspunkt	5
2.2. Tre modeller på vejen fra fuld udligning til udligning i praksis	7
Model 1 – ”fuld udligning”	7
Model 2 – udligning omkring et gennemsnitligt serviceniveau	9
Model 3 – udligning omkring gennemsnitligt serviceniveau og beskatningsniveau	10
2.3. Udligningsniveauets betydning	11
2.4. Refusioners udlignende virkning	12
2.5. Bloktilskuddet – udligningsneutral betaling	12
3. Udligning og bloktilskud – systemets overordnede organisering	14
3.1. Bruttosystem eller nettoudligning	14
3.2. Mellekommunal Robin Hood eller statsfinansieret tilskudsmodel	16
4. Den formelle præsentation af det danske udligningssystem	19
4.1. Indledning	19
4.2. Symboler	19
4.3. Landsudligning	20
4.3.1. Definition af skattegrundlag og udgiftsbehov	20
4.3.2. 1996-systemet – systemet før 2007	22
a. Udligningsrelationen – på bruttoform	22
b. Omskrivning til nettoudligning	23
4.3.3. På vej fra 1996-systemet til 2007-systemet	23
4.3.4. 2007-systemet	25
a. Udligningsrelationen	25
b. Nærmere om den strukturelle balance	26
c. Nærmere om bloktilskuddets bestanddele	26
d. Udligningsvirkninger af bloktilskudsændringer	27
4.4. Tilskud til ugunstigt stillede kommuner uden for hovedstadsområdet	27
4.5. Hovedstadsudligning	27
Appendiks – regneeksempler	29
5. En gennemgang af hovedpunkter i det danske udligningssystem	38
5.1. Udligningsordninger og udligningsniveauer	38
5.1.1. Nettoudligningen	39
a. Landsudligningen	39
b. Hovedstadsudligningen	40
c. Tilskud til ugunstigt stillede kommuner	41
5.1.2. Særligt om overudligning	41
5.1.3. Bloktilskuddet	42
5.1.4. Udligning af selskabsskat	43
5.2. Nærmere om skattegrundlag og skatteindtægter i udligningen	43
5.3. Nærmere om udgiftsbehovet	44
a. Det demografiske udgiftsbehov	44
b. Det socioøkonomiske udgiftsbehov	45
5.4. Den strukturelle balance og udligningsberegningen	47
5.5. Dynamiske elementer	47
6. Kort beskrivelse af regionernes finansiering	50
6.1. Sundhedsområdet	50
6.2. Udviklingsområdet	51
7. Afsluttende bemærkninger	53
Litteratur	54

Forord

Denne note er udarbejdet til brug for behandlingen af emnet om 'økonomisk udligning mellem decentrale enheder' i faget Velfærdssamfund og decentralisering. Noten erstatter de dele af lærebogen i faget, der omhandler dette emne.

Vedrørende det institutionelle stof er det især 2007-udligningsreformen, som har aktualiseret udarbejdelsen af noten. Noten indeholder bl.a. en matematisk gennemgang af systemet gældende fra 2007.

Niels Jørgen Mau, august 2006.

Kommunal tilskud og udligning – i princippet og i praksis

1. Introduktion

Der er en række motiver bag tilskuds- og udligningssystemet. Det væsentligste er formentlig, at et decentraliseret system mister mening hvis ikke de decentrale enheder møder en vis grad af ensartethed i vilkår for udbud af service og opkrævning af skat. Hvis de enkelte enheders vilkår således er meget uens vil heller ikke de mere grundlæggende formål med decentral forvaltning kunne opfyldes, herunder den velfærdspolitiske begrundelse for decentralisering som befordrende for borgernes valgmuligheder og begrundelse fra den politiske økonomi om større gennemskuelighed og konkurrence i den offentlige sektor. Andre motiver er mere traditionelle økonomiske - såsom hensyn til at systemet skal være i ligevægt og stabilt samt hensynet til fordelingspolitiske målsætninger på det nationale niveau.

Der er dog også forhold der kan tale mod udligning – eller trække i retning af at begrænse behovet for udligning. Her nævnes hensynet til, at det via markedsmekanismen kan signaleres, hvor der kan produceres og lokaliseres økonomisk aktivitet med det størst mulige samfundsøkonomiske afkast. Andre incitamentsbetragtninger kan også skabe betænkeligheder ved visse former for udligning – men kan dog også i en vis udlægning motivere udligning.¹ Endelig kan markedsmekanismen på ejendomsmarkedet, hvorved der sker nedvæltning af geografisk bestemte økonomiske forskelle i jordpriserne i nogen grad mindske behovet for udligning.

Disse principielle argumenter for og imod udligning skal dog ikke nærmere forfølges i denne note, idet der henvises til drøftelsen i lærebogen. Det kan dog være nyttigt og i visse tilfælde nødvendigt at have de principielle 'pros and cons' i baghovedet ved vurderingen af de forskellige udligningsmodeller.

¹ Se Buchanen (1950), som anfører, at manglende udligning kan betyde, at de økonomiske vilkår for økonomisk lokalisering af privat erhvervsvirksomhed kan blive påvirket af graden af decentralisering. Det skyldes, at manglende udligning vil skabe et mere eller mindre gunstigt forhold mellem skatter og serviceudbud afhængig af lokaliteten, hvilket også vil kunne få indflydelse på de private virksomheders vilkår. – Vedr. et forsøg på at stille argumenter for og imod udligning op over for hinanden se Mau Pedersen (1995), kap. 3. Et lille indlæg i denne debat er Paldam (2006), som spørger hvorfor der skal være kommunal udligning oven i den almindelige omfordeling. Hvis man går ind på denne tankegang kunne det dog mindst lige så nærliggende spørges, hvorfor der via en ikke-fuldstændig udligning skal ske en reduktion i progressionsgraden i det nationale omfordelingssystem. Se endelig Lynge Jensen (2006) vedr. en utraditionel tilgang til vurdering af de omfordelingsmæssige konsekvenser af kommunalreformen.

2. Principiel opstilling – hvad er fuld udligning

Allerede i forbindelse med den principielle opstilling af, hvad der skal forstås ved fuld udligning må der trækkes på de grundlæggende motiver bag udligning. Hvis der således skal være ensartede forhold for de decentrale udbydere af skat og service må følgende grundsætning være opfyldt:

Ensartede økonomiske vilkår for decentrale enheder betyder, at betingelserne for udbud af service til en vis skatteprocent skal være ligelige, dvs. at forholdet mellem skat og service ikke må afhænge af geografiske eller lokale forhold, som kommunen ikke selv bestemmer.

Det vil med andre ord, at ”skat og service skal følges ad!”

Der må derfor opstilles en kommunal budgetrestriktion, hvor de faktorer, som kan påvirke det lokale skat-service forhold optræder.²

2.1. Teoretisk udgangspunkt

Til dette brug defineres indledningsvist nogle variable (hvoraf nogle i øvrigt vil blive genbrugt senere i kapitel 4 og appendiks):

Y_i = beskatningsgrundlag pr. indbygger i kommune i

t_i = skatteprocent i kommune i

F_i = faktiske udgifter i kommune i .

P_i = udgiftsbehov pr. indbygger i kommune i

s_i = serviceniveauet i kommune i (indeks med gennemsnit = 1)

I_i = kommunale takster og indtægter ved salg af ydelser (brugerbetaling) i kommune i

G_i = statsligt bloktilskud pr. indbygger til kommune i , som ydes fra en samlet bloktilskudspulje, G , uafhængig af kommunens aktivitet

g = statslig refusionsprocent for kommunale, faktiske udgifter

Kommunens budgetrestriktion bliver herefter – målt pr. indbygger:

$$t_i Y_i + I_i + G_i = P_i s_i (1 - g) \quad (a)$$

² Der tages således udgangspunkt i den decentrale enheds budgetrestriktion, som vil være påvirket af summen af de kommunaløkonomisk relevante forhold, som gælder for de enkelte individer inden for enhedens grænser, dvs. indkomstforhold, udgiftsbehovsfaktorer og eventuelt geografisk/fysiske karakteristika for individerne i området. Dette fører naturligt til, at udligning betragtes som et forhold mellem de decentrale enheder. Da behovet for udligning imidlertid stammer fra forskelle i vilkår og karakteristika for områdets *individer* kunne det synes mere nærliggende at udligne direkte mellem disse individer, hvorved mulige ’fejl’ i processen ved at overføre midler fra en offentlig enhed til en anden ville kunne undgås (jf. også den såkaldte ”fluepapireffekt”, jf. fx i dansk sammenhæng Groes et al (2006)). En sådan individudligning måtte betyde, at personer i områder med mange indbyggere med høj skattepligtig indkomst skulle betale en slags særskat, som skulle overføres til personer med en overrepræsentation af indbyggere med lav indkomst – og tilsvarende skulle personer i lokaliteter med mange indbyggere med høje udgiftsbehov modtage midler fra indbyggere beboende i – i denne henseende – mere gunstigt stillede områder. Denne principielle - men formentlig upraktiske - mulighed for indretning af udligningen er nævnt i Buchanan (1950).

hvor serviceniveauet defineres som

$$s_i = \frac{F_i}{P_i} \quad (b)$$

Kommunens indtægter fra skatter, takster og bloktilskud skal således svare til dens faktiske nettoudgifter, hvori eventuelle refusionsindtægter er fratrukket. Det er forudsat, at kommunen ikke finansierer sine udgifter ved lån eller træk på eventuelle likvide beholdninger, lige som kommunen heller ikke sparer op til senere periodes forbrug. Anderledes udtrykt kan relationen opfattes som budgetrestriktionen på længere sigt.

Det er ligeledes forudsat, at der ikke afholdes anlægsudgifter, dvs. at kommunens udgifter antages netop at komme de borgere, der bor i kommunen i udgiftsåret, til gode.

Det fremgår, at der er antaget en proportional kommunal indkomstskat. Dette er naturligvis en forenkling, idet der herved bortses fra fx personfradrag eller muligheden for kopskattefinansiering, men kommer dog alligevel forholdsvis tæt på den danske udgave af kommunal finansiering.³

Nøglevariablen i det følgende vil være det allerede introducerede ”skat-serviceforhold”, som kan udtrykkes ved følgende relation fra (a) og (b):

$$\frac{t_i}{s_i} = \frac{P_i(1-g)}{Y_i} - \frac{G_i + I_i}{Y_i s_i} \quad (c)$$

Hvad angår takster, bloktilskud og refusioner vil vi ved denne lejlighed blot bemærke os, at de vil påvirke skat-serviceforholdet, men i øvrigt ikke diskutere disse størrelser nærmere her (se i stedet afsnit 2.4 og 2.5). Ses der bort fra takster og generelle tilskud kan (c) skrives således:

$$\frac{t_i}{s_i} = \frac{P_i}{Y_i} \quad (d)$$

Det ses af (d), at:

- jo højere udgiftsbehov pr. indbygger i kommune i , des højere (dvs. mindre gunstigt) skat-serviceforhold
- jo højere skattegrundlag pr. indbygger i kommunen, des lavere skat-serviceforhold.

Hermed er opgaven for udligningen fastlagt – givet grundsætningen nævnt i indledningen: den afhængighed, der er i kommunens skat-serviceforhold mht. den pågældende kommunes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag, må løses op eller blødgøres. Dette er forudsætningen for, at der kan blive en umiddelbar forbindelse mellem skatteprocent og serviceniveau. Ultimativt må det tilstræbes, at:

$$\frac{t_i}{s_i} = k \quad (e)$$

hvor k er en konstant, dvs. gælder for alle kommuner.

³ Konsekvenserne af et system med kopskattefinansiering er behandlet i Mau Pedersen(1995), s.95f.

2.2. Tre modeller på vejen fra fuld udligning til udligning i praksis

Som et slags bindeled mellem ”den optimale udligning” og beskrivelsen af udligningssystemet som det er implementeret i Danmark, skal i det følgende opstilles tre versioner af et kommunalt udligningssystem. Kun den første model A indebærer fuld udligning, hvorimod model B og C er tættere på virkelighedens verden – men også længere fra det principielt optimale system.⁴

Udgangspunktet er den simple kommunale budgetrestriktion fra ligning (a), idet der dog igen ses bort fra takster og bloktilskud. Til gengæld indføres et udligningstilskud, T_i , som er positivt eller negativt afhængig af, om det er en kommune som får tilskud fra udligningen (en tilskuds-kommune) eller skal betale til den (en tilsvarekommune):

$$t_i Y_i + T_i = P_i s_i \quad (\text{f})$$

Spørgsmålet er nu, hvorledes T_i skal bestemmes. De tre nævnte ovennævnte modeller skal anvendes hertil. Det bemærkes, at der i alle modellerne er forudsat 100 pct. udligning af de beregnede forskelle.

Model 1 – ”fuld udligning”

Vi så fra (d), at afhængigheden af indkomst og udgiftsbehov måtte fjernes for at opnå den fulde sammenhæng mellem skat og service. Det må mao. være forskellene i disse størrelser, som vi skal have udlignet.

Når kommunens placering vedr. skattegrundlag og udgiftsbehov er fastsat i forhold til gennemsnittet for alle kommuner, skal differencerne omsættes til et tilskudsbeløb ved at gange henholdsvis kommunens skatteprocent og dens serviceniveau på disse differencer. Dvs. tilskuddet (eller tilsvaret for en betalingskommune) bliver:

$$T_i^1 = t_i(Y - Y_i) + s_i(P_i - P) \quad (\text{g})$$

hvor symboler uden fodtegn benyttes, hvor der er tale om landsgennemsnit. Beskatningsgrundlag under landsgennemsnittet og udgiftsbehov over landsgennemsnittet vil således udløse tilskud til kommune i . Når differencen i skattegrundlag omregnes til tilskud med kommunens egen skatteprocent tages der hensyn til, at en difference i skattegrundlag for en kommune med en høj skatteprocent betyder mere for kommunen end for en kommune med en lav skatteprocent. Fuld neutralisering for kommunen med et lavt skattegrundlag må således forudsætte, at kommunen kan agere som om den havde et gennemsnitligt skattegrundlag. Tilsvarende vil det være mere generende for en kommune, som ønsker et højt serviceniveau at have et relativt højt udgiftsbehov hos sine indbyggere end for en kommune som ønsker et lavere serviceniveau. Dette skal slå igennem i udligningen hvis denne skal kunne karakteriseres som ”fuld udligning”.

At tilskud efter (g) rent faktisk imødekommer kravet til fuld udligning ses ved indsættelse af (g) i (f):

$$t_i Y_i + t_i Y - t_i Y_i + s_i P_i - s_i P = P_i s_i$$

⁴ Jf. også Lotz (1987)

eller

$$t_i Y = P s_i$$

og dermed

$$\frac{t_i}{s_i} = \frac{P}{Y} = k \quad (\text{h})$$

Kravet fra (e) bliver således opfyldt. Dette betyder dog ikke, at modellen er uproblematisk. Tværtimod indeholder den en række generende problemer, som må ses som baggrunden for, at den ikke er implementeret i praksis:

- 1) de beregnede bidrag og tilskud til udligning vil ikke kunne forventes at balancere.

Dette skyldes, at de beregnede differencer for skattegrundlag og udgiftsbehov, skønt disse beregnes i forhold til et gennemsnit, multipliceres med de individuelle skatteprocenter og serviceniveauer. Der vil således kun ved et særlig heldigt sammentræf kunne blive balance i betalingerne. I en dansk sammenhæng er der således – om end det til dels kan være et resultat af at udligningen er ufuldstændig – en tendens til, at kommuner med relativt højt skattegrundlag har forholdsvis lave skatteprocenter og vice versa for kommunerne med lavt skattegrundlag. De beregnede bidrag bliver derfor mindre end tilskuddene. Dette betyder at der må indskydes midler i udligningen – enten fra kommunerne i fællesskab eller fra staten, hvilket selvsagt komplicerer udligningen. På den anden side er komplikationen ikke større end at staten i dag – om end i et i det hele taget noget anderledes indrettet system - skyder penge i systemet, jf. kapitel 3 og 4 nedenfor.

- 2) forskelle i kommunernes administrative effektivitet og produktivitet vil indgå i udligningen.

I praksis må kommunens serviceniveau beregnes med udgangspunkt i kommunens faktiske udgifter, jf. relation (b). Forsøg på at beregne serviceniveauet på anden vis kan tænkes, men har i praksis vist sig vanskeligt at realisere.⁵ Hvis beregningen således tager udgangspunkt i de realiserede udgifter er det ikke muligt at udsondre den del af udgiftsvariationen mellem kommunerne, der skyldes forskelle i *effektivitet* fra den del, der kan kædes sammen med forskelle i *serviceniveau*. Dette vil betyde, at en kommune, som har et højt beregnet serviceniveau, men som i virkeligheden blot har en lav effektivitet, via udligningen modtager en slags præmie eller kompensation for denne lave effektivitet. Dette er næppe et hensigtsmæssigt incitament – medmindre den lave effektivitet skyldes forhold, som kommunen ikke selv kan påvirke, fx kommunens størrelse.

- 3) mulighed for udgiftsdrivende effekt – spekulationsmuligheder.

Hvis udligningen afhænger af den faktiske skatteprocent og serviceniveau vil kommunen selv kunne påvirke størrelsen af sit udligningsbidrag eller –tilskud, jf. nedenstående. Fra (h) fås således:

⁵ Jf. forsøgene på at opstille servicemål i Indenrigsministeriet (2000). Forsøg på opstilling af effektivitetsmål for kommuner er beskrevet i Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004).

$$s_i = t_i \frac{P}{Y}$$

som indsat i (g) giver

$$T_i^1 = t_i(Y - Y_i) + t_i \frac{P}{Y}(P_i - P)$$

dvs. at ændringen af tilskuddet ved en marginal ændring i skatteprovenuet bliver:

$$\frac{dT_i^1}{Y_i dt_i} = \frac{Y}{Y_i} \frac{P_i}{P} - 1$$

Hvis således $\frac{Y}{Y_i} > \frac{P_i}{P}$, dvs. at kommunens skattegrundlag er lavt i forhold til landsgennemsnittet set i forhold til kommunens udgiftsbehov i forhold til landsgennemsnittet, er størrelsen til højre for lighedstegnet positivt og kommunen vil kunne øge sit udligningstilskud ved at øge skatteprocenten.

Dette er for så vidt helt rimeligt, da det netop skal kompensere at der ellers vil være uforholdsmæssigt ringe udbytte for denne kommune ved at øge skatten. Men hvis dette alligevel – som følge af en fiskal illusion hos borgere eller kommunalpolitikere – opfattes som en særlig gunstig situation, kan det føre til højere skatter og udgifter end ellers – eller forekomst af den såkaldte fluepapireffekt. Det er således oplagt, at risikoen for en selvstændig udgiftsdrivende effekt af udligningen bliver større hvis de deltagere i den kommunale beslutningsproces, som ønsker højere udgifter, kan henvise til at udligningsbidraget øges. Samtidig får modstandere af udligning, som ofte vil være bosiddende i tilsværskommunerne, et argument imod udligningens legitimitet. Tilsværskommunerne vil således kunne opfatte fænomenet som en art ”spekulation”, hvilket vil gøre det vanskeligere end ellers at få udligningssystemet bredt accepteret.

De her nævnte problemer ved fuld udligning har ført til, at der i praksis anvendes forskellige former for modificerede modeller. Først og fremmest vil det være nærliggende at søge at undgå, at kommunens eget serviceniveau indgår i udligningen, jf. modellen nedenfor.⁶

Model 2 – udligning omkring et gennemsnitligt serviceniveau

Indføres det gennemsnitlige serviceniveau, \bar{s} , i beregningen af udligningstilskuddene, løses en del af de ovennævnte problemer ved fuld udligning. Tilskuddet bliver herefter:

$$T_i^2 = t_i(Y - Y_i) + \bar{s}(P_i - P) \quad (i)$$

Indsættes igen i (f) kan der herefter udledes følgende relation for skat-serviceforholdet:

$$\frac{t_i}{s_i} = \frac{P_i}{Y} - \frac{\bar{s}(P_i - P)}{s_i Y} \quad (j)$$

⁶ Reminiscenser af det faktiske serviceniveau i udligningen kan dog findes i diverse særtilskudsordninger – eller i det såkaldte udligningstillæg, som eksisterede i det danske udligningssystem i årene op til 2007, jf. også om risikoen herved Finansieringsudvalget (2003), s.42.

hvor \bar{s} eventuelt kan udelades da variabelen har værdien 1. Det fremgår, at skat-serviceforholdet nu er gjort uafhængigt af det faktiske beskatningsgrundlag i kommunen. Samtidig kan det udledes fra (j), at såfremt der er tale om en kommune med et relativt højt udgiftsbehov ($P_i > P$), så vil en forøgelse af serviceniveauet, s_i , forringe skat-serviceforholdet. Serviceudvidelser i denne type kommuner kan således blive bremset, men dette kan netop være tilsigtet.

I en dansk sammenhæng har princippet i denne udligningsmodel været anvendt på et enkelt område, nemlig i udligningen mellem primærkommuner i hovedstadsområdet i systemet gældende før 1996. Endvidere betyder den gældende såkaldte overudligningsregel, jf. det følgende afsnit, at der også er elementer af modellen i det nuværende udligningssystem. Virkningen er bl.a., at kommuner i dette system kan øge sit udligningstilskud ved at hæve skatteprocenten – men tilsvarende som tilsvarekommune slipper billigere ved at sænke serviceniveauet – jf. også model 3 nedenfor.

Den mest gængse udligningsmodel er dog mere svarende til:

Model 3 – udligning omkring gennemsnitligt serviceniveau og beskatningsniveau

Her bliver tilskuddet beregnet som

$$T_i = \bar{t}(Y - Y_i) + \bar{s}(P_i - P) \quad (k)$$

idet \bar{t} og \bar{s} er landsgennemsnittet for henholdsvis serviceniveau og skatteprocent. Fra (f) fås for skat-serviceforholdet:

$$\frac{t_i}{s_i} = \frac{P_i}{Y_i} - \bar{t} \frac{(Y - Y_i)}{s_i Y_i} - \bar{s} \frac{(P_i - P)}{s_i Y_i} \quad (l)$$

Det ses, at både det kommunespecifikke beskatningsgrundlag og udgiftsbehov nu optræder i relationen. Idet der gælder, at $\bar{t} Y = \bar{s} P$ kan (l) reduceres til:

$$t_i = \frac{s_i P_i - s P_i}{Y_i} + \bar{t} \quad (m)$$

Der fås altså det - trods alt - opmuntrende resultat, at hvis $s_i = \bar{s}$ vil kommune i altid kunne holde en landsgennemsnitlig skatteprocent – uafhængig af sit skattegrundlag og udgiftsbehov. Men i alle andre tilfælde vil skat-serviceforholdet blive påvirket. Fra (m) kan der udledes nogle udsagn:

1. Hvis kommunen ønsker at holde et bedre serviceniveau end landsgennemsnittet vil det altid være forbundet med en højere skatteprocent end den landsgennemsnitlige. Effekten på skatteprocenten vil dog være kraftigere jo højere udgiftsbehov, kommunen er karakteriseret af – dvs. kommuner med højt udgiftsbehov 'straffes' for et højt serviceniveau.
2. Omvendt vil det være billigere at øge serviceniveauet jo højere kommunens skattegrundlag er.
3. Tilsvarende gælder det, at hvis kommunen har placeret sig på et højt serviceniveau vil den blive ramt på skatteprocenten hvis kommunens udgiftsbehov eller skattegrundlag udvikler sig negativt i forhold til landsgennemsnittet. Det skyldes, at udligningen kun beregnes med et gennemsnitligt skatte- og serviceniveau.
4. Udligningsbetalingerne vil balancere, idet der ifølge (k) for alle variable udlignes mod gennemsnit.

5. Da udligningen er imperfekt betyder det også, at nogle kommuner vil modtage ”for meget” og andre ”for lidt”. Dette manifesterer sig også ved, at der vil forekomme overudligning. Dette betyder, at nogle kommuner ved en fremgang i skattegrundlaget vil betale mere til udligningen end deres skatteprovenu stiger. Dette vil være tilfældet for kommuner med relativt lave skatteprocenter. Tilsvarende vil nogle kommuner ved en stigning i udgiftsbehovene modtage mere i udligning end svarende til ekstraudgifterne. Dette vil være tilfældet for kommuner med et lavt serviceniveau. En mulighed for at ’reparere’ på dette fænomen kan på skattesiden være, at indsætte en særlig regel om, at merudligningen ved en indkomstfremgang ikke må udgøre mere end en vis procent af provenufremgangen (som det er tilfældet i det eksisterende udligningssystem). Herved vil kommuner med lave skatteprocenter blive sikret mod overudligning – men det betyder på den anden side, at de faktiske skatteprocenter igen – om end indirekte – indgår i modellen. Dette aspekt af ”model 2” er så at sige blevet importeret ad bagvejen.⁷

2.3. Udligningsniveauets betydning

I det foregående er der antaget 100 pct. udligning af de registrerede forskelle i skattegrundlag og udgiftsbehov. I de udligningssystemer, der fungerer i praksis, opereres der dog med lavere udligningsniveauer end 100 pct. Benævnes udligningsniveauerne for henholdsvis UN_s og UN_p fås udligningsformlen med udgangspunkt i model 3 således:

$$T_i = UN_s * \bar{t}(Y - Y_i) + UN_p * \bar{s}(P_i - P) \quad (n)$$

Årsagen til, at udligningsniveauet fastsættes lavere end 100 pct. må ses i sammenhæng med diskussionen om begrundelser for kontra ulemper ved udligning, jf. indledningen, lige som udligningen også indgår i den fordelingspolitiske kamp mellem befolkningsgrupper og politiske partier. Det er derfor vanskeligt eller umuligt at fastslå hvor det sagligt set mest korrekte udligningsniveau er beliggende.

Forhold der kan spille ind på udligningsniveauets højde kan være risikoen for overudligning, som øges med et stigende udligningsniveau. Desuden kan karakteren af de opgaver, som kommunerne løser, spille en rolle. Jo større grad af retskrav befolkningen har på bestemte ydelser, jo højere må udligningsniveauet nødvendigvis være.⁸

⁷ I det danske udligningssystem gældende fra 2007 er overudligningsprocenten fastsat til 92 pct., mens den i det tidligere system var på 90 pct. Da det alene er personindkomster, der er omfattet af overudligningsreglen, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006a), kan nogle kommuner se en fordel i at øge grundskyldpromillen og i stedet nedsætte udskrivningsprocenten, hvilket dog er forudset i lovgivningen. Spørgsmålet om en overudligningsregel i forbindelse med grundværdier er diskuteret i Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004), afsnit 18.4.2. I Sverige eksisterer ikke en tilsvarende overudligningsregel, men landet har haft en diskussion med paralleller til overudligningsproblematikken – om end mere møntet på det nationale skattesystem, jf. Lindgren (2002) og Gammeltoft (2002).

⁸ Det kan således være nærliggende at fortolke afskaffelsen af amternes (nu regionernes) skatteudskrivningsret og indførelsen af bloktilskudsfinansiering i 2007 – og dermed i praksis 100 pct. udligning – som et udslag af befolkningens og politikernes ønsker om et ensartet kvalitets- og serviceniveau i sundhedssektoren. I de nordiske nabolande Sverige og Norge er udligningsniveauet som i Danmark noget under 100 pct. – dog i Sverige generelt noget højere (85 pct. og 95 pct., Finansdepartementet (2005)), jf. i øvrigt de følgende afsnit.

Hvis udligningsniveauet er fastsat lavere end 100 pct. vil det være tilfældet, at kommuner med et lavt skattegrundlag og/eller højt udgiftsbehov må forventes ikke at kunne opretholde et lige så gunstigt skat-serviceforhold som øvrige kommuner. Tilsvarende vil fald i skattegrundlaget og forøgelse i udgiftsbehovet forringe stillingen.

2.4. Refusioners udlignende virkning

Refusioner blev udeladt ved gennemgangen af de principielle udligningssystemer ovenfor. I praksis er refusioner imidlertid et alternativ til udligning, hvilket demonstreres ved, at refusionerne skal fragå i udligningsformlen hvis der skal kunne opnås fuld udligning i model 1. Hvis tilskudsformlen fra (g) således ændres til:

$$T_i^{1'} = t_i(Y - Y_i) + s_i(1 - g)(P_i - P) \quad (g')$$

fås for skat-serviceforholdet når budgetrestriktion fra (a) (uden takster og bloktilskud) benyttes

$$\frac{t_i}{s_i} = \frac{P(1 - g)}{Y} = k \quad (h')$$

dvs. også her bliver skat-serviceforholdet ens i alle kommuner. Det fremgår tillige af (g'), at udligningsbehovet bliver mindre jo højere refusionssats. Det kan derfor ikke undre, at den gradvise reduktion af refusionssatser, som har fundet sted i Danmark igennem en længere årrække fra 1970'erne, har øget behovet for direkte udligning. De incitamentsmæssige virkninger af udligning via refusioner og via et formelt udligningssystem er dog ofte forskellige, fordi refusioner direkte reducerer prisen på en ydelse set fra kommunen. Det er dette forhold, som især kan motivere en reduktion af refusioner mod en øget udligning fra det formelle udligningssystem.

2.5. Bloktilskuddet – udligningsneutral betaling

Det sidste element i den principielle udligningsopstilling, som skal behandles i dette afsnit, er bloktilskud (eller ”generelle tilskud”), dvs. hvor der fokuseres på budgetrestriktionen i denne version:

$$t_i Y_i + G_i + T_i^{1''} = P_i s_i \quad (a'')$$

Det fremgik allerede af (c), at et bloktilskud ikke nødvendigvis er udligningsneutralt, idet virkningen på skatteprocenten vil aftage med det kommunespecifikke skattegrundlags og serviceniveaus højde. Der er dog mulighed for via fordelingsnøglen for bloktilskuddet at påvirke dette forhold.

Såfremt bloktilskuddet således fordeles efter skattegrundlagets størrelse i den enkelte kommune⁹, dvs.

$$G_i = c Y_i \quad (o)$$

hvor c er en konstant, kan der tages højde herfor i formlen for udligningstilskuddet således:

⁹ Dette vil fx være tilfældet hvis kommunens bloktilskud udbetales efter en fordelingsnøgle svarende til kommunens andel af det samlede skattegrundlag i landet.

$$T_i^{1''} = (t_i + c)(Y - Y_i) + s_i(P_i - P) \quad (g')$$

som ved indsættelse i budgetrestriktionen giver

$$\frac{(t_i + c)}{s_i} = \frac{P}{Y} = k \quad (h'')$$

dvs. at skat-serviceforholdet – inkl. den faste 'bloktilskudsskat' – igen bliver en konstant. Hvis staten således beslutter, at kommunernes skatteprocent generelt skal være noget lavere, kan c øges svarende til en vis skatteprocent på landsplan – og alle kommunale skatteprocenter kan nedsættes med den tilsvarende procent. Hermed vil situationen set fra borgerne, indregnet den statslige skattestigning, være uændret givet at statsskatten udskrives på samme grundlag som kommuneskatten.

I praksis opstår der dog det problem, at udligningsniveauet ikke er 100 pct., jf. afsnit 2.3. Hvis dette er tilfældet kan der ikke ses bort fra, hvorvidt der samtidig med en bloktilskudsændring sker en ændring af udgiftsbehovene, som bloktilskudsændringen eventuelt skal kompensere. Hvis der således er tale om en udgiftsbehovsforøgelse, som "vender den tunge ende nedad" og fortrinsvist målt i skatteprocent belaster kommuner med et lavt skattegrundlag, vil der opstå en skævhed hvis kompensationen udbetales proportionalt med skattegrundlaget. Denne problematik vil blive illustreret nærmere i beskrivelsen af det gældende udligningssystem og de hertil tilknyttede regneeksempler i appendiks.

3. Udligning og bloktilskud – systemets overordnede organisering

Den reelle omfordelende effekt af tilskuds- og udligningssystemet må naturligvis, set fra et økonomisk synspunkt, være i forgrunden i behandlingen af systemet. Selve systemets præsentation og 'organisering' har dog også selvstændig interesse. Bevidstheden om, at systemet kan organiseres forskelligt kan således medvirke til at skabe en form for gennemskuelighed, lige som der i måden at organisere systemet på kan være indeholdt nogle mere eller mindre tydeligt artikulerede holdninger om ansvarsfordeling og styring på det centrale kontra decentrale niveau. Endelig kan selve organiseringen reelt indeholde nogle bindinger på de parametre, som er afgørende for systemets udlignende muligheder.

3.1. Bruttosystem eller nettoudligning

Som det er fremgået af det foregående er der i selve udligningsdelen to forhold, der kan variere mellem kommunerne og derfor motivere udligning: skattegrundlag og udgiftsbehov.

Der foreligger her muligheden for at udligne disse forskelle i hver sit system, dvs. separat for skattegrundlag og udgiftsbehov at beregne forskellene mellem kommunerne og gange et udligningsniveau på. Den enkelte kommune vil så få en særskilt specifikation af, hvor meget der modtages eller betales under henholdsvis skattedelen og udgiftsbehovsdelen. En fordel ved dette system er, at det set i forhold til et nettosystem er lettere at gennemskue fordi beregningen så at sige tages trinvist. En anden fordel kan være muligheden for at fastsætte forskellige udligningsniveauer i de to dele af systemet.¹⁰ Dette kan eventuelt begrundes med, at sikkerheden i målingen af de to variable ikke er lige stor - typisk vil der være større usikkerhed i målingen af udgiftsbehov end i skattegrundlag. Desuden kan der også være forskel i vurderingen af de mulige uønskede incitamentsmæssige virkninger af et bestemt udligningsniveau for henholdsvis skattegrundlag og udgiftsbehov.

Den anden mulighed er at nettoficere de to ordninger, og således beregne et strukturelt overskud eller underskud, som udtrykker, om kommunens *samlede* stilling under hensyntagen til såvel størrelsen af udgiftsbehov som skattegrundlag.¹¹ Under et sådant system kan et relativt dårligt skattegrundlag således blive rettet op af et tilsvarende relativt lavt udgiftsbehov. Det kan fx være tilfældet for kommuner med forholdsvis lave indkomster men også et beskedent socialt udgiftspres. I den modsatte situation er kommuner med et ret højt skattegrundlag men samtidig et højt demografisk eller socialt udgiftsbehov.¹² Med andre ord skal der alene udlignes på det, der i sidste ende er afgørende for kommunen – nemlig nettoresultatet. Uanset dette kan synes matematisk lidt mindre gennemskueligt end bruttoprincippet kan det pædagogisk og i en poli-

¹⁰ Dette har været angivet som begrundelse for, at udligningssystemet før 1996 havde betydelig forskel i udligningsniveauet i de to ordninger. Fx var der for hovedstadsområdet tale om et udligningsniveau på skattesiden i på 90 pct. men kun 60 pct. for udgiftsbehov, jf. Indenrigsministeriet (1995).

¹¹ Begrebet "den strukturelle balance" kendes fra Buchanan (1950). Spørgsmålet om nettoficering er i øvrigt drøftet allerede i Indenrigsministeriet (1993).

¹² Ofte vil der selvsagt være en sammenhæng mellem lavt skattegrundlag og højt udgiftsbehov, men dette er dog langt fra altid tilfældet og ændrer sig også over tid. Se Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004), afsnit 19.1, især 19.1.1.

tisk sammenhæng virke klarere.¹³ Et sådant nettosystem har dog så den implicite binding, at udligningsniveauet skal være det samme for såvel forskelle i skattegrundlag som i udgiftsbehov.

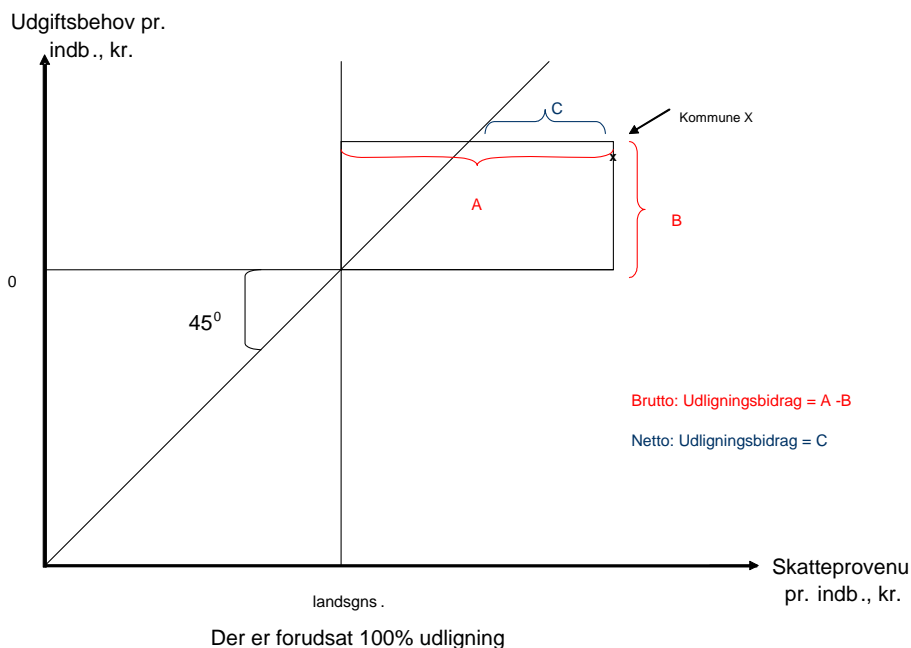
De to systemer er søgt illustreret på nedenstående figur, hvor der for nemheds skyld er regnet med 100 pct. udligning af såvel forskelle i skattegrundlag som i udgiftsbehov.

I situationen med separat udligning af forskelle i beskatningsgrundlag og forskelle i udgiftsbehov vil kommunen i eksemplet skulle betale til udligningen af beskatningsgrundlag, fordi den har et beskatningsgrundlag højere end landsgennemsnittets. Kommunens betaling svarer til liniestykket "A" i figuren. Samtidig vil kommunen skulle modtage tilskud fra udligningen af udgiftsbehov, fordi dens udgiftsbehov er højere end gennemsnittet. Kommunens tilskud svarer til liniestykket "B". Kommunens samlede tilskud til og bidrag fra systemet udgør således $A - B$.

I et system med nettoudligning ses der på kommunens samlede situation, dvs. forskellen mellem beregnede skatteindtægter og udgiftsbehov. I figuren svarer denne forskel til liniestykket "C". Kommunen i eksemplet er i en situation, hvor dens skatteindtægter overstiger udgiftsbehovet, og den skal derfor betale til systemet svarende til "C". Liniestykket "C" i figuren svarer til afstanden til 45-graders linien, som angiver situationen, hvor skatteindtægter og udgiftsbehov svarer til hinanden.

Som det fremgår af figuren, er $C = A - B$. Nettoresultatet af de to udligningsmodeller er således rent beløbsmæssigt det samme.

Figur 1: Princippet i brutto- hhv. nettoudligning



¹³ Jf. argumentationen i den politiske aftale om en udligningsreform fra 2006 mellem regeringen, Dansk Folkeparti og De Radikale, s.3: ”Herved fås en samlet bedømmelse af kommunens økonomiske situation, og der udlignes på basis af størrelsen af det beregnede overskud henholdsvis underskud.”

3.2. Mellemkommunal Robin Hood eller statsfinansieret tilskudsmodel

En anden præsentationsmæssig variation vedrører spørgsmålet om, i hvor høj grad statens ansvar for udligningen skal understreges via finansieringen af udligningen.

Årsagen til, at der er en valgmulighed på dette område, er det statslige bloktilskud, som (i hvert fald i Danmark) er af anselig størrelse. Dette bloktilskud kan enten holdes ude fra udligningen eller bruges til at finansiere udligningen. Rent økonomisk kan de alternative systemer dog udmærket være helt ækvivalente (jf. også nærmere gennemgangen i følgende afsnit).

Hvis bloktilskuddet holdes uden for udligningen må kommunerne følgelig selv finansiere udligningsbidragene. Dette betyder, at systemet må indrettes så det direkte fremgår, at ”de rige” kommuner giver til de ”de fattige” kommuner. Derfra også betegnelsen ”Robin Hood”-systemet – eller lidt mere teknisk det *mellemkommunale* udligningssystem. Et system, hvor betalinger svarer til bidrag opnås, jf. tidligere i afsnit 2.2, når der udlignes omkring gennemsnit og med anvendelse af gennemsnitlig skatteprocent og gennemsnitligt serviceniveau.¹⁴ Et mellemkommunalt system kan etableres uanset om der anvendes brutto- eller nettoprincippet, jf. foregående afsnit.

Det mellemkommunale system peger i retning af et kommunalt egetansvar for udligningen, og kan siges at ligge i forlængelse af en opfattelse af kommunerne som relativt autonome og selvstændige. Det fremgår som nævnt tydeligt, hvorledes én gruppe kommuner betaler til udligningen og en anden modtager – og hvilke kommuner der tilsvarende får gavn eller bliver belastet af ændringer i systemet, fx i udligningsniveauet.

En klarhed omkring betalingsstrømmene kan ses som en fordel når systemets nærmere sammenhænge skal udredes – fx for embedsmænd i det kommunale system. Men ikke mindst kan det set fra et politik-synspunkt være ønskværdigt, hvis problemet med at fastlægge det ”retfærdige” niveau for udligningen via det mellemkommunale aspekt kunne placeres hos kommunerne selv (og deres organisationer). Politiske beslutningstagere, som oplever et pres for øget udligning men er skeptiske over for hensigtsmæssigheden heraf, kunne endvidere se det som en fordel, at diskussionen om et øget udligningsniveau skulle forhandles mellem kommunerne selv. De kommunerne således i sagens natur har modstående interesser vil det forventeligt være vanskeligt at forhandle sig til enighed om *ændringer* i systemet i et sådant forum – både i den ene og den anden retning.

Spørgsmålet er dog, om det er realistisk at overføre ansvar for udformningen af udligningssystemet til kommunerne i noget væsentligt omfang – eller om det centrale niveau under alle omstændigheder vil blive opfattet som hovedansvarlig. Hvis det sidste er tilfældet forekommer den mellemkommunale model mindre attraktiv set fra statens side. Er det således alligevel staten, der politisk skal løfte ansvaret for udligningen, kan det synes mere hensigtsmæssigt med en statsfinansieret udlignings-/tilskudsmodel, hvor staten bruger bloktilskuddet til at betale for (størstedelen) af udligningen. Fordelen ved en sådan statsfinansieret – eller ”integreret” - model frem for den mellemkommunale eller ”autonome” model kunne være, at der umiddelbart lægges op til færre kommunale stridigheder når staten kan henvise til, at det er statspenge der er hoved-

¹⁴ Hvis der ikke udlignes omkring sådanne gennemsnitsstørrelser men alligevel ønskes et mellemkommunalt system, må der etableres nogle kompenserende betalinger fra kommunerne – negative eller positive – som neutraliserer eventuelle ubalancer i betalingerne. I udligningssystemet før 1996 var der således etableret såkaldte neutralitetsbeløb til dette formål. Jf. Indenrigsministeriet (1995).

finansieringskilde for systemet.¹⁵ Anderledes udtrykt vil understregningen af det statslige ansvar for udligningen kunne virke generelt legitimerende for systemet i forhold til den kommunale verden. Stridigheder mellem kommunerne kan i den forbindelse være nok så generende fra et landspolitisk synspunkt, hvor der ofte vil være væsentlige indbyrdes modsætninger inden for de fleste større partier.¹⁶ Det bør dog indskydes, at spørgsmålet om, hvorvidt konflikterne om udligningen i sidste ende bliver færre under et statsfinansieret system, ikke er empirisk eftervist.¹⁷

¹⁸

Vælges det, som i det danske system fra 2007, at lade staten være (med)finansierende i udligningen foregår det i praksis ved, at bloktilskuddet, eller i hvert fald en væsentlig del heraf, afsættes til at dække udgiften ved at løfte de ”fattige” kommuner op på et højere niveau end landsgennemsnittet, hvor udligningsgraden angiver ambitionsniveauet herfor. I dette tilfælde kan det i øvrigt synes mere nærliggende at tale om en tilskudsmodel frem for en udligningsmodel, uanset det økonomiske resultat i sidste ende kan være det samme. Jo højere niveau der ”udlignes” i forhold til, dvs. jo højere niveau tilskuddene beregnes i forhold til, jo dyrere vil det være for staten. Staten dækker dog udgiften via bloktilskuddet, som alligevel skulle tilgå kommunerne, men da bloktilskuddet dog kun har en vis størrelse kan dette forhold sætte en grænse for hvor højt et niveau, der kan ydes tilskud i forhold til.

Princippet i forskellen mellem det mellemkommunale og det statsfinansierede system fremgår af figur 2.

¹⁵ Om den autonome og integrerede model se evt. Kabelmann et al (1999).

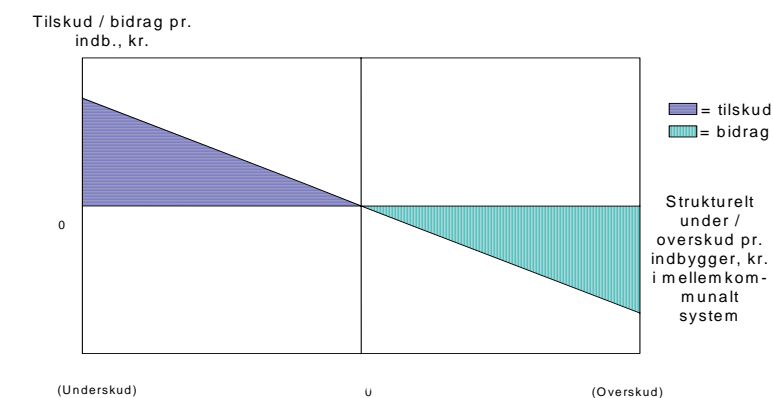
¹⁶ Holdt-Olsen (2006) mener uanset dette at kunne identificere politiske særinteresser som styrende for indretningen af udligningsystemet og at kriterier, som gavner socialdemokratiske ledede kommuner er fravalgt i 2007-udligningsreformen. Med de senere årtiers betydelige skift i partiernes vælgermæssige bagland geografisk og regionalt kan dog anføres, at det er ret vanskeligt at identificere sådanne ”socialdemokratiske kriterier”.

¹⁷ I Danmark er fra 1. januar 2007 indført et i hovedsagen statsfinansieret udligningssystem, idet kun 12 kommuner i 2007 er nettobetallere i landsudligningen – nemlig de kommuner, hvor de strukturelle overskud er mere end 25 pct. af de gennemsnitlige nettodrifts- og anlægsudgifter, jf. også Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006b). Også i Sverige er der, fra 1. januar 2005, indført et system med statsfinansieret udligning – dog kun på skattesiden. Rent teknisk opereres der her med et skatteudjævningsunderlag for kommunerne på 115 pct. af landsgennemsnittet. Baggrunden er her også en fortolkning af den svenske grundlov, hvorefter kommunale (indkomst-)bidrag skulle kunne være grundlovsstridige. Baggrunden for det svenske system er nærmere behandlet i SOU (2003), særligt kapitel 2 og 3 samt reservationerne fra mindretal. I denne betænkning opereres der i øvrigt med et garantiniveau på 120 pct. Ønsket om at undgå konflikt om udligningen synes (også) at have spillet en rolle i den svenske debat. En stærkt kritisk holdning til effekten af de mere præsentationsmæssige ændringer i det svenske udligningssystem gives dog af prof. Jonsson (2004) fra Institut for kommunaløkonomi i Stockholm i en artikel med titlen ”Den kommunale inkomstjämningen – kejsaren nya kläder”. Jonsson gør bl.a opmærksom på reguleringsposter som skal sikre, at staten ikke skal tilføre kommunerne flere penge alene som følge af systemets organisationsmæssige omlægning.

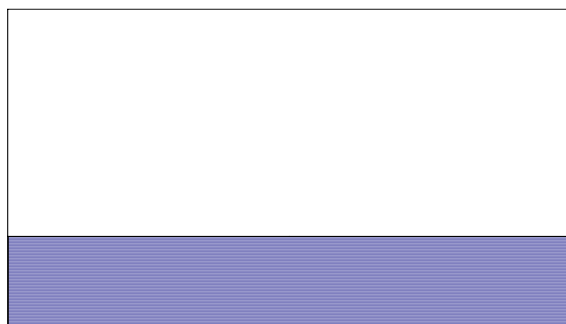
¹⁸ Et eksempel på valg af et tilskudssystem frem for et udligningssystem er i øvrigt tilskudsmodellen for bydelsforsøget i København fra 1997-2001. Den af COWI opstillede tilskudsmodel var dog absolut ikke uden konflikter – hvilket dog gjaldt de økonomiske vilkår omkring forsøget mere generelt. Jf. også PLS Consult (1999) og Københavns Kommune (1999).

Figur 2. Mellemkommunal og statsfinansieret udligning

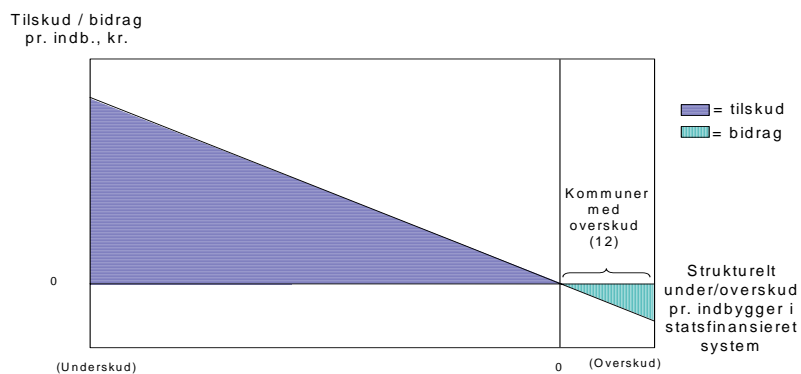
Figur 2a: Principskitse for system med mellemkommunal udligning og særskilt bloktilskud (2006)



Bloktilskud pr. indbygger, kr.



Figur 2b: Principskitse for system med statsfinansieret udligningstilskud (2007)¹



Note: 1) Der er set bort fra et yderligere indbyggertalsfordelt bloktilskud

4. Den formelle præsentation af det danske udligningssystem

4.1. Indledning

I det følgende gennemgås det kommunale tilskuds- og udligningssystem matematisk. Hovedvægten lægges på den såkaldte landsudligning, og der ses indledningsvist på systemet som var gældende fra 1996 til 2006, og hvorledes dette system kan omformes til et system der minder om det system, der gælder fra 2007.

4.2. Symboler

Følgende symboler anvendes i gennemgangen:

- Y_i = beskatningsgrundlag pr. indbygger i kommune i
- Y_{land} = beskatningsgrundlag pr. indbygger i hele landet
- $Y_{hovedstad}$ = beskatningsgrundlag pr. indbygger i hele hovedstadsområdet
- $PROV_i$ = provenu af indkomstskat i kommune i
- u_i = udskrivningsprocent i kommune i
- U_i = Udskrivningsgrundlaget i kommune i
- j_i = grundskyldpromille i kommune i
- J_i = afgiftspligtige grundværdier (jordværdier) i kommune i
- J_{landet} = andel af de afgiftspl. grundværdier som henregnes til skattegrundlaget
- b_i = beskatningsniveau i kommune i
- t = skattetryksfaktor (i landsudligning og vedrørende tilskud til ugunstigt stillede kommuner)
- $t_{hovedstad}$ = skattetryksfaktor i hovedstadsudligningen
- P_i = udgiftsbehov pr. indbygger i kommune i
- P_{land} = udgiftsbehov pr. indbygger i hele landet
- B_i = udgiftsbehov i kommune i
- B_{land} = udgiftsbehov i hele landet
- e_{ij} = værdien af udgiftsbehovskriterium j i kommune i
- V_j = vægt til udgiftsbehovskriterium j
- n = antal udgiftsbehovskriterier
- m = antal kommuner
- $DEMO_i$ = demografisk udgiftsbehov i kommune i
- $SOCIO_i$ = socioøkonomisk udgiftsbehov i kommune i
- Bef_i = indbyggertal i kommune i
- $Bef_{hovedstad}$ = indbyggertal i hovedstadsområdet
- Bef_{land} = indbyggertal i hele landet
- NDA = de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter i hele landet
- $NDA_{hovedstad}$ = de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter i hovedstadsområdet
- UN_{land} = udligningsniveauet i landsudligningen
- UN_{ugunst} = udligningsniveauet vedr. tilskud til ugunstigt stillede kommuner
- $UN_{hovedstad}$ = udligningsniveauet i hovedstadsudligningen
- G = bloktilskud
- G_1 = andel af bloktilskud, der anvendes til udligning ('statsfinansieret udligning')
- G_{ugunst} = andel af bloktilskud, der anvendes til udligning for ugunstigt stillede kommuner
- G_2 = andel af bloktilskud, der ikke anvendes til udligning

$STRUK_i$ = strukturel balance pr. indbygger i kommune i

$STRUK_{land}$ = strukturel balance pr. indbygger i hele landet

$T_{i,land}^{96}$ = tilskud til kommune i fra landsudligning – inklusive bloktilskud – efter 1996-tilskuds- og udligningssystemet

$T_{i,land}^{07}$ = tilskud til kommune i fra landsudligning – inklusive bloktilskud – efter 2007-tilskuds- og udligningssystemet

$T_{i,ugunst}^{07}$ = tilskud til kommune i fra ordningen vedr. ugunstigt stillede kommuner

$T_{i,hovedstad}^{07}$ = udligning vedrørende kommuner i hovedstadsområdet

4.3. Landsudligning

Det kommunale udligningssystem består af tre hovedelementer: landsudligning, tilskud til ugunstigt stillede kommuner samt hovedstadsudligning. De tre systemer gennemgås særskilt nedenfor – med hovedvægten på landsudligningen som økonomisk mest tungtvejende.

2007-udligningsreformen indebærer en række præsentationsmæssige og opstillingsmæssige ændringer, som på visse punkter har gjort tilskuds- og udligningsberegningen mere komprimeret i forhold til tidligere. Den matematiske fremstilling vil dog tage udgangspunkt i systemet før 2007 – som kan benævnes 1996-systemet efter det år, hvor systemet blev indført. Dette system præsenteres således på en mere disaggregeret form, som kan gøre matematikken nemmere gennemskuelig og desuden er 1996-systemet umiddelbart lettere at relatere til den principielle udligningsopstilling fra foregående kapitel 2.

Forinden skal dog fastlægges de udligningsmæssige grundelementer, som i opbygningen er stort set uændrede mellem de forskellige systemer.

4.3.1. Definition af skattegrundlag og udgiftsbehov

Først skal skattegrundlaget pr. indbygger i hver kommune defineres. Det er dette skattegrundlag, som indgår i udligningen:

$$Y_i = \frac{PROV_i}{Bef_i * u_i} + \frac{J_{andel} * J_i}{Bef_i} \quad (1)$$

Skattegrundlaget opgøres således dels fra det grundlag, der kommer fra personbeskatningen, dels en andel af de afgiftspligtige grundværdier. Personbeskatningsdelen beregnes indirekte som provenuet af de kommunale personskatter divideret med udskrivningsprocenten (hvorved udskrivningsgrundlaget fremkommer) og endelig omregnet til en størrelse per indbygger. Hertil lægges en andel af de afgiftspligtige grundværdier, som udtryk for, at kommunerne udover personbeskatningen også kan beskatte jordværdier. Grundskylden er dog af væsentlig mindre betydning i den kommunale beskatning end personskatten, og det er derfor også kun en andel der tillægges udskrivningsgrundlaget som udtryk herfor. J_{andel} er i 2007 fastsat til 0,094, dvs. at 9,4 pct. af grundværdierne henregnes til skattegrundlaget.

Herefter fastsættes udgiftsbehovet, som består af et demografisk og et socioøkonomisk element – også målt per indbygger:

$$P_i = \frac{B_i}{Bef_i}$$

$$\text{og } P_{land} \equiv \frac{NDA}{Bef_{land}} \text{ pr. definition.} \quad (2)$$

Udgiftsbehovet i kommune i , B_i , fastlægges som¹⁹

$$B_i = DEMO_i + SOCIO_i \quad (3)$$

som nærmere kan specificeres via enhedsbeløb – først for det demografiske element:

$$DEMO_i = \sum_{j=1}^{n_1} e_{ij} \frac{V_j * NDA}{\sum_{i=1}^m e_{ij}} \quad (4)$$

$$\text{med } \sum_{j=1}^{n_1} V_j = 0,7$$

dvs. med en vægt til demografiske kriterier på 70 pct.(2007-regler), og derefter det socioøkonomiske element med en vægt på 30 pct., som beregnes via et såkaldt socioøkonomisk indeks:

$$SOCIO_i = (SIN_i / 100) * \frac{0,3 * NDA}{Bef_{landi}} Bef_i \quad (5)$$

hvor

$$SIN_i = \sum_{j=1}^{n_2} \frac{e_{ij}}{\sum_{i=1}^m e_{ij}} V_j / \frac{Bef_i}{Bef_{land}} 100 \quad (6)$$

$$\text{med } \sum_{j=1}^{n_2} V_j = 1$$

¹⁹ I 1996-systemet indgik derudover et såkaldt grundtillæg, værdisat til 7½ mio.kr. for alle kommuner. I og med værdien var ens for store såvel som små kommuner tilgodeså grundtillægget, målt per indbygger, de små kommuner med henvisning til de minimumsudgifter der altid vil være ved at drive en kommune. Grundtillægget blev dog opfattet som havende uheldige incitamentsmæssige egenskaber i retning af at modvirke kommunesammenlægninger.

4.3.2. 1996-systemet – systemet før 2007

a. Udligningsrelationen – på bruttoform

Landsudligningen ifølge 1996-systemet inklusive det kommunale bloktilskud kan opskrives ved følgende udtryk, hvor det gælder,

- at der udlignes efter skattegrundlag og udgiftsbehov hver for sig,
- at udligningen er mellemkommunal (selvfinansierende) med et vist udligningsniveau ($UN_{land}=0,45$, dvs. 45 pct.) og
- at der tillige ydes et bloktilskud fordelt efter skattegrundlag.

$$T_{i,land}^{96} = \quad (7)$$

$$\frac{NDA}{Y_{land} * Bef_{land}} * UN_{land} * (Y_{land} - Y_i) * Bef_i + UN_{land} * (P_i - P_{land}) * Bef_i + G \frac{Y_i * Bef_i}{Y_{land} * Bef_{land}}$$

[----- skatteudligning-----] [-----udgiftsbehovsudl.-----] [---bloktilskud---]

eller med en skattetryksfaktor, dvs. den faktor som benyttes til at omregne fra skattegrundlag til et provenuudtryk:

$$t = \frac{NDA}{Y_{land} * Bef_{land}} \quad (8)$$

hvorefter (7) kan formuleres som:

$$T_{i,land}^{96} = \quad (7')$$

$$t * UN_{land} * (Y_{land} - Y_i) * Bef_i + UN_{land} * (P_i - P_{land}) * Bef_i + G \frac{Y_i * Bef_i}{Y_{land} * Bef_{land}}$$

Det bemærkes fra (7), at såfremt bloktilskuddet, G , øges, vil det alene øge tilskuddet til en kommune proportionalt med skattegrundlaget. Dette har helt fra starten af det generelle udligningssystem i 1984 været anset for en ønskværdig egenskab – forudsat at der ikke med ændringen af G er sket ændringer i opgaverne eller udgiftsbelastningen, dvs. at ændringen i G har været en rent *finansiell* ændring. Ændringer i G har således ikke påvirket fordelingen mellem kommunerne – forstået på den måde, at fx en forøgelse i G vil kunne finansiere den samme nedsættelse af skatteprocenterne i en rig som i en fattig kommune.

Dette afspejles i skattetryksfaktoren, som er uændret uanset bloktilskuddets størrelse. Bloktilskudsfordelingen bevarer således de relative indkomstforskelle mellem kommunerne, og er – da der som nævnt er tale om et finansielt bloktilskud – alene af betydning for fordelingen af skattetryk på henholdsvis staten og den kommunale sektor. Systemet er i et regneeksempel søgt illustreret i appendiks – ”regneeksempel 2(a)”. ”Regneeksempel 2(c)” viser, at neutraliteten bevares ved en finansiell ændring i bloktilskuddet på baggrund af en vis procentvis stigning i indkomsterne, om end den oprindelige indkomstfremgang var en smule mere gunstig for lavindkomstkommunen. Hvis der derimod er tale om en bloktilskudskompenseret forøgelse af

udgiftsbehovene er dette system en ulempe for den fattige kommune og en gevinst for den rige kommune, jf. ”regneeksempel 2(e)”.

b. Omskrivning til nettoudligning

I det gældende system er der lagt vægt på, at udligningen blev opgjort hver for sig – i henholdsvis en skattedel og en udgiftsbehovsdel. I det nye udligningssystem har det derimod været anset som en fordel, at der blev fokuseret direkte på forskellen i en kommunens udgiftsmæssige belastning fra udgiftsbehovene og de indtægtsmæssige muligheder fra skattesiden, hvilket er blevet kaldt nettoudligning. Relation (7) kan omskrives til en sådan nettoudligning, dvs. hvor der fokuseres på forskelle mellem skattekraft og udgiftsbehov:

$$T_{i,land}^{96} = \quad (9)$$

$$UN_{land} * \left(\frac{NDA}{Y_{land} * Bef_{land}} * Y_{land} - \frac{NDA}{Y_{land} * Bef_{land}} * Y_i + P_i - P_{land} \right) * Bef_i + G * \frac{Y_i * Bef_i}{Y_{land} * Bef_{land}} =$$

$$UN_{land} * \left(P_i - \frac{NDA}{Y_{land} * Bef_{land}} * Y_i + \frac{NDA}{Bef_{land}} - P_{land} \right) * Bef_i + G * \frac{Y_i * Bef_i}{Y_{land} * Bef_{land}}$$

Dvs. under udnyttelse af (2):

$$T_{i,land}^{96} = UN_{land} * \left(P_i - \frac{NDA}{Y_{land} * Bef_{land}} * Y_i \right) * Bef_i + G * \frac{Y_i * Bef_i}{Y_{land} * Bef_{land}} \quad (9')$$

Eller med indsættelse af det komprimerede udtryk for skattetryksfaktoren fra (8) følgende:

$$T_{i,land}^{96} = UN_{land} * (P_i - t * Y_i) * Bef_i + G * \frac{Y_i * Bef_i}{Y_{land} * Bef_{land}} \quad (9'')$$

[-----nettoudligning-----] [----bloktilskud----]

Heraf fremgår altså tydeligt, at nettoudligningen er en udligning af forskellen mellem udgiftsbehovet og skattekraften i kommune i. For at nå frem til det samlede tilskud fra landsudligningen tillægges herefter kommune i's andel af bloktilskuddet. Selve præsentationen af udligningssystemet som en nettoudligning tillagt et bloktilskud ændrer således ikke i sig selv på de beregnede summerede tilskuds- og udligningsbeløb for den enkelte kommune (jf. også ”regneeksempel 3(a)” i appendiks).

4.3.3. På vej fra 1996-systemet til 2007-systemet

I 1996-systemet har det været set som en præsentationsmæssig (og fordelingsmæssig) svaghed, at bloktilskuddet blev fordelt efter skattegrundlag, og der var derfor i årene op til 2007-udligningsreformen forslag om, at bloktilskuddet skulle fordeles efter indbyggertal.

Et sådant system kan opskrives ved en omformulering af (9'), idet det indbyggertalsfordelte bloktilskud tilføjes – og samtidig fratrækkes i udligningsparentesen, og det skattefordelte bloktilskud tages med i udligningsparentesen, dvs. det noget kluntede udtryk:

$$T_{i,land}^{(07)} = UN_{land} * (P_i - \frac{NDA}{Y_{land} * Bef_{land}} * Y_i + \frac{(G/UN_{land}) * Y_i}{Y_{land} * Bef_{land}} - \frac{G}{UN_{land} * Bef_{land}}) * Bef_i + G * \frac{Bef_i}{Bef_{land}}$$

hvilket kan omskrives til

$$T_{i,land}^{(07)} = UN_{land} * (P_i - t * Y_i - \frac{G}{UN_{land} * Bef_{land}}) * Bef_i + G * \frac{Bef_i}{Bef_{land}} \quad (10)$$

med en re-defineret skattetryksfaktor, t , fastlagt som

$$t = \frac{NDA - G/UN_{land}}{Y_{land} * Bef_{land}} \quad (11)$$

Det ses, at skattetryksfaktoren i det hidtidige system, jf. (8), nu er blevet formindsket med bloktilskuddet, G , divideret (eller rettere forstørret op) med udligningsniveauet. Dette element skal ses i sammenhæng med, at der nu via det indbyggertalsfordelte bloktilskud så at sige foretages en 100 pct. udligning af en del af indtægtsforskellene afhængig af størrelsen af dette tilskud. Hvis det samlede udligningsniveau skal være det samme som hidtil skal der tages højde for dette i den øvrige udligning – hvilket altså gøres ved at bloktilskuddet divideret med udligningsniveauet fragår i skattetryksfaktoren.

Endelig kan det udtrykket i (10) skrives sammen til det betydeligt mere enkle:

$$T_{i,land}^{(07)} = UN_{land} * (P_i - t * Y_i) * Bef_i \quad (10')$$

Hvis bloktilskuddet skal være udlignings neutralt i dette system, og der fortsat antages at være tale om et *finansielt* tilskud, skal bloktilskuddet således – ”forstørret” til sin udligningsværdi - fratrækkes i skattetryksfaktoren. En konsekvens heraf er, at hvis bloktilskuddet øges skal skattetryksfaktoren formindskes. Herved kommer staten via bloktilskuddet til at betale mere af udligningen – en udligning som kommer de fattige kommuner til gode, men som de rige ellers alternativt skulle have betalt. Den udligningsneutrale egenskab af bloktilskuddet fremgår også af ”regneeksempel 4(a)” i appendiks.

Det kan hurtigt vises, at (10') faktisk balancerer med størrelsen af bloktilskuddet:

$$\sum_{i=1}^m T_{i,land}^{(07)} = \sum_{i=1}^m (UN_{land} * (P_i - t * Y_i) * Bef_i)$$

$$\begin{aligned}
&= \sum_{i=1}^m (UN_{land} * P_i * Bef_i) - \sum_{i=1}^m (UN_{land} * \frac{NDA}{Y_{land} * Bef_{land}} * Y_i * Bef_i) + \sum_{i=1}^m (UN_{land} * \frac{G / UN_{land}}{Y_{land} * Bef_{land}} * Y_i * Bef_i) \\
&= (UN_{land} * P_{land} * Bef_{land}) - (UN_{land} * \frac{NDA}{Y_{land} * Bef_{land}} * Y_{land} * Bef_{land}) + (UN_{land} * \frac{G / UN_{land}}{Y_{land} * Bef_{land}} * Y_{land} * Bef_{land}) \\
&= (UN_{land} * \frac{NDA}{Bef_{land}} * Bef_{land}) - (UN_{land} * NDA) + (UN_{land} * G / UN_{land}) \\
&= (UN_{land} * NDA) - (UN_{land} * NDA) + (G) = G \tag{12}
\end{aligned}$$

Det fremgår således, at indbyggertalsfordelt bloktilskud og statsfinansieret udligning er naturligt sammenhængende komponenter i et udligningssystem.

4.3.4. 2007-systemet

I det udligningssystem, der gælder fra 2007, er der dog ikke valgt præcist den løsning, som er beskrevet i foregående afsnit, hvor hele bloktilskuddet anvendes i udligningen, og skattetryksfaktoren ændres ved finansielle ændringer i bloktilskuddet.

For det *første* er skattetryksfaktoren låst fast, således at ændringer i bloktilskuddet faktisk kan få udligningsmæssige virkninger. Forklaringen på at der er valgt denne formulering af udligningen kan være to forhold:

- bloktilskudsændringer er ikke finansielle, men er kædet sammen med en øgning/mindskelse af udgifterne. Det kan fx være tilfældet, når bloktilskuddet anvendes som kompensationsmetode ved DUT-reguleringer og reguleringer for budgetgarantien.
- det forekommer relativt teknisk at ændre i skattetryksfaktoren hver gang, der sker ændringer i bloktilskuddet. Her forekommer det præsentationsmæssigt mere enkelt simpelthen at anvende den gennemsnitlige skatteprocent blandt kommunerne. Denne er dog ganske vist også et produkt af bl.a. bloktilskuddets størrelse.

For det *andet* er kun en del af bloktilskuddet direkte anvendt i udligning, mens den anden del, der er anvendt, fordeles efter indbyggertal.

a. Udligningsrelationen

Den udligningsformel, der er etableret i 2007-systemet, er følgende, hvor $UN_{land}=0,58$ (58 pct.):

$$T_{i,land}^{07} = UN_{land} * (P_i - t * Y_i) * Bef_i + G_2 * \frac{Bef_i}{Bef_{land}} \tag{13}$$

med skattetryksfaktoren formuleret som:

$$t = \sum_{i=1}^m b_i * (Y_i / Y_{land}) \approx \frac{NDA - G}{Y_{land} * Bef_{land}}. \tag{14}$$

hvor beskatningsniveauet i kommune i er fastlagt som

$$b_i \equiv (u_i * U_i + j_i * J_i) / Y_i \quad (15)$$

dvs. at skattestryksfaktoren fastsættes som det gennemsnitlige beskatningsniveau, hvilket tilnærmet svarer til de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter, NDA , fratrukket den finansiering, der kommer fra bloktilskuddet, og alt sat i forhold til det samlede skattegrundlag i hele landet. Konsekvenserne af denne udligningsformulering er illustreret i ”regneeksempel 5(a)” i appendiks, hvoraf det fremgår, at omlægningen i forhold til de tidligere systemer ikke er neutral, men en fordel for den fattige kommune.

b. Nærmere om den strukturelle balance²⁰

I ligning (13) er udtrykket i parentes ganget på befolkningsstørrelsen fastlagt som den strukturelle balance pr. indbygger, $Struk$, dvs. for kommune i :

$$Struk_i \equiv (P_i - t * Y_i) * Bef_i \quad (16)$$

Den gennemsnitlige strukturelle balance er således:

$$Struk_{land} = \sum_{i=1}^m (Struk_i * Bef_i) / Bef_{land} \quad (17)$$

Denne strukturelle balance er negativ for en gennemsnitskommune, hvilket skyldes at det gennemsnitlige beskatningsniveau ganget på beskatningsgrundlaget i gennemsnitskommunen ikke kan finansiere udgiftsbehovet i gennemsnitskommunen. Årsagen til dette er, at der i finansieringen også indgår et bloktilskud, G , hvorved staten således har påtaget sig en del af skattebyrden.

c. Nærmere om bloktilskuddets bestanddele

Størrelsen G_2 er det residuale bloktilskud, som er tilbage, når en del af bloktilskuddet er anvendt til udligning, dvs. dels G_{ugunst} som anvendes til udligning for ugunstigt stillede kommuner (jf. næste afsnit), dels - og først og fremmest - G_1 , som er det beløb, der skal anvendes til landsudligningen. G_1 fremkommer som:

$$\begin{aligned} G_1 &= \sum_{i=1}^m (UN_{land} * (P_i - t * Y_i) * Bef_i) \\ &= \sum_{i=1}^m (UN_{land} * P_i * Bef_i) - \sum_{i=1}^m (UN_{land} * \frac{NDA}{Y_{land} * Bef_{land}} * Y_i * Bef_i) + \sum_{i=1}^m (UN_{land} * \frac{G}{Y_{land} * Bef_{land}} * Y_i * Bef_i) \\ &= (UN_{land} * \frac{NDA}{Bef_{land}} * Bef_{land}) - (UN_{land} * NDA) + (UN_{land} * G) \end{aligned}$$

²⁰ Jf. afsnit 3.2 ovenfor med henvisning til Buchanan (1950).

$$= UN_{land} * G \quad (18)$$

som er $< G$, da udligningsniveauet, UN_{land} , er mindre end 1 (100 pct.).

d. Udligningsvirkninger af bloktilskudsændringer

Med fastlåsningen af skattetryksfaktoren (som det gennemsnitlige beskatningsniveau, jf. afsnit a ovenfor) vil en ændring af bloktilskuddet alene kunne foretages via G_2 . Virkningen af en sådan ændring i bloktilskuddet vil afhænge af, hvad der ellers sker på udgifts- og indtægtsiden – og dermed også hvilken effekt der bliver på gennemsnitsskatten.

Der kan eksempelvis forudsættes en fastholdelse af udgifterne og en bloktilskudsformindskelse til kompensation for en vis procentvis stigning i de kommunale skatteindtægter som følge af en positiv udvikling i beskatningsgrundlaget (– eller en forøgelse af bloktilskuddet til neutralisering af en indkomstnedgang). Der vil m.a.o. her være tale om en finansiel ændring i bloktilskuddet. Her vil reduktionen af bloktilskuddet via en formindskelse af ”resttilskuddet” G_2 betyde, at ændringen relativt vil gavne de rigeste kommuner fordi formindskelsen betales efter indbyggertal og derfor er relativt – set i forhold til indkomsten – mindre tyngende end for den fattige kommune, mens indkomstfremgangen ved samme procentvise stigning i den rige og fattige kommune så at sige vejer lige meget. Forholdene er også illustreret i ”regneeksempel 5(c)” i appendiks. Det omvendte gør sig derimod nu gældende ved en bloktilskudskompenseret forøgelse af udgiftsbehovene, jf. ”regneeksempel 5(e)”.

4.4. Tilskud til ugunstigt stillede kommuner uden for hovedstadsområdet

Som en overbygning på landsudligningen er der etableret et ekstra tilskud for ugunstigt stillede kommuner, som defineres som kommuner, hvor det strukturelle underskud overstiger 25 pct. af landsgennemsnittet.

$$T_{i,ugunst}^{07} = UN_{ugunst} * [Struk_i - Struk_{land} * 1,25] * Bef_i \quad (19)$$

for $Struk_i \geq Struk_{land} * 1,25$ og med $UN_{ugunst}=0,32$ (27 pct.), dvs. udligningsniveauet er marginalt 90 pct. for disse kommuner. Endelig er det en betingelse, at kommunen ikke tilhører hovedstadsområdet, HO.

Omkostningen ved denne ordning er – med z omfattede kommuner:

$$G_{ugunst} = \sum_{i=1}^z T_{i,ugunst}^{07} \quad (20)$$

4.5. Hovedstadsudligning

Netop for hovedstadsområdet, som er defineret som 30 navngivne kommuner, gælder som en anden overbygning til landsudligningen en mellemkommunal udligning blandt disse kommuner. For kommune i tilhørende hovedstadsområdet udgør udligningen

$$T_{i,hovedstad}^{07} = UN_{hovedstad} * (P_i - t_{hovedstad} * Y_i) * Bef_i \quad (21)$$

hvor $UN_{hovedstad}=0,27$ (27 pct.). Denne udligning er mellemkommunal, og skattetryksfaktoren derfor defineret som

$$t_{hovedstad} = \frac{NDA_{hovedstad}}{Y_{hovedstad} * Bef_{hovedstad}}. \quad (22)$$

At denne udligning er mellemkommunal og altså balancerer mellem de q kommuner i hovedstadsområdet, ses af:

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^q T_{i,hovedstad}^{07} &= \sum_{i=1}^q (UN_{hovedstad} * (P_i - t_{hovedstad} * Y_i) * Bef_i) \\ &= UN_{hovedstad} * \left(\sum_{i=1}^q \frac{B_i}{Bef_i} * Bef_i - \frac{NDA_{hovedstad}}{Y_{hovedstad} * Bef_{hovedstad}} * \sum_{i=1}^q Y_i * Bef_i \right) \\ &= UN_{hovedstad} * \left(\sum_{i=1}^q B_i - \frac{NDA_{hovedstad}}{Y_{hovedstad} * Bef_{hovedstad}} * Y_{hovedstad} * \sum_{i=1}^q Bef_i \right) \\ &= UN_{hovedstad} * (NDA_{hovedstad} - NDA_{hovedstad}) = 0 \end{aligned}$$

da summen af udgiftsbehovene i området svarer til de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter i området og befolkningstallene i de enkelte kommuner ligeledes summer til hele områdets indbyggertal.

Appendiks – regneeksempler

Til brug for disse eksempler skal yderligere variable defineres for kommune i :

s_i = serviceniveauet i kommune i , som defineres som forholdet mellem de faktiske udgifter og udgiftsbehovet

F_i = faktiske udgifter i kommune i . Summen af de faktiske udgifter svarer til summen af udgiftsbehovene

t_i = skatteprocent i kommune i

De øvrige variable er defineret ovenfor.

Basisscenarium (a): Illustration af udligningsrelationerne med seks systemeksempler

I regneeksemplerne neden for er det søgt illustreret, hvorledes økonomien udmøntes i to standardkommuner – en fattig og en rig – under visse forudsætninger om skatteindtægternes og udgiftsbehovenes størrelse (et ”basisscenarium” (a)) og antagelser om, hvorledes skatteindtægterne omsættes til serviceniveauer og beskatningsniveauer. Herefter ses der på seks forskellige eksempler med seks forskellige ”systemer”. De to kommuners skatteprocenter benyttes her som nøglevariabel til illustration af, hvordan økonomien i de to kommuner påvirkes i de forskellige systemer.

I nærværende afsnit med basisscenariet (a) ses skatteprocenterne i de enkelte eksempler i forhold til det eksempel, hvor der alene er tale om en mellemkommunal udligning (eksempel 1(a) jf. nedenfor). Der tages dog udgangspunkt i et eksempel *uden* udligning (eksempel 0(a)), hvorefter der indføres en mellemkommunal udligning (eksempel 1(a)). Derefter tilføjes et skattegrundlagsfordelt bloktilskud svarende til 1996-systemet, og det demonstreres at omskrivningen til nettoudligning ikke ændrer selve udligningsbetalingerne og skatteprocenterne (eksemplerne 2(a) og 3(a)). Herefter gennemregnes et eksempel med en udligningsneutral transformation af 1996-systemet med indbyggertalsfordelt bloktilskud (eksempel 4(a)), og endelig følger et regneeksempel på et system, som i stiliseret form svarer til 1997-systemet (5(a)). Dvs. alt i alt fås:

Regneeksempel 0(a): økonomi i to kommuner før udligning

Regneeksempel 1(a): økonomi med et 50 pct. mellemkommunalt udligningssystem

Regneeksempel 2(a): økonomi med et 50 pct. mellemkommunalt udligningssystem og et skattegrundlagsfordelt bloktilskud (\approx 1996-system)

Regneeksempel 3(a): økonomi med et 50 pct. mellemkommunalt udligningssystem og et skattegrundlagsfordelt bloktilskud - og nettoudligning (\approx 1996-system omskrevet)

Regneeksempel 4(a): en udligningsneutral overgang til en økonomi med en 50 pct. statsfinansieret nettoudligning – omskrevet fra situation 3 og med et indbyggertalsfordelt bloktilskud (\approx på vej mod 2007-system)

Regneeksempel 5(a): økonomi med et 50 pct. statsfinansieret nettoudligningssystem på strukturelle balancer samt et indbyggertalsfordelt bloktilskud (\approx 2007-system)

I de følgende afsnit (b)-(e) ses der på nogle ”ændringsscenarier”, dvs. med forskellige scenarier for vækst i indkomster eller udgiftsbehov og/eller tilsvarende ændringer i bloktilskud. Der er her

valgt at følge de to systemer, der i stiliseret form repræsenterer 1996-systemet og 2007-systemet, dvs. eksempel 2 og 5.

Regneeksempel 0(a): økonomi i to kommuner før udligning med én indbygger i hver kommune.

Kommune A: $Y_A = 1000$, $P_A = 200$, $Bef_A = 1$, $s_A = 0,75$, $F_A = 150$, $t_A = 0,15$

Kommune B: $Y_B = 2000$, $P_B = 200$, $Bef_B = 1$, $s_B = 1,25$, $F_B = 250$, $t_B = 0,125$

$NDA = 150+250 = 400$, $P_{land} = 200$, $t = 0,1333$

Kommentar: kommune A's lavere skattegrundlag er pr. antagelse omsat til dels et i forhold til B lavere serviceniveau og dels en højere skatteprocent.

Regneeksempel 1(a): økonomi med 50 pct. mellemkommunalt udligningssystem, $UN = 0,5$. Udligningen antages alene at slå igennem på serviceniveauer.

Fra (7') fås:

$T_A = 0,1333*0,5*(1500-1000)*1 = 33,3 \Rightarrow$

$F_A = 183,3$, $s_A = 0,92$

$T_B = 0,1333*0,5*(1500-2000)*1 = -33,3 \Rightarrow$

$F_B = 216,7$, $s_B = 1,08$

$t_A = \underline{0,15}$

$t_B = \underline{0,125}$

Kommentar: Udligningen medfører, at kommune A's serviceniveau nærmer sig kommune B's. Med de gjorte antagelser om udligningens gennemslag på serviceniveauerne er skatteprocenterne derimod uændrede.

Regneeksempel 2(a): økonomi med 50 pct. mellemkommunalt udligningssystem, $UN = 0,5$, og et skattegrundlagsfordelt bloktilskud, $G = 30$. Fordelingsvirkningerne heraf antages alene at slå igennem på skatteprocenter.

Fra (7') fås:

$T_A = 0,1333*0,5*(1500-1000)*1 + 30*(1000/3000) = 43,3 \Rightarrow$

$F_A = 183,3$, $s_A = 0,92$, $t_A = (150-10)/1000 = 0,14$

$T_B = 0,1333*0,5*(1500-2000)*1 + 30*/(2000/3000) = -13,3 \Rightarrow$

$F_B = 216,7$, $s_B = 1,08$, $t_B = (250-20)/2000 = 0,115$

$t_A = 0,15 \Rightarrow \underline{0,14}$ ($\Delta = -0,1$)

$t_B = 0,125 \Rightarrow \underline{0,115}$ ($\Delta = -0,1$)

Kommentar: Tilføjes af et skattegrundlagsfordelt bloktilskud sænker skatteprocenterne i både A og B med 1 pct.point – og demonstrerer dermed udligningsneutraliteten.

Regneeksempel 3(a): økonomi med 50 pct. mellemkommunalt udligningssystem, $UN = 0,5$, et skattegrundlagsfordelt bloktilskud, $G = 30$, samt nettoudligning.

Fra (9') fås:

$$T_A = 0,5 \cdot (200 - 0,1333 \cdot 1000) \cdot 1 + 30 \cdot (1000/3000) = 43,3 \Rightarrow$$

$$F_A = 183,3, s_A = 0,92, t_A = (150 - 10)/1000 = 0,14 \quad T_B = 0,5 \cdot (200 - 0,1333 \cdot 2000) \cdot 1 + 30 \cdot (2000/3000) = -13,3 \Rightarrow$$

$$F_B = 216,7, s_B = 1,08, t_B = (250 - 20)/2000 = 0,115$$

$$t_A = \underline{0,14} \text{ (uændret)}$$

$$t_B = \underline{0,115} \text{ (uændret)}$$

Kommentar: Nettoudligningen ændrer ikke i sig selv på udligningsbeløbene, og er således en ren præsentationsmæssig ændring.

Regneeksempel 4(a): en udligningsneutral overgang til en økonomi med 50 pct. statsfinansieret udligning – omskrevet fra 3-situationen med et indbyggertalsfordelt bloktilskud.

Fra (11') fås nyt t:

$$t = (400 - 30/0,5)/(1500 \cdot 2) = 0,1133$$

Fra (10') fås herefter:

$$T_A = 0,5 \cdot (200 - 0,1133 \cdot 1000) \cdot 1 = 43,3 \Rightarrow$$

$$F_A = 183,3, s_A = 0,92, t_A = (150 - 10)/1000 = 0,14$$

$$T_B = 0,5 \cdot (200 - 0,1133 \cdot 2000) \cdot 1 + 30 \cdot (2000/3000) = -13,3 \Rightarrow$$

$$F_B = 216,7, s_B = 1,08, t_B = (250 - 20)/2000 = 0,115$$

$$t_A = \underline{0,14} \text{ (uændret)}$$

$$t_B = \underline{0,115} \text{ (uændret)}$$

Kommentar: Det fremgår, at omskrivningen til det nye system er udligningsneutral – og altså også her en ren præsentationsmæssig ændring.

Regneeksempel 5(a): økonomi med et 50 pct. statsfinansieret udligning på strukturelle balancer med et indbyggertalsfordelt bloktilskud.

Fra (14) fås nyt t:

$$t = (400-30)/(1500*2) = 0,1233$$

Desuden skal G_1 bestemmes således at $G_2 = G - G_1$ kan fastlægges fra (18):

$$G_1 = 0,5*G = 15$$

Fra (13) fås herefter (idet der fortsat forudsættes anvendt 33,3 til serviceudligning):

$$T_A = 0,5*(200-0,1233*1000)*1 + 15*(1/2) = 45,8 \Rightarrow$$

$$F_A = 183,3, s_A = 0,92, t_A = (150-(45,8-33,3))/1000 = 0,1375$$

$$T_B = 0,5*(200-0,1233*2000)*1 + 15*(1/2) = -15,8 \Rightarrow$$

$$F_B = 216,7, s_B = 1,08, t_B = (250-(-15,8+33,3))/2000 = 0,1163$$

$$t_A = 0,14 \Rightarrow \underline{0,1375} (\Delta = -0,0025)$$

$$t_B = 0,115 \Rightarrow \underline{0,1163} (\Delta = +0,0013)$$

Kommentar: Det fremgår, at det nye udligningssystem i omlægningen fra det gamle system ved uændret udligningsniveau er til fordel for lavindkomstkommunen, som får reduceret skatteprocenten lidt – og modsat for højindkomstkommunen.

Ændringsscenarium (b): Indkomstfremgang med eksempel 2 og eksempel 5

I nedenstående to eksempler ses der på virkningen i et indkomstfremgangs-scenarium i henholdsvis det system, der repræsenterer 1996-systemet og det, der repræsenterer 2007-systemet. Indkomstfremgangen (på 5 pct.) antages at slå igennem på skatteprocenten. Bloktilskud holdes uændret. Skatteændringerne for de to systemer ses i forhold til den skatteprocent, der var gældende i basisscenariet (a).

Regneeksempel 2(b)-situationen: økonomi med 50 pct. mellemkommunalt udlignings-system og et skattegrundlagsfordelt bloktilskud, $G = 30$. Indkomster forøges med 5 pct. dvs. $Y_A = 1050$ og $Y_B = 2100$.

Fra (8) fås nyt t:

$$t = 400/(1575*2) = 0,127$$

Fra (7') fås:

$$T_A = 0,127*0,5*(1575-1050)*1 + 30*(1050/3150) = 43,3 \Rightarrow$$

$$F_A = 183,3, s_A = 0,92, t_A = (150-10)/1050 = 0,1333$$

$$T_B = 0,1333*0,5*(1575-2100)*1 + 30*(2100/3150) = -13,3 \Rightarrow$$

$$F_B = 216,7, s_B = 1,08, t_B = (250-20)/2100 = 0,1095$$

$$t_A = 0,14 \Rightarrow \underline{0,1333} (\Delta = -0,0067)$$

$$t_B = 0,115 \Rightarrow \underline{0,1095} (\Delta = -0,0055)$$

Kommentar: Indkomstfremgangen ændrer ikke på udligningsbeløbene, men sænker skatteprocenterne. Sænkningen er relativt lidt større i lavindkomstkommunen end i højindkomstkommunen.

Regneeksempel 5(b): økonomi med 50 pct. statsfinansieret udligning på strukturelle balancer og med et indbyggertalsfordelt bloktilskud, $G = 30$. Indkomster forøges med 5 pct. dvs. $Y_A = 1050$ og $Y_B = 2100$.

Fra (14) fås nyt t :

$$t = (400-30)/(1575*2) = 0,118$$

Fra (13) fås:

$$T_A = 0,5*(200-0,118*1050)*1 + 15*(1/2) = 45,8 \Rightarrow$$

$$F_A = 183,3, s_A = 0,92, t_A = (150-(45,8-33,3))/1050 = 0,1310$$

$$T_B = 0,5*(200-0,118*2100)*1 + 15*(1/2) = -15,8 \Rightarrow$$

$$F_B = 216,7, s_B = 1,08, t_B = (250-(-15,8+33,3))/2100 = 0,1105$$

$$t_A = 0,1375 \Rightarrow \underline{0,1310} (\Delta = -0,0065)$$

$$t_B = 0,1163 \Rightarrow \underline{0,1105} (\Delta = -0,0058)$$

Kommentar: Indkomstfremgangen ændrer ikke på udligningsbeløbene, men sænker skatteprocenterne. Sænkningen er relativt lidt større i lavindkomstkommunen end i højindkomstkommunen. I øvrigt næsten samme ændring som for 2-systemet.

Ændringsscenarium (c): bloktilskudskompenseret indkomstfremgangs-scenarium med eksempel 2 og eksempel 5

Indkomstfremgangen i dette (c)-scenarium antages nu at blive modsvaret på makroplan af en tilsvarende negativ ændring i bloktilskuddets størrelse. Bloktilskuddet skal reduceres med 18,5 svarende til provenuvirkningen af indkomstfremgangen, dvs. det nye bloktilskud er på 11,5. Skatteændringerne for de to systemer ses her i forhold til den skatteprocent, der var gældende i det nærmest foregående scenarium, dvs. i scenarium (b), idet der dog i kantet parentes er også er vist ændringerne i forhold til basisscenarium (a).

Regneeksempel 2(c): økonomi med 50 pct. mellemkommunalt udligningssystem og et skattegrundlagsfordelt bloktilskud, $G = 11,5$. Indkomster er forøget med 5 pct. dvs. $Y_A = 1050$ og $Y_B = 2100$.

t er, jf. (8), uændret i forhold til 2-situation uden bloktilskudsreduktion

Fra (7') fås:

$$T_A = 0,127 \cdot 0,5 \cdot (1575 - 1050) \cdot 1 + 11,5 \cdot (1050 / 3150) = 37,2 \Rightarrow$$

$$F_A = 183,3, s_A = 0,92, t_A = (150 - 3,8) / 1050 = 0,1392$$

$$T_B = 0,1333 \cdot 0,5 \cdot (1575 - 2100) \cdot 1 + 30 \cdot (2100 / 3150) = -13,3 \Rightarrow$$

$$F_B = 216,7, s_B = 1,08, t_B = (250 - 7,7) / 2100 = 0,1154$$

$$t_A = 0,1333 \Rightarrow \underline{0,1392} (\Delta = +0,0059) [\Delta = -0,0008]$$

$$t_B = 0,1095 \Rightarrow \underline{0,1154} (\Delta = +0,0059) [\Delta = +0,0004]$$

Kommentar: Den finansielle ændring i bloktilskuddet ændrer skatteprocenterne lige meget. Indkomstfremgangen var dog initialt mest værd for lavindkomstkommunen, hvilket derfor fortsat slår igennem i skatteprocenten, som altså er lidt lavere end før indkomstfremgang og bloktilskudskompensation.

Regneeksempel 5(c): økonomi med 50 pct. statsfinansieret udligning og med et indbyggertalsfordelt bloktilskud, $G = 11,5$. Indkomster er forøget med 5 pct. dvs. $Y_A = 1050$ og $Y_B = 2100$.

Fra (14) fås nyt t:

$$t = (400 - 11,5) / (1575 \cdot 2) = 0,1233$$

G_1 bestemmes fra (18):

$$G_1 = 0,5 \cdot G = 5,75$$

Fra (13) fås:

$$T_A = 0,5 \cdot (200 - 0,123 \cdot 1050) \cdot 1 + 5,75 \cdot (1/2) = 38,1 \Rightarrow$$

$$F_A = 183,3, s_A = 0,92, t_A = (150 - (38,1 - 33,3)) / 1050 = 0,1383$$

$$T_B = 0,5 \cdot (200 - 0,123 \cdot 2100) \cdot 1 + 5,75 \cdot (1/2) = -26,6 \Rightarrow$$

$$F_B = 216,7, s_B = 1,08, t_B = (250 - (-26,6 + 33,3)) / 2100 = 0,1156$$

$$t_A = 0,1310 \Rightarrow \underline{0,1383} (\Delta = +0,0073) [\Delta = +0,0008]$$

$$t_B = 0,1105 \Rightarrow \underline{0,1156} (\Delta = +0,0051) [\Delta = -0,0007]$$

Kommentar: Den finansielle ændring i bloktilskuddet forøger skatten mest i lavindkomstkommunen. Skatteprocenten er også lidt højere for lavindkomstkommunen i forhold til 5-situationen før indkomstfremgang og bloktilskudskompensation.

Ændringsscenarium (d): bloktilskudsreduktion med eksempel 2 og eks. 5

Bloktilskuddet antages her reduceret til det halve, dvs. til 15. Skatteændringerne for de to systemer ses her i forhold til den skatteprocent, der var gældende i basisscenariet (a).

Regneeksempel 2(d): økonomi med 50 pct. mellemkommunalt udligningssystem, $UN = 0,5$, og et skattegrundlagsfordelt bloktilskud, $G = 15$. Fordelingsvirkningerne heraf antages alene at slå igennem på skatteprocenter. t er uændret fra 1-situationen.

Fra (7') fås:

$$T_A = 0,1333 * 0,5 * (1500 - 1000) * 1 + 15 * (1000 / 3000) = 38,3 \Rightarrow$$

$$F_A = 183,3, s_A = 0,92, t_A = (150 - 5) / 1000 = 0,145$$

$$T_B = 0,1333 * 0,5 * (1500 - 2000) * 1 + 15 * (2000 / 3000) = -23,3 \Rightarrow$$

$$F_B = 216,7, s_B = 1,08, t_B = (250 - 10) / 2000 = 0,12$$

$$t_A = 0,14 \Rightarrow \underline{0,145} (\Delta = +0,5)$$

$$t_B = 0,115 \Rightarrow \underline{0,12} (\Delta = +0,5)$$

Kommentar: Reduktionen af det skattegrundlagsfordelte bloktilskud øger skatteprocenterne i både A og B med $\frac{1}{2}$ pct.point – og er hermed udligningsneutral.

Regneeksempel 5(d): økonomi med et 50 pct. statsfinansieret udligning på strukturelle balancer med et indbyggertalsfordelt bloktilskud på 15.

Fra (14) fås nyt t :

$$t = (400 - 15) / (1500 * 2) = 0,1283$$

G_1 bestemmes fra (18):

$$G_1 = 0,5 * G = 7,5$$

Fra (13) fås herefter (idet der fortsat forudsættes anvendt 33,3 til serviceudligning):

$$T_A = 0,5 * (200 - 0,1283 * 1000) * 1 + 7,5 * (1/2) = 39,6 \Rightarrow$$

$$F_A = 183,3, s_A = 0,92, t_A = (150 - (39,6 - 33,3)) / 1000 = 0,1438$$

$$T_B = 0,5 * (200 - 0,1283 * 2000) * 1 + 7,5 * (1/2) = -24,6 \Rightarrow$$

$$F_B = 216,7, s_B = 1,08, t_B = (250 - (-15,8 + 33,3)) / 2000 = 0,1206$$

$$t_A = 0,1375 \Rightarrow \underline{0,1438} (\Delta = +0,0063)$$

$$t_B = 0,1163 \Rightarrow \underline{0,1206} (\Delta = +0,0043)$$

Kommentar: Det fremgår, at en ren bloktilskudsreduktion i det nye udligningssystem virker kraftigt i lavindkomstkommunen, som får øget skatteprocenten noget mere end højindkomstkommunen.

Hvis t – skattestryksfaktoren – ikke samtidig var forhøjet ville forskellene dog være større (på henholdsvis 0,0075 og 0,0037).

Ændrings scenarium (e): bloktilskudskompenseret udgiftsbehovsforøgelse med eksempel 2 og eksempel 5

Endelig er det antaget, at udgiftsbehovene i de to kommuner øges med samme absolutte beløb, fx 15, og at dette kompenseres for kommunerne som helhed med en forøgelse af bloktilskuddet med 30. Skatteændringerne for de to systemer ses her i forhold til den skatteprocent, der var gældende i basisscenariet (a).

Regneeksempel 2(e): økonomi med 50 pct. mellemkommunalt udligningssystem og et skattegrundlagsfordelt bloktilskud i udgangspunktet på $G = 30$. Herefter forøges udgiftsbehov for hver kommune med 15 og G med 30 til 60. Det antages, at serviceniveauerne på de nye udgifter skal være de samme som på de hidtidige udgifter. Fordelevirkningerne heraf antages alene at slå igennem på skatteprocenter.

$$P_A = P_B = P_{\text{land}} = 215, \text{ NDA} = 150 + 250 = 430$$

$$\text{Fra (8) fås } t = 430 / (1500 * 2) = 0,1433$$

Fra (7') fås:

$$T_A = 0,1433 * 0,5 * (1500 - 1000) * 1 + 60 * (1000 / 3000) = 55,83.$$

$$\text{Med } s_A = 0,92 \text{ fås } F_A = 197,1 \Rightarrow t_A = (197,1 - 55,83) / 1000 = 0,1413$$

og

$$T_B = 0,1433 * 0,5 * (1500 - 2000) * 1 + 60 * (2000 / 3000) = 4,17.$$

$$\text{Med } s_B = 1,08 \text{ fås } F_B = 233,0 \Rightarrow t_B = (233 - 4,17) / 2000 = 0,1144$$

$$t_A = 0,14 \Rightarrow \underline{0,1413} (\Delta = +0,0013)$$

$$t_B = 0,115 \Rightarrow \underline{0,1144} (\Delta = -0,0006)$$

Kommentar: Det fremgår, at den bloktilskudskompenserede udgiftsbehovsforøgelse bevirker en skattestigning i lavindkomstkommunen og vice versa i højindkomstkommunen.

Hvis serviceniveauet skulle have været ens (=1) på udgiftsbehovsforøgelsen (hvis det fx er reguleret i lovgivningen hvad serviceniveauet skal være over hele landet) ville skattestigning og skattereduktion i de to kommuner blive henholdsvis + 0,0026 og - 0,0014, dvs. en øget forskel.

Regneeksempel 5(e): økonomi med et 50 pct. statsfinansieret udligning på strukturelle balancer med et indbyggertalsfordelt bloktilskud i udgangspunktet på 30. Herefter forøges udgiftsbehov for hver kommune med 15 og G med 30 til 60. Det antages, at serviceniveauerne på de nye udgifter skal være de samme som på de hidtidige udgifter. Fordelingsvirkningerne heraf antages alene at slå igennem på skatteprocenter.

$$P_A = P_B = P_{\text{land}} = 215, \text{ NDA} = 150 + 250 = 430$$

$$\text{Fra (14) fås } t = (430 - 60) / (1500 * 2) = 0,1233$$

$$G_1 \text{ bestemmes fra (18):}$$

$$G_1 = 0,5 * G = 30$$

Fra (13) fås herefter (idet der fortsat forudsættes anvendt 33,3 til serviceudligning):

$$T_A = 0,5 * (200 - 0,1233 * 1000) * 1 + 30 * (1/2) = 60,8.$$

$$\text{Med } s_A = 0,92 \text{ fås } F_A = 197,1 \Rightarrow t_A = (197,1 - 60,8) / 1000 = 0,1363$$

og

$$T_B = 0,5 * (200 - 0,1233 * 2000) * 1 + 30 * (1/2) = -0,8.$$

$$\text{Med } s_B = 1,08 \text{ fås } F_B = 233,0 \Rightarrow t_B = (233 + 0,8) / 2000 = 0,1169$$

$$t_A = 0,1375 \Rightarrow \underline{0,1363} (\Delta = -0,0012)$$

$$t_B = 0,1163 \Rightarrow \underline{0,1169} (\Delta = +0,0006)$$

Kommentar: Det fremgår, at i det nye udligningssystem bevirker en bloktilskudskom-penseret forøgelse af ensartede stigninger i udgiftsbehovene en skattereduktion i lav-indkomstkommunen, men en skatteforhøjelse i højindkomstkommunen.

Hvis serviceniveauet skulle have været ens (=1) på udgiftsbehovsforøgelsen (hvis det fx er reguleret i lovgivningen, hvad serviceniveauet skal være over hele landet) ville skat-tereduktion og skattestigning i de to kommuner være 0 (nul), dvs. ændringen er udlig-ningsneutral.

5. En gennemgang af hovedpunkter i det danske udligningssystem

I det foregående er allerede berørt væsentlige dele af det fra 2007 gældende danske tilskuds- og udligningssystem. I dette kapitel skal hovedpunkterne gennemgås mere oversigtligt.^{21 22}

5.1. Udligningsordninger og udligningsniveauer

Tilskuds- og udligningssystemet består af et bloktilskud samt en landsudligning, en hovedstadsudligning og en tilskudsordning for særligt ugunstigt stillede kommuner. Herudover er der en række særlige tilskuds- og udligningsordninger af mindre omfang.

I tabel 1 og 2 nedenfor er vist en oversigt over tilskuds- og udligningssystemet – opdelt på de generelle og særlige ordninger. I de følgende afsnit kommenteres nogle af de enkelte ordninger og elementerne i disse lidt nærmere.

Tabel 1. Oversigt over tilskuds- og udligningsordninger

Landsudligning	Udligning (tilskud) af 58 pct. af forskellen mellem beregnet udgiftsbehov beregnede skatteindtægter.
Hovedstadsudligning	Udligning af 27 pct. af forskellen mellem beregnet udgiftsbehov beregnede skatteindtægter.
Tilskud til ugunstigt stillede kommuner uden for hovedstadsområdet	Tilskud på 32 pct. af den del af forskellen mellem kommunens beregnede udgiftsbehov og beregnede skatteindtægter, som overstiger 25 pct. af de gennemsnitlige kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter pr. indbygger.
Bloktilskud	En del af bloktilskuddet går til finansiering landsudligning og tilskud til ugunstigt stillede kommuner. Den resterende del fordeles som hovedregel efter indbyggertal.

²¹ Hovedkilden til gennemgangen er Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006b). I denne publikation findes en grundig talmæssig dokumentation af årets tilskuds- og udligningsberegninger samt gengivelse af lov- og regelgrundlaget.

²² En beskrivelse og vurdering af udligningssystemets økonomiske virkninger ligger uden for denne fremstillings rammer. Se her vedr. en nuanceret behandling af de indtil 2006 gældende systems virkninger Groes et al (2006).

Tabel 2. Oversigt over de særlige tilskuds og udligningsordninger

Tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner	Tilskuddet fordeles af indenrigs- og sundhedsministeren efter ansøgning.
Tilskud til kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske problemer	Tilskuddet fordeles af indenrigs- og sundhedsministeren efter ansøgning.
Tilskud til kommuner, der medfinansierer projekter, der modtager EU-støtte	Tilskuddet fordeles af indenrigs- og sundhedsministeren efter ansøgning.
Tilskud til et generelt løft af ældreplejen	Tilskuddet fordeles efter en demografisk nøgle for udgiftsbehovet på ældreområdet.
Tilskud til kommuner med mindre øer	Tilskuddet fordeles af indenrigs- og sundhedsministeren efter en nøgle for udgiftsbehovet for kommuner med mindre øer.
Tilskud til kommuner på øer uden fast forbindelse	Tilskuddet fordeles af indenrigs- og sundhedsministeren efter nærmere fastsatte regler.
Udligning af kommunernes merudgiftsbehov vedr. indvandrere, flygtninge og efterkommere	Der ydes tilskud til kommunerne pr. indvander, flygtning og efterkommer i kommunen efter nærmere fastsatte regler. Alle kommuner bidrager til ordningen i forhold til indbyggertallet.
Udligning af selskabsskat	50 pct. af forskellen mellem en kommunes provenu af selskabsskat pr. indbygger og landsgennemsnittet udlignes. Der er en nedslagsordning for kommuner med særligt høje indtægter fra selskabsskat i 2007.

5.1.1. Nettoudligningen

a. Landsudligningen

Landsudligningen omfatter alle kommuner i landet. Systemet er – som allerede gennemgået i kapitel 3 - et såkaldt nettoudligningssystem, hvor udligningen baseres på en beregning af den enkelte kommunes strukturelle underskud eller overskud. Det strukturelle overskud eller underskud opgøres som forskellen mellem en kommunes beregnede udgiftsbehov og kommunens skatteindtægter beregnet ud fra en gennemsnitlig skatteprocent. Det strukturelle underskud eller overskud er dermed et udtryk for, om en kommune ved at opkræve en gennemsnitlig skatteprocent vil få underskud eller overskud i forhold til sit beregnede udgiftsbehov. Det strukturelle

underskud eller overskud betragtes således som et samlet udtryk for en kommunes økonomiske situation.

De kommuner, der har et beregnet strukturelt underskud, vil modtage et udligningstilskud på 58 pct. af det beregnede strukturelle underskud. Omvendt vil de kommuner, der har et beregnet strukturelt overskud, skulle betale et udligningsbidrag, der udgør 58 pct. af kommunens strukturelle overskud.

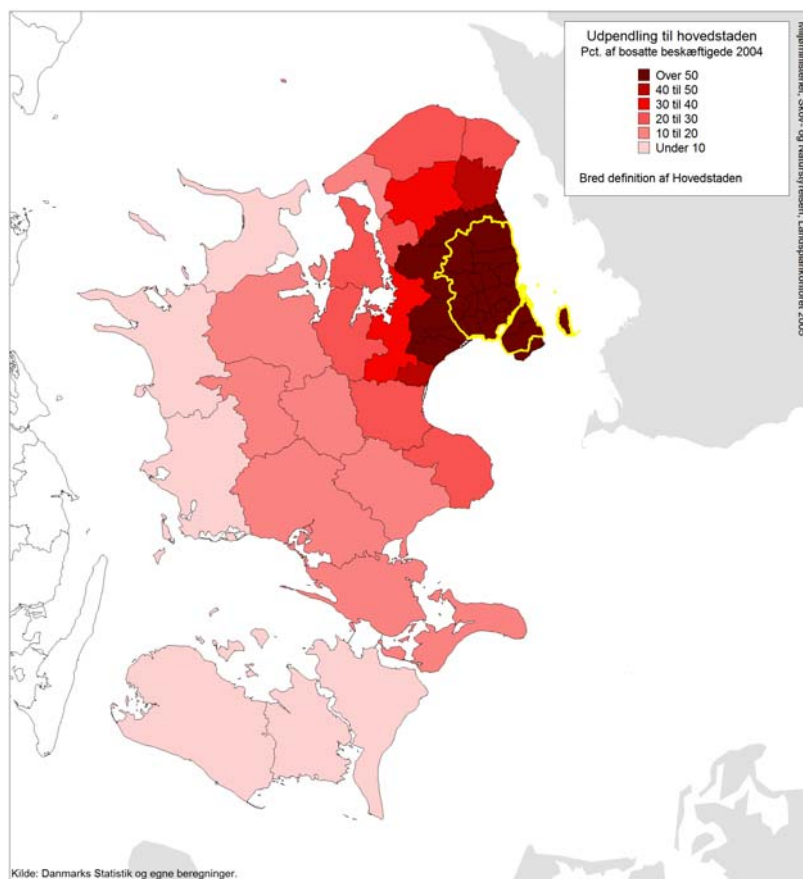
Hovedparten af kommunerne vil efter denne beregning have et strukturelt underskud og dermed skulle modtage et udligningstilskud. I 2007, dvs. det første år efter udligningsreformens ikrafttræden, er det alene 12 kommuner, som efter beregningen vil have et strukturelt overskud. Disse kommuner, som hovedsageligt er beliggende nord for København, skal betale et udligningsbidrag, men alene af deres strukturelle overskud.

Udligningstilskuddet til de kommuner, der modtager tilskud fra ordningen, finansieres dels af staten og dels af udligningsbidraget fra de kommuner, der bidrager til ordningen. Udligningsbidragene vil dog være af en størrelsesorden, så de kun kan finansiere en mindre del af udligningstilskuddene. Hovedparten finansieres derfor af staten.

b. Hovedstadsudligningen

Hovedstadsudligningen er i modsætningen til landsudligningen ikke statsfinansieret, men er en rent mellemkommunal udligningsordning for kommunerne i hovedstadsområdet, dvs. 25 kommuner i og omkring København, hvor pendlingen er særligt intensiv til hovedstaden, jf. Finansieringsudvalget (2006, bilag til kap.13). Området svarer til de kommuner, som har en pendling på mere end 40 pct. til hovedstaden, afgrænset som området inden for den med gult angivne grænse, idet Frederiksværk-Hundested Kommune dog yderligere er tillagt – formodentlig bl.a. af geografiske årsager.

Figur 3. Udpending til hovedstaden.



Hovedstadsudligningen er – på samme måde som landsudligningen - opbygget som en nettoudligning. Det vil sige, at der for hver kommune beregnes et strukturelt underskud eller overskud, der beregnes som forskellen mellem kommunens udgiftsbehov og kommunens beregnede skatteindtægter.

De kommuner, der har et beregnet strukturelt underskud, vil modtage et udligningstilskud på 27 pct. af det beregnede strukturelle underskud. Omvendt vil de kommuner, der har et beregnet strukturelt overskud, skulle betale et udligningsbidrag, der udgør 27 pct. af kommunens strukturelle overskud.

Hovedstadsudligningen er en overbygning på landsudligningen, og udgiftsbehovene er i denne forbindelse sammensat med henblik på at afspejle de særlige udgiftsbehov i hovedstadskommunerne, jf. også afsnit 5.3.

De beregnede skatteindtægter til brug for hovedstadsudligningen opgøres som kommunens beskatningsgrundlag ganget med en skattetryksfaktor. Skattetryksfaktoren fastsættes som hovedstadskommunernes samlede nettodrifts- og anlægsudgifter divideret med det samlede beskatningsgrundlag for kommunerne i hovedstadsområdet. Når skattetryksfaktoren i hovedstadsudligningen opgøres på denne måde, sikres det, at de samlede beregnede skatteindtægter i hovedstadsområdet vil svare til de samlede udgiftsbehov. Dermed bliver der tale om en mellemkommunal udligningsordning, hvor de samlede udligningstilskud til kommuner med et strukturelt underskud vil svare til de samlede udligningsbidrag fra kommuner med et strukturelt overskud.

c. Tilskud til ugunstigt stillede kommuner

Ordningen indebærer, at der ydes et udligningstilskud til de kommuner uden for hovedstadsområdet, som har et strukturelt underskud over en vis størrelse. Det strukturelle underskud er et udtryk for en kommunes økonomiske situation. Jo større en kommunes strukturelle underskud er, jo mere ugunstig er kommunens økonomiske situation. Hvis en kommunes strukturelle underskud pr. indbygger overstiger 25 pct. af de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter pr. indbygger, ydes der tilskud til kommunen efter denne bestemmelse. Tilskuddet pr. indbygger udgør 32 pct. af den del af kommunens strukturelle underskud pr. indbygger, der overstiger den ovennævnte grænse på 25 pct. af de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter pr. indbygger. Det samlede tilskud til kommunen fremkommer ved at gange det beregnede tilskud pr. indbygger med kommunens indbyggertal.

Udgifterne til denne tilskudsordning finansieres af statens samlede tilskud til kommunerne. I 2007 modtager 45 af landets 98 kommuner tilskud fra denne ordning. Kun Bornholms Kommune modtager tilskud blandt kommunerne i Region Hovedstaden, mens næsten alle kommuner i Region Syddanmark og Region Nordjylland modtager tilskud.

5.1.2. Særligt om overudligning

Overudligningsbestemmelsen fastsætter er overudligningsloft på 92 pct. Dette indebærer, at ændringer i en kommunes udskrivningsgrundlag ikke kan udløse modgående bevægelser i udligningen, som overstiger 92 pct. af kommunens skatteprovenu af ændringen. En kommune vil således højst kunne komme til at miste 92 pct. af et ekstra skatteprovenu i udligning.

Alle kommuner er omfattet af landsudligningen med et udligningsniveau på 58 pct. Det indebærer ikke i sig selv risiko for overudligning. Men for de kommuner, der er omfattet af en af de to overbygninger på landsudligningen, dvs. hovedstadsudligningen eller udligningen for særligt ugunstigt stillede kommuner, opstår der mulighed for overudligning. Hovedstadsudligningen indebærer en yderligere udligning på 27 pct., mens udligningen for særligt ugunstigt stillede kommuner indebærer en yderligere udligning på 32 pct.

Hvis en kommune er omfattet af en af disse to yderligere udligningsordninger og har en tilstrækkelig lav udskrivningsprocent, vil den blive omfattet af overudligningsbestemmelsen. Det skyldes, at en kommunes udligningsbeløb fastsættes uafhængigt af kommunens udskrivningsprocent, mens kommunens skatteprovenu afhænger af udskrivningsprocenten. Overudligningsreglen indebærer, at en kommunes udligningsbeløb bliver reduceret, således at en ændring i kommunens udskrivningsgrundlag højst vil kunne resultere i en modgående ændring i udligningsbeløbene, som svarer til 92 pct. af kommunens ekstra skatteprovenu.

5.1.3. Bloktilskuddet

Staten yder et generelt tilskud, som oftest benævnt bloktilskud, til kommunerne. En del af det samlede bloktilskud går til finansiering af landsudligningen og tilskuddet til ugunstigt stillede kommuner. Den resterende del fordeles til kommunerne i forhold til deres indbyggertal.

Der er endvidere mulighed for, at indenrigs- og sundhedsministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg kan beslutte, at en del af bloktilskuddet fordeles til kommunerne i forhold til deres andel af det samlede beskatningsgrundlag.

Hovedreglen for fastsættelsen af det samlede statstilskud for kommunerne set under ét er, at tilskuddet fastsættes til summen af følgende:

- Det foregående års tilskud ekskl. engangsreguleringer
- + Regulering for den forventede pris- og lønudvikling.
- + Regulering for kommunale mer- eller mindredgifter som følge af ændringer i udgifts- eller opgavefordelingen mellem kommunerne, staten og regionerne eller som følge af ændringer i den statslige regulering af kommunerne (det såkaldte DUT-princip – Det Udvidede Totalbalanceprincip).
- + Regulering for kommunale mer- eller mindredgifter som følge af ændringer i kommunernes udgifter til en række overførselsindkomster mv. (den såkaldte budgetgaranti).

Endvidere kan finansministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg forhøje eller nedsætte tilskuddet, hvis hensynet til en balanceret udvikling i den kommunale økonomi taler herfor (det såkaldte balancetilskud).

5.1.4. Udligning af selskabsskat

2007-udligningsreformen indebærer, at der indføres en særskilt udligning af selskabsskat, hvor 50 pct. af forskellen mellem en kommunes provenu af selskabsskat pr. indbygger og landsgennemsnittet udlignes.

Det vil sige, at de kommuner, hvor provenuet af selskabsskat pr. indbygger er lavere end landsgennemsnittet, modtager et tilskud pr. indbygger svarende til 50 pct. af forskellen mellem

kommunens provenu pr. indbygger og landsgennemsnittet. Omvendt skal de kommuner, hvor provenuet af selskabsskat pr. indbygger er højere end landsgennemsnittet, betale et bidrag pr. indbygger svarende til 50 pct. af forskellen mellem kommunens provenu pr. indbygger og landsgennemsnittet.

Af hensyn til at undgå betydelige tab for de kommuner, som har de højeste indtægter fra selskabsskat, er der ved indførelse af udligning af selskabsskat samtidig etableret en nedslagsordningen. Reglen indebærer, at for de kommuner, der i 2007 har et provenu af selskabsskat, som overstiger 1 procent af beskatningsgrundlaget, fastsættes et nedslagsbeløb svarende til den del af provenuet, der ligger over grænsen på 1 procent af beskatningsgrundlaget.

5.2. Nærmere om skattegrundlag og skatteindtægter i udligningen

Skattegrundlaget er i hovedtræk defineret i den formelle gennemgang af systemet i afsnit 4.3.1. Bestanddelene er dels de kommunalt skattepligtige indkomster – som beregnes indirekte ved at dividere skatteprocenten op i provenuet – dels en andel (i 2007 9,4 pct.) af de afgiftspligtige grundværdier.

Skattegrundlaget skal herefter omregnes til ”skattekraft”, dvs. de skatteindtægter, som kommunen ville modtage hvis den af sit skattegrundlag opkrævede skat med det landsgennemsnitlige skatteniveau.

I nedenstående eksempel er beregningen foretaget for 2007 for Haderslev Kommune. Skattegrundlagene er af hensyn til sammenligneligheden med landsgennemsnittet og opstillingsmåden i kapitel 4 omregnet pr. indbygger. Som det fremgår indgår der fra Haderslev Kommunes skat-side en beregnet skatteindtægt (’skattekraft’) på 31.546 kr.

Tabel 3. Skattegrundlag for Haderslev Kommune 2007.

Haderslev Kommune	
1. udskrivningsprocent	25,24 %
2. indkomstskatteprovenu	1.686 mio.kr.
3. indkomstskattegrundlag (=1./2.)	6.678 mio.kr.
4. skattepligtige grundværdier	5.703 mio.kr.
5. skattegrundlag i alt (=3.+0,094*4.)	7.214 mio.kr.
6. antal indbyggere	56.247
7. skat.grl. pr. indb. (land:142.041 kr.)	128.261 kr.
8. landsgennemsnitligt beskatningsniveau	24,6 %
9. beregnet skattekraft pr. indb. (=7.*8.)	31.546 kr.

5.3. Nærmere om udgiftsbehovet

Også udgiftsbehovsopgørelsen er i hovedtræk defineret i den formelle gennemgang af systemet i afsnit 4.3.1.

Bestanddelene er her dels det demografiske udgiftsbehov, som er fastsat til at udgøre 70 pct. af det samlede udgiftsbehov, dels det socioøkonomiske udgiftsbehov med de resterende 30 pct. (2007-regler, jf. i øvrigt afsnit 5.5).

For 2007 giver det følgende fordeling på udgifter:

Tabel 4. Opgørelse af udgifter til demografisk og socioøkonomisk udgiftsbehov, 2007.

1. Nettodrifts- og anlægsudg. i hele landet	241,5 mia.kr.
2. Heraf til demografisk udgiftsbehov	169,0 mia.kr.
3. Heraf til socioøkonomisk udgiftsbehov	72,4 mia.kr.

a. Det demografiske udgiftsbehov

Det demografiske udgiftsbehov skal tage højde for dens uens alderssammensætning, der findes i kommunerne, hvor nogle kommuner eksempelvis har en relativ stor andel af befolkningen i de udgiftstunge ældre aldersklasser eller i fx skolealderklasserne.

Rent teknisk beregnes en enhedsudgift for de enkelte aldersklasser, dvs. en beregnet udgift pr. indbygger i den enkelte aldersgruppe. Da kommunen ikke selv skal kunne påvirke udgiftsbehovet skal denne enhedsudgift opgøres på landsbasis.

Beregningen foretages på basis af en opgørelse af de enkelte udgiftsområders udgiftsmæssige tyngde kombineret med en fordeling af disse udgifter på aldersgrupper (daginstitutionsudgifter til gruppen 0-6 årige, folkeskoleudgifter til 7-16 årige, administrationsudgifter fordelt på alle aldersklasser mv.). De herved fremkomne vægte, jf. kolonne (2) i tabel 5, ganges på de samlede udgifter fra tabel 4, jf. kolonne (3) og endelig divideres med antal enheder (kolonne (4)) for til slut at få enhedsbeløbet. Et enkelt kriterium, ”beregnet rejsetid”, henregnes til det demografiske udgiftsbehov, men falder lidt uden for de øvrige kriterier. Kriteriet skal repræsentere det forhold, at det på grund af forskelle i geografiske forhold er nemmere at levere offentlig service i nogle egne end andre, og er på forhånd ifølge loven tildelt en vægt på 2 pct.²³ Derimod kan vægtene for egentlige demografiske kriterier varieres fra år til år efter skift i udgiftsfordelingen. Enhedsbeløbene for hovedstadsudligningen er vist i kolonne (6) til sammenligning.

²³ Rejsetidskriteriet afløser i realiteten grundtillægget i det tidligere system, jf. tidligere omtale.

Table 5. Beregning af enhedsbeløb for demografisk udgiftsbehov, 2007.

Kriterium (1)	Vægt, % (2)	Ber.udg.mio.kr (3)	Antal enh. (4)	Enhedsbeløb,kr. (5)=(3)/(4)	Enh.bel.,hovedst (6)
0-6 årige	13,94	23.571	456.447	51.626	58.185
7-16 årige	30,34	51.288	690.917	74.232	81.414
17-19 årige	1,59	2.687	188.384	14.268	15.635
20-24 årige	2,91	4.919	293.939	16.735	16.185
25-34 årige	7,65	12.934	699.734	18.481	16.866
35-39 årige	4,09	6.907	389.950	17.730	17.122
40-64 årige	16,67	28.184	1.886.959	14.934	15.683
65-74 årige	5,97	10.096	453.154	22.270	24.275
75-84 årige	8,05	13.602	275.674	49.363	53.993
85+ årige	6,79	11.477	106.166	108.115	110.550
Rejsetid	2,00	3.381	10.191.129	332	746
	100,00	169.045			

Bidraget til et samlede udgiftsbehov fra demografien kan herefter – med Haderslev Kommune som eksempel - opgøres ved at gange de relevante antal i de enkelte aldersgrupper på enhedsbeløbene, hvorved fås et bidrag på knap 1,8 mia.kr. jf. tabel 5. Omregnet pr. indbygger ses at Haderslev ligger lidt højere end landsgennemsnittet.

Table 6. Beregning af demografisk udgiftsbehov for Haderslev Kommune, 2007.

Kriterium (1)	Antal enh. (2)	Enhedsbeløb,kr. (3)	Beregnet udgiftsbehov, 1.000 kr. (4) =(2)*(3)
0-6 årige	4.427	51.626	228.548
7-16 årige	7.589	74.232	563.347
17-19 årige	2.106	14.268	30.048
20-24 årige	2.620	16.735	43.846
25-34 årige	6.035	18.481	111.532
35-39 årige	3.715	17.730	65.867
40-64 årige	20.105	14.934	300.248
65-74 årige	5.440	22.270	121.149
75-84 årige	3.082	49.363	152.137
85+ årige	1.128	108.115	121.954
Rejsetid	161.590	332	53.607
Udgiftsbehov i alt			1.792.289
Pr. indb.			31.865 kr. (landsgnst. 31.067 kr.)

b. Det socioøkonomiske udgiftsbehov

For det socioøkonomiske udgiftsbehov sker beregningen ved, at der først opstilles et socioøkonomisk indeks. Herved indikeres det, at disse kriterier ikke som for de demografiske kriterier skal repræsentere nogle enhedsudgifter på bestemte udgiftsområder, men derimod opfattes som såkaldte paraplyvariable for det udgiftspres, som kan henføres til kommunens samlede sociale

og socioøkonomiske struktur og vilkår. Opstillingen af indekset foregår, jf. tabel 7, på basis af en række kriterier, hvis vægte er fastlagt i lovgivningen på baggrund af bl.a. regressionsanalyser gennemført i det forudgående lovforberedende arbejde.²⁴ Indekset opstilles ved at måle kommunens andel af kriteriet i forhold til kommunens befolkningsandel (hvor Haderslev Kommune har 1,03 pct. af befolkningen) under hensyntagen til det enkelte kriteriums vægt. På de områder – fx psykiatriske patienter, personer med lav uddannelse og nedgang i befolkningstal hvor kommunen har en forholdsvis høj belastning, bliver bidraget jf. kolonne (5) højere end svarende til kriteriets vægt. Modsat for fx kriterierne vedr. lav indkomst og indvandrere/efterkommere. Til information er også vist de socioøkonomiske kriterier for hovedstadsudligningen, som dog naturligvis ikke er relevante i den konkrete beregning.

Tabel 7. Beregning af socioøkonomisk indeks, Haderslev Kommune, 2007.

Kriterium	Vægt, landsudligning, %	Antal, Haderslev Kommune	Antal, landet	Bidrag til indeks = (2)*[(3)/(4)]/0,0103 (=Haderslevs bef.andel)	Vægt, hovedstadsudligning, %
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
20-59 årige uden beskæftigelse > 5%	18,0	3.862	389.743	17,2	10,0
25-49 årige uden erhvervsuddannelse	17,5	5.178	482.458	18,2	25,0
Udlejede beboelseslejligheder	5,0	8.372	804.395	5,0	7,5
Psykiatriske patienter	5,0	2.062	138.958	7,2	10,0
Familier i visse boligtyper	15,0	8.792	763.294	16,7	7,5
Børn i familier med lav uddannelse	15,0	1.850	166.123	16,2	25,0
Enlige over 65 år	2,5	4.362	397.284	2,7	10,0
Personer med lav indkomst	10,0	724	86.564	8,1	
Antal handicappede	5,0	351	34.909	4,9	
Indvandrere og efterkommere	2,5	1.896	327.503	1,4	5,0
Beregnet antal tabte leveår	2,5	127.938	13.413.469	2,4	
Nedgang i befolkningstal	2,0	454	24.260	3,6	
I alt indeks	(100,0)			103,4	(100,0)

Bidraget til det samlede socioøkonomiske udgiftsbehov pr. indbygger fås herefter ved at gange indekset på den andel af udgifterne, der er henregnet til det socioøkonomiske område, omregnet pr. indbygger, jf. tabel 8. Endelig kan det demografiske udgiftsbehov tillægges fra tabel 6 med henblik på at opgøre det samlede udgiftsbehov for kommunen.

²⁴ Jf. Finansieringsudvalget (2006), kap. 12 og forudgående Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004) og Indenrigsministeriet (1998). Vedrørende en nærmere beskrivelse af de enkelte kriterier kan henvises til Finansieringsudvalget eller regeringens lovforslag (Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006a)).

Tabel 8. Socioøkonomisk og samlet udgiftsbehov, Haderslev Kommune, 2007.

1.Enhedsbeløb socioøkonomisk område	72,4 mia.kr.(jf. tabel 3)/5.441.324 =	13.314 kr.
2.Haderslevs socioøk.indeks (jf. tab.7)		103,4
3.Haderslevs soc. udg.b. pr. indb. (=1.*2.)		13.773 kr.
4.Samlet udg. beh. pr. indb.(land 44.381)	31.865 (jf. tabel 6)+ 13.773 =	45.638 kr.

5.4. Den strukturelle balance og udligningsberegningen

I landsudligningen beregnes et strukturelt underskud eller eventuelt overskud, som er afgørende for, om kommunen skal modtage eller betale til ordningen. Som allerede nævnt tidligere modtager langt de fleste kommuner dog et tilskud, idet det er staten som er hovedfinansierende for ordningen.

Dette er også tilfældet for Haderslev kommune, hvor beregningen nu på grundlag af de ovenstående bidrag fra skattesiden og udgiftsbehovet kan opgøres. Beregningen følger relation (13) fra kapitel 4, idet der dog ikke er medtaget det indbyggertalsfordelte bloktilskud.

Tabel 9. Udligningstilskud i landsudligning, Haderslev Kommune, 2007.

Haderslev Kommune		
1. Skattekraft pr. indbygger, jf. tabel 3		31.546 kr.
2. Udgiftsbehov pr. indbygger, jf. tabel 8		45.638 kr.
3. Strukturel balance pr. indbygger = 1.-2.		-14.092 kr.
4. Strukturel balance for kommunen = 3.*indbyggertal		-792,6 mio.kr.
5. Udligningstilskud = 4.*0,58 (udligningsniveau 58 %)		459,7 mio.kr.

5.5. Dynamiske elementer

I 2007-udligningsreformen indgår, at udligningssystemet på visse punkter forudses korrigeret i de kommende år.

For det første forøges den andel af udgiftsbehovene, som er reserveret til det socioøkonomiske område, med ¼ pct. om året for. Formålet er, som det formuleres i den politiske aftale mellem forligspartierne, at foretage en ”Automatisk tilpasning af udligningen til stigende sociale udgifter”.²⁵ Den samlede vægt af de demografiske udgiftsbehovskriterier må derfor nedsættes tilsvarende. Det fremgår i øvrigt også af aftalen, at udgiftsbehovskriterierne på det sociale område skal vurderes igen i 2008/2009. Formodentlig har det spillet en rolle, at de sociale udgifter har øget deres vægt i de senere år.²⁶

²⁵ Jf. Regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre (2006), s.6.

²⁶ Jf. også Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004), særligt kapitel 8.

Derudover er der vedtaget, at udligningsniveauet i landsudligningen skal forøges, såfremt indkomsterne i hovedstadsområdet udvikler sig mere gunstigt end i det øvrige land.

Der er endvidere indført en reguleringsmekanisme, der afhængig af forskellene i væksten mellem hovedstadsområdet og det øvrige land kan udløse en forhøjelse af udligningsniveauet fra udgangspunktet på 58 procent.

Mekanismen består i, at hver gang den procentvise vækst i det budgetterede beskatningsgrundlag pr. indbygger i hovedstadsområdet overstiger væksten i det øvrige land med 1 procentpoint, så forøges udligningsniveauet i landsudligningen med 1 procentpoint. Som basisår for reguleringen anvendes 2007. Udligningsniveauet kan første gang sættes op i 2010. Udligningsniveauet kan højst øges med 1 procentpoint i det enkelte år og højst til 68 procent. En procentvis mervækst henstår til første og følgende års regulering, ligesom en eventuel mindrevækst fragår. Mekanismen er asymmetrisk på den måde, at der alene kan ske en forøgelse af udligningsniveauet – ikke det modsatte såfremt indkomstudviklingen i hovedstadsområdet skulle blive lavere end i det øvrige land.

I følgende tabel 10 er der til illustration vist et – helt tænkt - eksempel på anvendelse af reguleringsmekanismen.²⁷ Som det fremgår ender udligningsniveauet efter nogle år i eksemplet på 61 pct. som følge af en initial mervækst i det øvrige land, som dog i eksemplet er afløst af en mindrevækst i senere år.

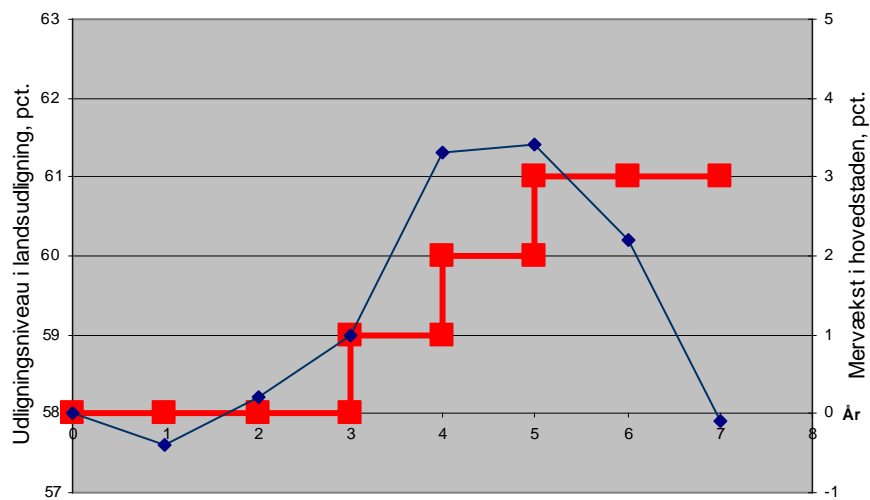
Tabel 10. Procentvise vækst i beskatningsgrundlaget pr. indb. i hovedstadsområdet sammenlignet med øvrige land: Et eksempel på anvendelsen af reguleringsmekanismen

År	Højvækst i hovedstad (+), lavvækst i hovedstad (-) i forhold til året før	Akkumuleret vækstprocent til brug for regulering, basisår 2007	Udløsning af øget udligningsniveau i landsudligning, pct.point
1	-0,40	-0,40	0
2	0,60	0,20	0
3	0,80	1,00	1
4	2,30	3,30	1
5	0,10	3,40	1
6	-1,20	2,20	0
7	-2,30	-0,10	0

Denne situation er illustreret i figuren nedenfor:

²⁷ Eksemplet er hentet fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006b).

Figur 4. Illustration af reguleringsmekanisme for udligningsniveau



6. Kort beskrivelse af regionernes finansiering

Finansieringssystemet for regionerne har betydelige ligheder med systemet for kommunerne, idet den manglende skatteudskrivning dog betyder, at udligningsbehovet alene findes på udgiftsbehovssiden. Regionerne har ganske vist en form for indirekte beskatningsmulighed via såkaldte grundbidrag og udviklingsbidrag fra kommunerne i regionen, men dette bidrag er vel at mærke udmålt som et beløb pr. indbygger og ikke som en procent af de pågældende kommuners skattegrundlag. Kommunerne kan i øvrigt blokere for ændringer i disse bidrag.²⁸

Regionernes økonomi består af tre adskilte områder, hvoraf langt det væsentligste er sundhedsområdet. Herudover varetager regionerne nogle såkaldte udviklingsopgaver, og endelig driver regionerne visse institutioner på social- og undervisningsområdet. Sidstnævnte område er dog fuldt finansieret af takster fra brugerkommunerne.

For sundhedsområdet og udviklingsområdet har regionerne mulighed for selv at beslutte anvendelsen af økonomiske ressourcer inden for de tildelte rammer, herunder at prioritere nogle områder frem for andre.

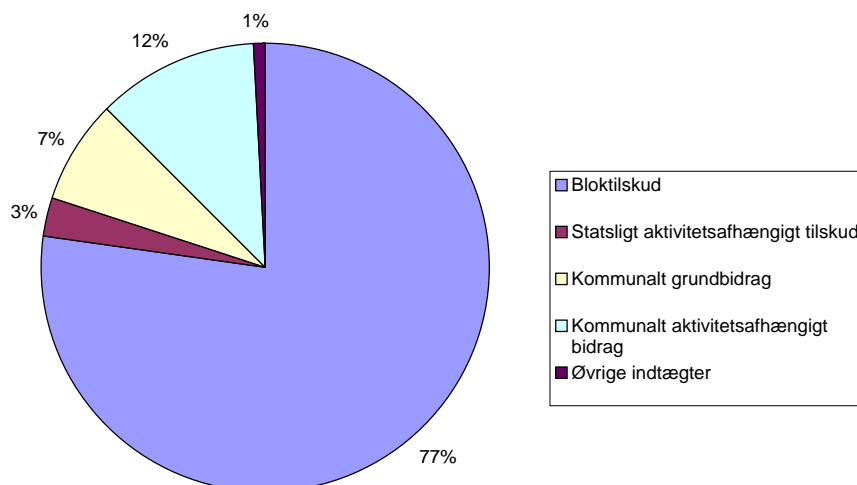
6.1. Sundhedsområdet

Sundhedsområdet er med ca. 98 pct. af udgifterne langt det tungeste af regionernes ansvarsområder. Finansieringskilderne er følgende – bortset fra mindre finansielle poster:

- Et generelt tilskud fra staten (bloktilskud)
- Et grundbidrag fra kommunerne (1.102 kr. pr. indbygger i 2007)
- Et aktivitetsbestemt tilskud til sundhedsområdet fra staten
- Et aktivitetsbestemt bidrag til sundhedsområdet fra kommunerne

Som det fremgår af figur 5 er bloktilskuddet den dominerende post:

Figur 5. Regionernes finansiering på sundhedsområdet, 2007.



²⁸ En hovedkilde til dette afsnit er Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006c).

Bloktilskuddet fordeles efter udgiftsbehovskriterier, som på mange måder minder om kommunernes. Udgiftsbehov på sundhedsområdet opgøres således som summen af:

- 1) Et basisbeløb på 100 mio. kr. (ca. 1 pct. af bloktilskud)
- 2) Regionens aldersbestemte udgiftsbehov. (ca. 79 pct. af bloktilskud)
- 3) Regionens socioøkonomiske udgiftsbehov (ca. 20 pct. af bloktilskud).

Basisbeløbet tilgodeser de mindre regioner, herunder ikke mindst Region Nordjylland.²⁹ Det aldersbestemte udgiftsbehov er lige som for kommunernes vedkommende opgjort på baggrund af de enkelte udgiftsområders vægt, dvs. i dette tilfælde på basis af erfaringer med, hvor intensivt de enkelte aldersgrupper trækker på den primære sundhedstjeneste og sygehusvæsenet.

Derudover indgår der er række socioøkonomiske kriterier, der lige som for kommunernes vedkommende også har været drøftet i Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg bl.a. med baggrund i statistiske analyser. De i lovforslaget fastsatte objektive socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier og deres vægte fremgår af tabel 11.

Tabel 11. Socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier på regionernes sundhedsområde.

Kriterium	Vægt
Børn af enlige forsørgere	15 pct.
Enlige i aldersgruppen 65 år og derover	25 pct.
Personer i udlejningsboliger	15 pct.
Familier på overførselsindkomst	17,5 pct.
Beregnete tabte leveår opgjort i forhold til den region, der har den højeste middellevetid	10 pct.
Diagnostiserede psykiatriske patienter med kontakt med sygehusvæsen i 10 års periode	5 pct.
Psykiatriske patienter med diagnosen skizofreni over en periode på 10 år	5 pct.
Indbyggere på øer uden fast forbindelse	2,5 pct.
Gennemsnitlig rejsetid til 18.000 indbyggere	5 pct.
Sum	100 pct.

6.2. Udviklingsområdet

På udviklingsområdet er der alene to finansieringskilder: dels et udviklingsbidrag analogt med grundbidraget på sundhedsområdet, der i 2007 udgør 110 kr. pr. indbygger, dels et bloktilskud. Vægten mellem de to finansieringselementer er ca. 1/4 og 3/4.

Bloktilskuddet fordeles her efter henholdsvis demografi og strukturelle kriterier. Den demografiske del, som fastlægger godt 1/4 af bloktilskuddet, er alene udmålt efter antal indbyggere. De

²⁹ Af regeringens lovforslag (Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005)), som efterfølgende blev vedtaget, fremgår ”Basisbeløbet kendes også i det nuværende system, hvor der indgår et såkaldt grundtillæg i opgørelsen af det kommunale udgiftsbehov. I det regionale udgiftsbehov skal basisbeløbet afspejle det forhold, at der vurderes at være nogle grundlæggende omkostninger ved at opretholde og drive et regionalt sundhedsvæsen, uanset befolkningens størrelse. Basisbeløbet udgør 100 mio. kr. pr. region og har dermed relativt størst betydning for de befolkningsmæssigt mindste regioner.”

strukturelle kriterier, som kan sammenlignes med de socioøkonomiske kriterier på sundhedsområdet, fremgår af tabel 12.

Tabel 12. Strukturelle udgiftsbehovskriterier på regionernes udviklingsområde..

Kriterium	Vægt
Indbyggere uden for bymæssig bebyggelse eller i byer med op til 1.000 indbyggere	5 pct.
Gennemsnitlig rejsetid til 18.000 indbyggere	5 pct.
Ledige 20-59-årige	7,5 pct.
Personer i arbejdsstyrken uden videregående uddannelse	7,5 pct.
20-59-årige lønmodtagere med forudsatte færdigheder på grundniveau	7,5 pct.
Biler pr. kilometer vej	17,5 pct.
Personer med mere end 12 km mellem arbejdssted og bopæl eller med arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen	22,5 pct.
Km privatbanespor	27,5 pct.
Sum	100 pct.

7. Afsluttende bemærkninger

Formålet med denne note har været at give en kort indføring i tilskuds- og udligningssystemet.

Der er taget udgangspunkt i den principielle model for fuld udligning, som gradvist tilpasses til en mere operationel model. Herefter er den præsentationsmæssige vinkel behandlet med de bindinger og ansvarsmæssige relationer, der kan forbindes hermed. Der er her eksemplificeret med det danske tilskuds- og udligningssystem. En formel præsentation af netop dette system er herefter gennemført, idet udgangspunktet har været systemet før reformen i 2007, som umiddelbart synes lettere at kæde sammen med den tidligere gennemgåede principielle model. Udviklingen til 2007-systemet fremgår herefter af de omskrivninger af udligningsrelationen, som dette system repræsenterer i forhold til de tidligere systemer. I appendiks er vist nogle fordelingsmæssige konsekvenser af bloktilskudsreguleringer ved de forskellige systemer, som der har været fokuseret på i debatten. Herefter er der givet en mere verbal beskrivelse af det gældende system. Desuden er byggestenene for tilskuds- og udligningsberegningen i form af skattegrundlag og udgiftsbehov behandlet, bl.a. med nogle gennemgående taleksempler. Endelig er regionernes finansieringssystem givet nogle få bemærkninger.

Litteratur:

- Buchanan, J.M.**, 1950: "Federalism and Fiscal Equity", *American Ec. Review*, s. 583-599.
- Finansdepartementet samt Sveriges Kommuner och Landsting**, 2005: "Kommunalekonomisk utjämning – En informationsskrift om 2005 års utjämningssystem för kommuner och landsting".
- Finansieringsudvalget**, 2003: "Forberedelse af de nødvendige tilpasninger i tilskuds- og udlignings-systemet til ikrafttræden pr. 1. januar 2004", Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg.
- Finansieringsudvalget**, 2006: "Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udlignings-system", Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg.
- Gammeltoft, Nikolaj**, 2002: "Om Pomperipossa i Monismanien og Astrid Lindgren", *Libertas* nr. 40, s.6-9.
- Groes, Niels & Kristian Brink**, 2006: "Skatteprocenter og udligning i kommunerne – om udviklingen i danske kommuner 1970-2005", AKF (kommende publikation).
- Holdt-Olesen, Peter**, 2006: "Det politiske spil om udligningsreformen", *Administrativ Debat*, nr. 1, april.
- Indenrigsministeriet**, 1993: "Redegørelse om Aktivitetsbestemte tilskud, forenkling af udlignings-systemet og statstilskuddets fordeling", Redegørelse fra arbejdsgruppe under Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Indenrigsministeriet**, 1995: "Kommunal udligning og generelle tilskud 2006".
- Indenrigsministeriet**, 1998: "Betænkning om kommunale udgiftsbehov", betænkning 1361 fra Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Indenrigsministeriet**, 2000: "Kommunale nøgletal 2000 – mål for serviceniveau. Et debatoplæg".
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet**, 2004: "Et nyt udlignings-system", betænkning fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg nr. 1437.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet**, 2005: "Forslag til lov om regionernes finansiering", lovforslag L71 af 24. februar 2005.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet**, 2006a: "Forslag til lov om udligning og generelle tilskud til kommuner", lovforslag L194 af 29. marts 2006.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet**, 2006b: "Kommunal udligning og generelle tilskud 2007".
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet**, 2006c: "Generelle tilskud til regionerne 2007".
- Jonsson, Ernst**, 2004: "Den kommunala inkomstutjämningen - kejsaren nya kläder", *Kommunal ekonomi*, 2004-02-10.
- Kabelman, Thomas & Niels Jørgen Mau Pedersen**, 1999: "Measuring social expenditure needs – is it possible to be objective?", paper for IIPF-conference, Moscow, 1999.
- Københavns Kommune**, 1999: "Bydelsstyre: Finansieringsmodeller og økonomistyring - delrapport i forbindelse med beslutningsoplæg til bydelsforsøgets fremtid", Økonomiforvaltningen.
- Lindgren, Astrid**, 2002: "Pomperipossa i Monismanien", *Libertas* nr. 40, s. 3-6.
- Lynge Jensen, Carsten**, 2006: "Regional omfordeling. Konsekvenser af kommunalreformen. AKF working paper og Nationaløkonomisk Tidsskrift.
- Lotz, Jørgen R.**, 1987: "Kommunernes finansiering", 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Mau Pedersen, Niels Jørgen**, 1995: "Decentralisering & Kommunaløkonomi", Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Paldam, Martin**, 2006: "Hvorfor skal der være kommunal udligning oven i den almindelige udligning?", *Administrativ Debat*, nr. 1, april.
- PLS Consult**, 1999: "Evaluering af forsøg med bydelsstyre i Københavns kommune. Slutrapport", dec. 1999.
- Regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre**, 2006: "Aftale om en finansieringsreform, <http://www.im.dk/imagesupload/dokument/Aftale%20om%20en%20kommunal%20finansieringsreform.pdf>.
- SOU**, 2003: "Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn", Statens offentliga utredningar.