

AKF

**Udviklingen i de kommunale
udligningsordninger**

af

Svend Lundtorp

AKF Forlaget
Juni 2004

Forord

Dette Memo er skrevet i de sidste måneder af 2003, altså før strukturkommissionens betænkning og før Indenrigsministeriets betænkning »Et nyt udligningssystem« blev offentliggjort. Der er således tale om en opgave, der er løst i et vadedsted. Men hensigten har været at belyse det historiske forløb, og det er ikke ændret af de nye bidrag.

For fuldstændighedens skyld er der dog nu indført en del referencer til Indenrigsministeriets betænkning.

Nils Groes
Maj 2004

Indhold

1 Indledning og afgrænsning	7
2 Det historiske forløb	8
3 Udligning af beskatningsgrundlag	15
4 Udligning af udgiftsbehov	23
5 Generelle statstilskud – bloktilskuddet	34
6 Andre udligningsordninger	42
6.1 Vanskeligt stillede kommuner	42
6.2 Overudligning	45
6.3 Særlige udligningsordninger.....	47
6.4 Momsudligningen	50
6.5 Overgangsordninger mv.	50
6.6 Refusioner og puljer.....	50
7 Den aktuelle debat	52
7.1 Den politisk motiverede kritik af udligningsordningerne	52
7.2 Teknisk-politisk kritik.....	55
7.3 Diskussion.....	58
Bilag	
1.a Landsudligningen 1984-1995.....	62

1.b Landsudligningen 1996-2004.....	63
2.a Hovedstadsudligningen 1984-1995	66
2.b Hovedstadsudligningen 1996-2004	67
3.a Amtskommuner 1984-1995.....	70
3.b Amtskommuner 1996-2004.....	71
4 Større ændringer i opgavefordelingen, de årlige DUT-aftaler.....	72
5 Marginale effekter af udligning.....	80
Litteratur	86
English Summary	89
Noter	92

1 Indledning og afgrænsning

I denne artikel beskrives udviklingen i de danske udligningsordninger med særlig henblik på udviklingen siden reformen i 1984.

Der er fokuseret på de centrale udligningsordninger, dvs.

- Udligning af beskatningsgrundlag
- Udligning af udgiftsbehov
- Statens tilskud til kommunerne, herunder navnlig bloktilskuddet

De mange andre udligningsordninger er omtalt i kapitel 6, men uden detaljeret gennemgang af den historiske udvikling. Endvidere er tekniske detaljer i disse ordninger udeladt.

Artiklen afsluttes med at gennemgå og referere den aktuelle diskussion om udligningsordningerne.

Det er ikke formålet at gennemgå eller diskutere teorien bag udligningsordningerne. Her henvises til de publikationer, der er vist i litteraturfortegnelsen.

For ikke at gøre det i forvejen tunge stof endnu mindre tilgængeligt er litteraturhenvisninger i vid udstrækning udeladt. Den vigtigste kilde er den årlige publikation fra Indenrigsministeriet *Kommunal udligning og Generelle tilskud*.

2 Det historiske forløb

Hvorfor udligning?

Der findes lande, hvor kommunernes opgaver alene er at levere gas og vand, fjerne affald, renholde veje, udstede vielsespapirer mv. En sådan servicekommune kan få dækket sine udgifter ved brugerbetaling. Den behøver ikke at udskrive skat. I det samfund er der ikke behov for udligning.

Behovet opstår i kraft af de gratisydelse, der skal finansieres af kommunen. Her opstår det problem, at nogle kommuner har flere indtægter end andre og nogle har flere udgifter end andre. Hvis det opfattes som uretfærdigt, er en eller anden form for udligning nødvendig.

I langt de fleste lande, hvor kommunerne har selvstændige indtægter, finder der en form for udligning sted mellem de mere og de mindre velbeslåede kommuner – i nogle lande sådan, at de mindst fattige må udligne i forhold til de rigtig fattige. Også i lande, hvor kommunerne ikke har selvstændige indtægter, ser man hyppigt en udligning mellem kommuner med forskellig udgiftsstruktur, altså udligning efter udgiftsbehov.

Dermed er formålet også angivet: Hensigten er at stille kommunerne mere lige i deres muligheder for at yde service. Kommuner med et indtægtsniveau væsentlig under landsgennemsnit skal kompenseres, så den kan finansiere en service, der nærmer sig den, der ydes i mere velstående kommuner. Tilsvarende gælder, at kommuner med store udgifter (til børn og ældre) skal kompenseres herfor.

Den fuldstændige udligning opnås, når forholdet mellem skat og service er det samme i alle kommuner¹. I den situation afspejler en høj skat et højt serviceniveau, og tilsvarende har en kommune med lav skat et lavt serviceniveau. Denne fuldstændige udligning har vi ikke. I øvrigt er det

også svært at måle serviceniveau. Rent faktisk gøres det ved at måle udgiftsniveau. Det betyder, at en ineffektiv kommune kan have et højt skat/service-niveau og lav service, mens effektive kan have et lavt skat/service-niveau og dog en pæn service.

Før 1970

Den første mellemkommunale udligning blev indført som resultat af socialreformen i 1933². Der blev oprettet et mellemkommunalt refusionsforbund, hvor visse udgifter blev fordelt på samtlige kommuner med en tredjedel efter indbyggertal, en tredjedel efter indkomstgrundlaget og en tredjedel efter de afgiftspligtige grundværdier. I 1937 blev yderligere etableret en fælleskommunal udligningsfond, der fik midler ved en særlig fælleskommunal beskatning. Fonden gav tilskud og refusioner til kommuner på skole- og sygehusområdet samt dele af det sociale område.

Endvidere kom den første form for hovedstadsudligning i 1937, men den omfattede kun København, Frederiksberg og Gentofte.

Når behovet for udligning dengang var beskedent, hænger det sammen med, at kommunernes udgifter i vid udstrækning blev finansieret ved statsrefusioner. Statsrefusioner har en stærkt udlignende effekt ved, at refusionerne er størst, hvor udgifterne er det.

Efter krigen voksede antallet og størrelsen af refusioner i takt med, at kommunerne fik flere opgaver. I 1960 udgjorde statstilskud og refusioner ca. 40% af statens udgifter, hvilket svarede til halvdelen af kommunernes udgifter.

Det gav anledning til stigende kritik. Der blev peget på det uheldige i, at retten til at disponere ikke fulgtes med det økonomiske ansvar. Høje eller forskellige refusionssatser kunne tilskynde kommunerne til at handle uøkonomisk. Et ofte nævnt eksempel er lærerlønsrefusionen, der var på 85%. Med en skatteprocent på 15 eller derover havde kommunen ingen udgift ved at ansætte en ny lærer.

Spørgsmålet indgik derfor naturligt i kommunalreformkommissionens arbejde, og sideløbende var nedsat et embedsmandsudvalg, der i betænkningen om statens refusioner af kommunernes udgifter fra 1968 tilsluttede sig kritikken³.

En ændring af byrdefordelingen blev derved et centralt led i kommunalreformen.

Byrdefordelingsreformen

Første etape af byrdefordelingsreformen trådte i kraft samtidig med inddelingsreformen, dvs. 1. april 1970. Den indebar omfattende refusionsnedsættelser til lærerlønninger, sygehuse og veje. Til gengæld overtog staten de fleste udgifter, der var mellemkommunalt finansieret. Samtidig blev der indført et generelt tilskud på 400 mio.kr.

Med *anden etape* af byrdefordelingsreformen, der havde virkning fra 1971/72, blev der indført en mellemkommunal udligning af beskatningsgrundlag. Kommuner med et beskatningsgrundlag under gennemsnit fik et tilskud på 35% af det manglende beskatningsgrundlag multipliceret med det gennemsnitlige kommunale skattetryk. Kommuner med et beskatningsgrundlag over gennemsnit skulle afgive 25% af deres beskatningsgrundlag. Det resterende beløb blev betalt af staten.

Byrdefordelingsreformens *trejde etape* trådte i kraft året efter, dvs. 1. april 1973. Med denne etape bortfaldt vejrefusionen, og kommuner og amtskommuner skulle kompenseres for de nye opgaver sygesikring og sygedagpenge.

Samtidig blev der indført tilskud efter objektive kriterier. Det androg 440 mio.kr. og blev ydet efter nogle enkle kriterier, som det fremgår af tabel 2.1.

Tabel 2.1 Tilskud efter objektive kriterier

Kriterium	Vægt i procent
Folketal	40
Aldersgruppen 0-6 år	5
Aldersgruppen 7-16 år	33
Aldersgruppen 65 år og derover	6
Vejlængde	8
Areal	8
I alt	100

Kilde: Byrdefordelingsudvalgets Sekretariat:

Tilskud efter objektive kriterier. Februar 1971.

Samtidig blev der indført en udligningsordning i hovedstaden med virkning fra 1974/75. Det var samtidig med etableringen af Hovedstadsrådet.

I *fjerde etape* 1975 bortfaldt refusionerne på sygehus- og sygesikringsområdet samt lærerløn. Kompensationen til amtskommunerne skete ved tilskud efter objektive kriterier, som så også kom til at omfatte amtskommunerne. Den kommunale udligning blev ændret, så kun kommuner med et beskatningsgrundlag over 125% af gennemsnit skulle betale. Samtidig blev tilskuddet efter objektive kriterier forøget.

Femte etape 1976 af byrdefordelingsreformen var forårsaget af bistandsloven og statshospitalernes overførsel til amtskommunerne. En række refusioner blev nedsat, og til gengæld blev tilskuddet efter objektive kriterier forøget.

Senere reformer

Betænkning 855 fra 1978, *Kommunale udgiftsbehov*, diskuterer kriteriemetode over for normaludgiftsmetode. I Danmark har vi valgt kriteriemetoden, mens mange andre lande bruger normaludgiftsmetoden. Normaludgiften er et anslået eller gennemsnitligt udtryk for udgifterne pr. enhed. I nogle lande bruges denne model som minimaludgiftsmetoden, dvs. udgiften pr. enhed når serviceniveauet netop svarer til det mindst lovligt tilladte.

Betænkningen gav anledning til enkelte ændringer, der havde virkning fra 1980. Man fortsatte med kriteriemetoden. Samtidig blev antallet af kriterier udvidet med de såkaldt sociale kriterier »børn af enlige forsørgere«, »utidssvarende boliger«, »nyere udlejningsboliger« og »enlige ældre«. En årsag hertil var en rapport fra Københavns Kommune, der viste, at de almindelige kriterier ikke dækkede byens udgiftsbehov.

En mere gennemgribende reform blev gennemført med virkning fra 1984. Udgangspunktet var »den sorte betænkning«⁴, der anbefalede en adskillelse af statstilskud og udligning. Målet var at ændre statstilskuddet, så alle kommuners skat skulle reguleres med samme procent ved ændringer i tilskuddet.

Dermed blev grundpillerne lagt til det udlignings- og tilskudssystem, vi har i dag, og som består af tre hovedelementer:

- Generelle tilskud (bloktilskuddet)
- Udligning af beskatningsgrundlag
- Udligning af udgiftsbehov

Næste omlægning fandt sted 1987 i forbindelse med omlægningen af den sociale finansiering, der medførte, at betydelige statstilskud blev ændret fra refusioner til bloktilskud. Således bortfaldt statsrefusionen på hjemmehjælp, hjælpemidler, omsorgsarbejde, daginstitutioner, dagpleje, ældreinstitutioner og sundhedspleje, hvor refusionen tidligere var 50%. Samtidig blev der indført en delt finansiering mellem kommune og amtskommune af sociale udgifter til handicappede under 67 år.

I 1987 blev også den såkaldt statsfinansierede udligning indført. Den indebar, at der blev udlignet i forhold til det gennemsnitlige beskatningsgrundlag i hovedstadsområdet, og at hovedstadskommunerne blev betragtet som én kommune i landsudligningen. Det kunne lade sig gøre, fordi samtlige kommuner uden for hovedstadsområdet havde indkomster under hovedstadsområdets gennemsnit. Denne udligning blev finansieret af bloktilskuddet. Da en del af bloktilskuddet hermed var brugt til at finansiere landsudligningen, blev der mindre at fordele efter beskatningsgrundlag, hvilket især havde betydning for hovedstadsområdet. Alt i alt var operationen en politisk ændring af systemet ved, at kommunerne i hovedstadsområdet ikke direkte skulle yde tilskud til resten af landet. Indholdsmæssigt havde det ingen egentlig betydning.

Den næste større refusionsomlægning fandt sted i 1992, hvor refusion for førtidspension blev sat ned fra 100 til 50%, og sygedagpenge blev sat ned fra 75 til 50%. For sygedagpenge de første 13 uger samt for barseldagpenge for hele perioden blev refusionen øget til 100%.

I 1993 kom betænkningen om aktivitetsbestemte tilskud. Noget af baggrunden var, at bloktilskuddet i 1991 var forøget med 280 mio.kr. med henblik på at styrke indsatsen over for ældre, og der var tvivl, om de var brugt efter formålet (det viste sig senere at være tilfældet endda godt og vel). Betænkningen indeholder ideer, men ikke forslag. Dog er der forslag til forenkling af udligningssystemet. Tanken med aktivitetsbestemte tilskud er, at der skal være sammenhæng mellem tilskud og aktivitetsomfang, og at tilskuddet gives til aktiviteter målt i ydelser (fx passede børn), dvs. res-

sourceforbruget. Dermed kom det til at ligne refusioner for meget, og aktivitetsbestemte tilskud blev ikke indført som en generel ordning. I årene, der fulgte, er en del tilskud dog gået til bestemte formål, bl.a særlige indsatsområder i sygehusbehandlingen.

I denne forbindelse skal også nævnes, at der i hele perioden har været en betydelig vækst i antallet og omfanget af puljer til forsøg, forskning eller udvidelse af aktiviteten på forskellige områder. Eksempelvis var der på beskæftigelsesområdet en årlig pulje på 800 mio.kr. i 1991-93.

Den næste reform af udligningsordningerne fandt sted i 1996. Her blev den statsfinansierede udligning afskaffet og erstattet af en almindelig landsdækkende udligning af beskatningsgrundlag. Endvidere blev udligningsniveauet ændret og beregningerne noget forenklet. Med indførelse af statsgaranteret udligning blev der tillige en samtidighed uden efterreguleringer for de kommuner, der vælger den statsgaranterede ordning.

I udgiftsbehovsudligningen faldt nogle kriterier væk, mens andre blev indført. Bl.a. gik man i udgiftsbehovsudligningen over til at operere med enhedsbeløb pr. enhed for de demografiske faktorer i stedet for kriterier. Dermed var det nemmere at forklare udgiftsbehovet pr. enhed, fx pr. skolebarn. Vejkriteriet bortfaldt, og i stedet blev der indført et grundtilskud for hver kommune.

Herefter kom en kommunes udgiftsbehov til at bestå af tre dele, således:

Kommunens udgiftsbehov = grundtillæg + demografisk behov + socialt behov.

Det samme gjaldt for amtskommunerne, dog får de ikke et grundtilskud.

Siden har der ikke været egentlige reformer på området. Et par betænkninger blev udgivet i 1998⁵, men har endnu ikke givet anledning til en større revision. Nogle kriterier er dog ændret betydeligt som følge af, at refusionen for førtidspensioner i 1999 blev sat ned fra 50 til 35%, og refusionen for sygedagpenge efter 52 uger blev afskaffet. I 2002 faldt den delte finansiering væk og blev erstattet af en grundtakstordning, så kommunen betaler grundtaksten og amtskommunen udgiften derudover. Det havde betydelige byrdefordelingsmæssige konsekvenser mellem kommuner og

amtskommuner, og enkelte kommuner, der kom i klemme, kunne søge om andel i en pulje på 140 mio.kr. som en overgangsordning.

Næste reform er bebudet at følge i kølvandet med den lovgivning, der følger af strukturkommissionens arbejde.

3 Udligning af beskatningsgrundlag

Variable og symboler fælles for udligning af beskatningsgrundlag, udgiftsbehov og fordeling af bloktilskud

N_i = indbyggertallet i kommune i
 N = indbyggertallet hele landet
 DA = samlede nettodrifts- og anlægsudgifter
 u_n = udligningsniveau
 L_i = Regionalt lønindeks
Fodtegn h betegner hovedstadsområdet

Beskatningsgrundlag Variable

Y_i = beskatningsgrundlag pr. indbygger i kommune i
 Y = Landsgennemsnit for beskatningsgrundlag pr. indb.
 Y_h = Gennemsnitligt beskatningsgrundlag pr. indb. i hovedstadsområdet
 U_i = Udskrivningsgrundlaget for personlig indkomstskat i kommune i
 u_i = udskrivningsprocenten for personlig indkomstskat i kommune i
 G_i = afgiftspligtige grundværdier i kommune i
 g_i = kommunes grundskyldspromille
 $N_i \times Y_i$ = beskatningsgrundlag i kommune i
 $N \times Y$ = Beskatningsgrundlaget i hele landet
 SSK = Samlet skatteudskrivning hele landet/hovedstadsområdet
 GS_i = kommune i 's provenu af grundskyld
 T_i = kommune i 's skattegrundlagstilskud (+) eller tilsvarende (-)
 SF = skattetryksfaktor
 NL_i = Kommunens andel af neutralitetsbeløb vedr. lønkorrektur. Dette neutralitetsbeløb opstår, fordi det samlede pris- og lønregulerede tilskud afviger fra det samlede tilskud uden pris- og lønregulering. Dette beløb fordeles efter beskatningsgrundlag.
 NS_i = Kommunens neutralitetsbidrag vedr. beskatningsgrundlagsudligningen i hovedstadsområdet
 FS_i = kommune i 's faktiske beskatningsniveau
 GFS_h = gennemsnitligt faktisk beskatning i hovedstadsområdet

1984-reformen

Den formel for udligning af beskatningsgrundlag, der blev indført i 1984, er grundlæggende den samme som i dag. Blot er nogle variabler ændret, og andre er gledet ud eller kommet til.

Der er tre centrale udligninger af forskelle i beskatningsgrundlag:

- Landsudligning af beskatningsgrundlag for primærkommuner
- Hovedstadsudligning af beskatningsgrundlag
- Amtskommunal udligning

Dertil kommer tilskuddet til kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag, der er en særlig udligning, der tilgodeser kommuner med et beskatningsgrundlag under 90% af landsgennemsnit. Denne udligning er omtalt i kapitel 6.

Beskatningsgrundlaget

Beskatningsgrundlaget pr. indbygger i kommune i betegnes Y_i . Når kommunens indbyggertal er N_i , er kommunens samlede beskatningsgrundlag $N_i Y_i$. Det er udtryk for kommunens beskatningsevne ved at være en sammenvejning af værdien af forskellige indkomstkilder.

For primærkommunerne er beskatningsgrundlaget i 1984 beregnet som

$$N_i Y_i = U_i + 0,075G_i$$

Beskatningsgrundlaget for kommune i beregnes således som summen af udskrivningsgrundlaget og 7,5% af grundværdierne. Der er tale om en sammenvejning på landsplan af skattekraften i de to indtægtskilder, der siger, at en grunds værdi har en skattekraft, der svarer til 7,5% af en given skattepligtig indkomst. Dette tal er i 1995 blevet ændret til 6,5%, men senere forhøjet til 7,0%.

Desuden indgår to mindre indkomstkilder, nemlig sømandsskat og særlig indkomstskat. Disse skatter er skatteandele, dvs. skatter, hvor kommunen modtager sin andel uden at kunne bestemme skatteprocenten. De omregnes til beskatningsgrundlag ved at dividere med kommunens udskrivningsprocent.

Det er værd at bemærke, at selskabsskat, pensionsafgifter mv. ikke indgår i beregningen af beskatningsgrundlaget.

Efter at ejendomsværdiskatten er indført i 2001, er den også indregnet. Primærkommunerne får to tredjedele af ejendomsværdiskatten og amtskommunerne en tredjedel. Ejendomsværdiskatten indregnes herefter ved at omregne provenuet til beskatningsgrundlag ved at dividere provenuet med kommunes udskrivningsprocent, dvs. som $provenu/u_i$.

Landsudligningen for kommuner

Formlen for landsudligning for primærkommuner i 1986 er

$$3.1 \quad T_i = (Y - Y_i) \times un \times SF \times N_i$$

hvor un er udligningsniveauet. Det angiver, hvor stor en del af differencen fra landsgennemsnit der skal udlignes. Det er i 1984-1986 på 50%.

SF er skattetryksfaktoren, der i landsudligningen er det gennemsnitlige beskatningsniveau i alle kommuner. Det beregnes som de samlede netto-drifts- og anlægsudgifter i hele landet, DA , divideret med det samlede beskatningsgrundlag i hele landet, dvs.

$$SF = DA / (N \times Y)$$

Hovedstadsudligningen

Tilsvarende beregnes hovedstadsudligningen som

$$3.2 \quad T_i = (Y - Y_i) \times un \times FS_i \times N_i \times \frac{SF_h}{GFS_h} + NS_i,$$

Udligningsniveauet, un , er i 1985-1987 på 30%.

FS_i angiver kommune i 's faktiske beskatningsniveau. Det beregnes som

$$FS_i = (u_i \times U_i + 0,075 \times G_i) / (N_i \times Y_i),$$

dvs. den beregnede skatteværdi i forhold til kommunens beskatningsgrundlag. Det noteres, at kommunens egen skatteprocent indgår i beregningen. Det betyder, at en ændring af skattesatsen også påvirker udligningen, således at tilskudskommuner øger deres tilskud, mens tilsvarekommuner øger deres tilsvare.

SF_h angiver det gennemsnitlige beregnede beskatningsniveau i hovedstadsområdet, dvs.

$$SF_h = \frac{DA_h}{(N_h \times Y_h)}$$

GFS_h angiver gennemsnitligt faktisk beskatningsniveau i hovedstadsområdet og beregnes som

$$GSF_h = \frac{\sum_i (u_i \times U_i + g_i \times G_i)}{N_h \times Y_h},$$

dvs. som summen af kommunernes indkomst- og grundskatter sat i forhold til hovedstadsområdets samlede beskatningsgrundlag.

Da der opereres med kommunernes faktiske beskatning, balancerer tilsvare og tilskud ikke. Derfor er der indført et neutralitetsbidrag, NS_i , der fordeles efter beskatningsgrundlag.

Amtskommunerne

I 1985 havde amtskommunerne et udligningsniveau på 0,8. Formlen for udligning af beskatningsgrundlag var

$$T_i = (Y - Y_i) \times un \times \text{Beregnet gennemsnitligt beskatningsniveau} \times N_i,$$

Hvor un som nævnt er 0,8.

Indtil 1984 var der tillige en hovedstadsudligning for amterne.

Reformen 1987

Landsudligning primærkommuner

I 1987 indførtes den statsfinansierede udligning. Den indebar, at der blev udlignet i forhold til det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger

i hovedstadsområdet, og at hovedstadsområdet således indgik som én kommune, der hverken ydede eller fik fra landsudligningen.

Kommuner uden for hovedstadsområdet med et beskatningsgrundlag under hovedstadsniveau, og det var i realiteten alle kommuner uden for hovedstadsområdet, fik et tilskud i landsudligningen. Dette finansieres over den samlede bloktilskudspulje, og der er således ingen kommuner, der betaler direkte til ordningen.

Endvidere blev udligningsniveauet hævet til 0,52. Yderligere blev der indført en lønindeksering ud fra den betragtning, at stedtillægget er højere i nogle dele af landet, og kommunerne dermed er bundet til flere udgifter.

Den generelle formel for landsudligning kom herefter til at se således ud:

$$3.3 \quad T_i = (Y_h / L_h - Y_i / L_i) \times SF \times un \times N_i \times L_i + NL_i, \text{ hvor}$$

L_i er lønindekset i kommune i og L_h lønindekset for hovedstadsområdet.

Skattetryksfaktoren beregnes stadig som:

$$3.4 \quad SF = \frac{DA/N}{Y} = \frac{DA}{N \times Y}$$

Denne faktor angiver således nettodrifts- og anlægsudgifterne (DA) i forhold til beskatningsgrundlaget og dermed skatteniveauet, som det ville være uden bloktilskud. Faktoren er identisk med det beregnede gennemsnitlige beskatningsniveau. KL's tidligere direktør, Oluf Ingvarsen, har betegnet faktoren som genial, fordi den ikke påvirkes af bloktilskuddet. Hermed adskiller man udligning af beskatningsgrundlag fra byrdefordelingen i øvrigt.

Da det er nettoudgifterne, der måles, er denne faktor større end det gennemsnitlige beskatningsniveau, der beregnes som $(DA-A)/(N \times Y)$, hvor A er bloktilskuddet. Her antages det, at nettoudgifter og skatteudskrivning balancerer (dvs. $DA-A = SSK$). Da skattetryksfaktoren SF således er større end det gennemsnitlige beskatningsniveau, betyder det en skærpelse af udligningen i forhold til beregning med kommunens eller det gennemsnitlige beskatningsniveau.

NL_i = Kommunens andel af neutralitetsbeløb vedr. lønkorrektur. Dette neutralitetsbeløb opstår, fordi det samlede pris- og lønregulerede tilskud afviger fra det samlede tilskud uden pris- og lønregulering. Dette beløb fordeles efter beskatningsgrundlag, dvs. $NL_i = \text{Neutralitetsbeløb} \times (\text{kommunens beskatningsgrundlag}) / (\text{Samlet beskatningsgrundlag})$.

Udligningsniveauet – un – var 0,52 frem til 1993. I 1994 blev udligningsniveauet sænket til 0,5, og samtidig blev skattetryksfaktoren ændret til

$$3.5 \quad SF = \frac{DA/N}{Y_h} = \frac{DA}{N \times Y_h}$$

I modsætning til 3.4 blev det nu beskatningsgrundlaget pr. indbygger i hovedstadsområdet, der optrådte i nævneren. Derved blev skattetryksfaktoren mindre.

Hovedstadsområdet

Med den statsfinansierede udligning, der blev indført i 1987, var der ingen direkte udligning mellem hovedstadsområdet og det øvrige land. Til gengæld blev udligningsniveauet inden for hovedstadsområdet sat til 90%. Formlen for udligning i hovedstadsområdet blev også ganske indviklet:

$$3.6 \quad T_i = (Y_h - Y_i / L_i) \times un \times FS_i \times (1 + k) \times N_i \times L_i + NS_i + NL_i$$

$$un = 0,9$$

Kommune i's faktiske beskatningsniveau, FS_i , beregnes som skatteudskrivning i forhold til beskatningsgrundlag, dvs.

$$3.7 \quad FS_i = (u_i \times U_i + g_i \times G_i) / (N_i \times Y_i)$$

Konstanten k beregnes som

$$k = (\text{Andel af statstilskud, der fordeles efter beskatningsgrundlag - moms- pulje - tilsvarende vedr. udlændinge}) / (\text{Samlet beskatningsgrundlag i hele landet} \pm (\text{hovedstadsområdets del af neutralitetsbeløb vedr. landsudligning af beskatningsgrundlag}) / (\text{Samlet beskatningsgrundlag i hovedstadsområdet}) - 0,0007$$

Konstanten k skal korrigeres for, at der opereres med faktisk beskatningsniveau. Derfor tillægges det faktiske beskatningsniveau den andel af bloktilskuddet, der udbetales efter beskatningsgrundlag. Da dele af bloktilskuddet finansierer momspulje og udlændinge, skal de fratrækkes. Det sidste led – 0,0007 – er kompensation for kommunens bidrag til udligningen vedr. vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet, hvor hver kommune i hovedstadsområdet bidrager med 0,7% af beskatningsgrundlaget.

Betydningen af denne komplicerede korrektion er imidlertid meget beskedent. I 1994 er $k = 0,009404$.

Amtskommuner

Med reformen i 1987 blev udligningsniveauet i amtskommunerne hævet fra 80% til 85%, og der blev i lighed med udligningen for kommuner indført regulering for forskelle i stedtillæg udtrykt gennem et lønindeks.

$$3.8 \quad T_i = (Y - Y_i / L_i) \times \frac{DA}{Y \times N} \times un \times N_i \times L_i + NL_i,$$

hvor $un = 0,85$.

Skattetryksfaktoren er beregnet gennemsnitligt beskatningsniveau i samtlige amtskommuner, dvs. netto drifts- og anlægsudgifter i forhold til det samlede beskatningsgrundlag.

Neutralitetskonstanten NL_i opstår ved, at tilsvarende og tilskud ikke passer på landsplan, når der korrigeres for lønforskelle. Derved fremkommer et beløb, der fordeles efter beskatningsgrundlag.

1995-reformen

Reformen i 1995 fik virkning fra 1996. Med den faldt den statsfinansierede udligning væk, og landsudligningen kom igen til at omfatte alle kommuner, også kommunerne i hovedstadsområdet.

Som det fremgår af det følgende, blev beregningerne samtidig forenklet, således bortfaldt lønindekseringen og fordelingen af neutralitetsbeløb. Da hovedstadsområdet har det højeste lønniveau, kan bortfald af lønindeksering kompenseres ved et lidt svagere udligningsniveau. Neutralitetsbeløbet som følge af lønindeksering faldt dermed også bort.

Landsudligningen primærkommuner

Formlen for udligning af beskatningsgrundlag på landsplan ser således ud:

$$3.9 \quad T_i = (Y - Y_i) \times 0,45 \times \frac{DA}{Y \times N} \times N_i$$

Udligningsniveauet blev fastlagt til 45%, og det har det været siden. Skatetryksfaktoren er igen det gennemsnitlige beregnede beskatningsniveau målt som nettoudgifter i forhold til beskatningsgrundlaget i hele landet.

Hovedstadsområdet

Også den komplicerede hovedstadsudligning blev forenklet. Lønindeksering, konstanter og fordeling af neutralitetsbeløb faldt væk. Formlen blev herefter:

$$3.10 \quad T_i = (Y_h - Y_i) \times 0,40 \times \frac{DA_h}{Y_h \times N_h} \times N_i$$

Formlen er helt parallel til beregningen på landsplan med et udligningsniveau på 40%, hvilket det har været siden.

Amtskommuner

Tilsvarende er beregningen for amtskommunerne:

$$3.11 \quad T_i = (Y - Y_i) \times 0,80 \times \frac{DA}{Y \times N} \times N_i$$

Det svarer helt til landsudligningen for primærkommuner, bortset fra at udligningsniveauet er 80%, hvilket er en reduktion i forhold til de tidligere år, hvor niveauet var 85%.

4 Udligning af udgiftsbehov

Variabler i udgiftsbehovsudligningen

B_i	= kommune i 's udgiftsbehov pr. indbygger
UBT_i	= kommune i 's udgiftsbehovstal
GB	= Gennemsnitligt udgiftsbehov pr. indbygger i alle kommuner
GT	= grundtillæg
$DEMO_i$	= kommune i 's udgiftsbehov som følge af aldersfordeling
SOC_i	= kommune i 's udgiftsbehov som følge af sociale forhold
SIN_i	= socialt indeks for kommune i
P_j	= Enhedsbeløb for en enhed af kriterium j
e_{ij}	= størrelsen af kriterium j for kommune i
v_j	= vægt for kriterier
un	= udligningsniveau
T_i	= tilskud (+) eller tilsvær (-) for kommune i
NB	= neutralitetsbeløb vedr. lønforskelle

Reformen i 1984

Indtil 1984 var bloktilskuddet og udligningen af udgiftsbehov knyttet sammen ved fordelingen efter objektive kriterier. Fra og med 1984 har udligningen af udgiftsbehov været adskilt fra bloktilskuddet.

Udgiftsbehov

En række forhold har betydning for en kommunes udgiftsstruktur, såsom antallet af skolebørn, ældre, veje mv. Ud fra disse forhold har man defineret de kommunale udgiftsbehov. I Danmark har vi valgt den såkaldte kriteriemetode, hvor hvert af de forhold, der udløser kommunale udgifter, betegnes som et kriterium. Ikke alle kriterier er med. Det ville være uoverskueligt.

Udvælgelsen af kriterier er en blanding af politik og faglighed. Opskriften på et nyt kriterium er af Jørgen Lotz beskrevet som⁶:

- Først klager en kommune eller en gruppe af kommuner over et udgifts-pres, som de ikke mener er opfanget af de gældende udligningsordninger.
- Dernæst ser Indenrigsministeriet og det såkaldte finansieringsudvalg på sagen.
- Hvis de finder, der er noget rimelighed i klagen, undersøges det, om den statistiske variabel er udefra kommende og af en vis betydning.
- Er det tilfældet – eller er der et stærkt politisk pres – så undersøger ministeriet ved regressionsanalyser, om kriteriet samvarierer med forskellene i de kommunale udgifter på området. Gør de det, og virker det fornuftigt, tages det som bekræftelse på, at kriteriet er et acceptabelt mål for det kommunale udgiftsbehov.
- Tilbage står at overbevise et flertal i Folketinget om, at loven skal laves om.

Teknikken er ændret noget, men grundlæggende er beregningsmåden i dag den samme som i 1984.

Det samlede udgiftsbehov for hele landet defineres simpelthen som de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter – *DA* – altså de udgifter, kommunerne skal finansiere ved skatter og bloktilskud.

Hvert kriterium (*j*) får en vægt v_j , således at summen af vægte er 1. Hvert kriterium relateres til de enheder, kriteriet omfatter, såsom skolebørn, vejlængde, kontanthjælpsmodtagere etc. Kommune *i* har således e_{ij} enheder af kriteriet *j*.

Som led i beregningen er defineret en størrelse, der benævnes udgiftsbehovstallet for kommune *i* (UBT_i), der findes ved følgende beregning:

$$4.1 \quad UBT_i = \sum_j \frac{v_j e_{ij}}{\sum_i e_{ij}}$$

Udgiftsbehovstallet beregnes ved således først for hvert kriterium at beregne kommune *i*'s andel af samtlige enheder i landet. Eksempelvis antal 0-6-årige i kommune *i* i forhold til det samlede antal 0-6-årige i hele landet, dvs. $e_{ij} / \sum_i e_{ij}$.

Dette tal ganges med vægten for kriteriet v_j (der for 0-6-årige var 0,059 i 1984). Udgiftsbehovstallet UBT_i fremkommer da som summen af disse beregninger for hvert kriterium.

Udgiftsbehovet pr. indbygger i kommune i beregnes derefter som:

$$4.2 \quad B_i = (DA \times UBT_i) / N_i$$

Ved at DA indgår i beregningen som angivelse af kommunernes samlede udgiftsbehov, er der både sikret en løn- og prisregulering og en regulering i forhold til udgiftsudviklingen på hele det kommunale område. Men beregningen tager ikke hensyn til udviklingen for de enkelte kriterier og slet ikke, hvis der sker ændringer i byrdefordelingen. Derfor korrigeres vægtene løbende. Disse ændringer kan ses af bilagstabellerne 1a-3b, hvor ændringer dog også kan skyldes de mere omfattende ændringer, der sker som led i reformerne.

Reformen i 1987

Udligning af udgiftsbehov. Primærkommuner. Landsudligning

Kommune i 's tilsvartilskud efter landsudligningen beregnes i 1987 som

$$4.3 \quad T_i = (B_i - GB) \times un \times L_i \times N_i + NB_i$$

GB angiver gennemsnitligt udgiftsbehov pr. indbygger i hele landet. Det beregnes som $GB = DA/N$, altså de kommunale nettoudgifter divideret med det samlede folketal i landet.

Udligningsniveauet un var 30% til 1987, derefter 35% til 1995 og siden 1996 har det været 45%.

Også for udgiftsbehovsudligningen er der fra 1987 indført en lønindeksering. Det indgår her som en faktor for dermed at op- eller nedregulere tilskuddet efter det stedlige lønniveau.

Da lønindekseringen betyder, at summen af tilsvartilskud ikke balancerer, er der her, som for udligningen af beskatningsgrundlag, en difference, der også skal dækkes af udligningen. Denne difference – neutralitetsbidrag – er negativ, da kommuner med stort udgiftsbehov også har høje

lønindeks. Den betales af alle kommuner efter beskatningsgrundlag. Der er dog tale om ret små beløb. Den enkelte kommunes bidrag beregnes da som

$$4.5 \quad NB_i = \text{neutralitetsbidrag} \times (N_i \times Y_i) / (Y \times N)$$

Hovedstadsudligningen

Udligningen for udgiftsbehov i hovedstadsområdet svarer i beregningen helt til den landsdækkende ordning:

$$4.6 \quad T_i = (B_{ih} - GB_h) \times un_h \times L_i \times N_i + NB$$

Udligningsniveauet – un_h – var 30% til og med 1986, derefter 25% til 1995 og siden 1996 har det været 40%.

Amtskommuner

Amtskommunernes udligning af udgiftsbehov beregnes som

$$4.7 \quad T_i = (B_i - GB) \times un \times L_i \times N_i + NB$$

Udligningsniveauet var 80% til 1986. Fra 1987 til 1995 var det 85% og derefter har det været 80%.

Reformen i 1995

Med reformen i 1995, der havde virkning fra 1996, blev formlerne forenklet, og det blev indført nye principper. Det fremgår af gennemgangen under landsudligningen for primærkommuner.

Landsudligningen for primærkommuner

Den generelle formel for udligning af udgiftsbehov er efter reformen:

$$4.8 \quad T_i = (B_i - \frac{DA}{N}) \times un \times N_i$$

Ved at lønindekseringen bortfalder og dermed neutralitetsbeløbet, er der tale om en forenkling. Tilskud/tilsvar opgøres som differencen mellem kommune i's udgiftsbehov pr. indbygger og udgiftsbehov pr. indbygger i

hele landet multipliceret med udligningsniveauet og kommune i 's indbyggertal.

Det samlede udgiftsbehov i hele landet er fremdeles identisk med de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter.

Udligningsniveauet er fra 1996 på 45%.

Den væsentligste ændring med reformen i 1995 er, at udgiftsbehovet nu består af tre elementer:

1. Et grundtilskud GT , der gives til alle kommuner. Det afløser vejkravet. Grundtilskuddet skal kompensere for udgifter, der er fælles for alle kommuner uanset størrelse. Det har været uændret 7,5 mio.kr. i alle år (på grund af udligningsvirkningen er det – som det fremgår af det følgende – dog kun 45%, der slår igennem, dvs. det reelt er på $0,4 \times 7,5 = 3,375$ mio.kr.). Ifølge sagens natur begunstiger denne ordning de mindste kommuner med det største tilskud pr. indbygger.
2. Et demografisk udgiftsbehov. $DEMO_i$ angiver således kommune i 's udgiftsbehov som følge af aldersfordeling mv. Ved beregningen af dette behov blev aldersgrupperingen mere specificeret, for så vidt angår de ældste aldersklasser.
3. Udgiftsbehov som følge af sociale forhold. SOC_i angiver således kommune i 's udgiftsbehov som følge af sociale forhold.

Kommune i 's udgiftsbehov opgøres herefter som

$$4.9 \quad N_i \times B_i = GT + DEMO_i + SOC_i$$

De er endvidere vægtet, så DA deles op i tre beløb:

1. Grundtilskuddet til alle kommuner. Da det er fast er beløbet på landsplan $275 \times 7,5$ mio.kr. Bornholms Regionskommune har i en overgangsperiode beholdt grundtilskuddet for alle fem primærkommuner. Derfor opereres der stadig med 275 grundbeløb.

2. Det demografiske udgiftsbehov har i landsudligningen for primærkommuner vægten 0,8, dvs. det beløb, der fordeles efter demografiske kriterier er $0,8 \times (DA - 275 \times GT)$.
3. Det sociale udgiftsbehov har vægten 0,2, og beløbet til fordeling efter sociale kriterier er derfor $0,2 \times (DA - 275 \times GT)$.

Ved beregningen af det demografiske udgiftsbehov er man endvidere gået over til at operere med enhedsbeløb pr. enhed i stedet for vægte. P_j angiver således enhedsbeløbet for en enhed af kriteriet j, fx er enhedsbeløbet i landsudligningen for primærkommuner for børn i alderen 0-6 år i 2004 fastsat til 45.713 kr., jf. bilagstabel 1b.

P_j er fundet ved først at fordele den del af det samlede udgiftsbehov, der henføres til det demografiske udgiftsbehov ($= 0,8 \times (DA - 275 \times 7,5)$), til de enkelte aldersklasser mv., fx den del af beløbet, der med rimelighed kan henføres til de 0-6-årige. Dernæst divideres med antal enheder i hele landet. Enhedsbeløbet for kriterium j beregnes således som

$$4.10 \quad P_j = \frac{v_j \times (DA - 275GT) \times 0,8}{\sum_i e_{ij}}$$

hvor v_j angiver den andel af udgiftsbehov, der kan henføres til kriterium j.

Ligesom for udligningen af beskatningsgrundlag bortfaldt lønindekseringen og dermed også det udligningsbeløb, der skulle få tilsvarende og tilskud til at balancere på landsplan.

Det *demografiske udgiftsbehov* beregnes nu som

$$4.11 \quad DEMO_i = \sum_j P_j \times e_{ij},$$

altså summen af enhedsbeløb gange antal enheder. Dette er en væsentlig forenkling i forhold til tidligere. Det bemærkes, at P_j ikke kan tages som udtryk for, hvad en enhed af kategorien j koster, idet summen af demografiske behov kun udgør 0,8 (DA - 275GT). Dernæst er en række udgifter, der ikke kan henføres til bestemte aldersgrupper, fordelt proportionalt.

Overgangen til enhedsbeløb er først og fremmest sket for at lette forståelsen. Af 4.10 ses således, at det er muligt at regne tilbage til vægte således:

$$4.12 \quad v_j = \frac{P_j \times \sum_i e_{ij}}{0,8(DA - 275GT)}$$

Beregningen af det *sociale udgiftsbehov* ligner den tidligere formel, idet der her fortsat opereres med vægte. Med hensyn til til kriterier og vægte henvises til bilag 1b.

Til beregningen bruges et socialt indeks for kommune i , SIN_i , der beregnes som

$$4.13 \quad SIN_i = \frac{N}{N_i} \times \sum_j v_j \frac{e_{ij}}{\sum_i e_{ij}}$$

Dette indeks består af to faktorer: Det andet er en sum, hvor hvert led angiver antallet af enheder i kommune i i forhold til antallet af enheder i hele landet og multipliceret med den vægt, hvert kriterium har, v_j . Det første led angiver forholdet mellem landets samlede befolkning og befolkningstallet i kommune i . Derved forstørres det sociale indeks til tal, der er sammenlignelige.

Hvis andelen af alle j enheder i en kommune udgør det samme som kommunens folketal i forhold til hele landets (altså at $e_{ij} / \sum_i e_{ij} = N_i / N$), da er det sociale indeks $SIN_i = 1$. Det kan fortolkes, som at kommuner med et indeks over 1 har et stort socialt behov, mens kommuner med et indeks under 1 har et mindre.

Det sociale udgiftsbehov beregnes herefter som:

$$4.14 \quad \begin{aligned} SOC_i &= SIN_i \times N_i \times \frac{0,2(DA - 275GT)}{N} \\ &= 0,2(DA - 275GT) \times \sum_j v_j \times \frac{e_{ij}}{\sum_i e_{ij}} \end{aligned}$$

hvor 0,2 angiver den vægt de sociale kriterier har i landsudligningen.

Tilskud og tilsvær beregnes herefter stadig som forskellen mellem kommune i 's udgiftsbehov pr. indbygger og det beregnede udgiftsbehov

pr. indbygger i hele landet, multipliceret med udligningsniveauet og kommunens indbyggertal. Landets samlede udgiftsbehov defineres fortsat som de samlede nettoanlægs- og driftsudgifter. Beregningen er således:

$$4.15 \quad T_i = (B_i - GB) \times 0,45 \times N_i = \left(\frac{GT + DEMO_i + SOC_i}{N_i} - \frac{DA}{N} \right) \times 0,45 \times N_i$$

For Vojens Kommune er det således beregnet for 2004 som:

1. Grundtillæg. Fast beløb for alle kommuner. (1.000 kr.)	7.500
2. Aldersbestemt udgiftsbehov, DEMO _i , (1.000 kr.)	454.068
3. Beregnet social udgiftsbehov, SOC _i , (1.000 kr.)	83.921
4. Samlet udgiftsbehov (1+2+3) (1.000 kr.)	545.489
5. Kommunens indbyggertal 1.1.2003 (N _i)	16.808
6. Beregnet udgiftsbehov pr. indbygger (4/5), B _i , kr.	32.454
7. Kommunale udgifter hele landet (DA), (1.000 kr.)	182.016.400
8. Samlet indbyggertal hele landet, N	5.383.396
9. Gennemsnitligt udgiftsbehov i hele landet (7/8), GB	33.811
10. Forskel i udgiftsbehov pr. indbygger (6-9)	-1.357
11. Udligning af forskelle i udgiftsbehov [(10) × (5) × 0,45], kr.	-10.260.798
12. Afrundet i hele tusind kroner	-10.260.000

Hovedstadsudligningen

Udligning af udgiftsbehov i hovedstadsområdet beregnes som i landsudligningen, dog

- er udligningsniveauet 40%
- der er intet grundtilskud
- de sociale kriterier har vægten 0,25
- DA opgøres som drifts- og anlægsudgifter i hovedstadsområdet.
- der indgår andre kriterier

Amtskommuner

Beregningen af udligningen for udgiftsbehov er for amtskommunerne den samme som i landsudligningen for primærkommuner. Der er dog

- intet grundtilskud
- udligningsniveauet er 80%
- de sociale kriteriers vægtandel er 0,225
- kriterierne vedrører amtskommunale udgifter.

Udviklingen i kriterier

Bemærkningerne i det følgende henviser til bilag 1a til 3b.

Primærkommuner

1984-86

I *landsudligningen* er vægtene konstante disse to år. Folketallet har en vægt på en tredjedel – altså en stor vægt. Endnu større har antallet af skolebørn, dvs. 7-16-årige. Her opereres med det korrigerede antal børn, dvs. det største antal børn inden for året eller de sidste tre år. Dermed tages der hensyn til, at det er vanskeligt at nedjustere udgifterne til folkeskolen i takt med et faldende børnetal.

For vejkrateriet skal bemærkes, at det er fastfrosset til vejnettet år 1982. Det skyldes, at en kommune havde fundet det fordelagtigt at overtage nogle private veje.

Den væsentligste ændring i *hovedstadsudligningen* er, at kriteriet »Numeriske forskydningerne i folketal« falder væk fra 1986.

1987-95

Som led i reformen i 1987, hvor en række sociale refusioner gled ud, blev der indført nye kriterier og vægte i både lands- og hovedstadsudligningen. De ældre (målt som antal over 75 år) fik større vægt, og nye kriterier kom til – beregnet kontanthjælp, fuldtidsledige og erhvervsaktive kvinder (indikator for behovet for dagpasning).

Denne vægtfordeling blev fastholdt til 1992. I 1993 blev vægte og kriterier ændret igen: De ældre fik større vægt, og aldersgruppen over 75 år blev delt op i to grupper – ældre mellem 75 og 84 og ældre over 85 ud fra den erkendelse, at udgiftsbehovet er størst for de allerældste.

I 1994 og 1995 blev enkelte vægte justeret, og som socialt kriterium blev indført »20-59-årige uden beskæftigelse«.

1996-2004

Med reformen i 1995, der havde virkning fra 1996, gik man over til enhedsbeløb for så vidt angår det demografiske udgiftsbehov, mens vægte er opretholdt for de sociale kriterier.

I både landsudligningen og hovedstadsudligningen blev der indført enhedsbeløb for alle aldersklasser. Til gengæld bortfaldt det samlede folketal som kriterium. Et nyt demografisk kriterium blev indført, nemlig førtidspension. Enhedsbeløbet for førtidspension er vokset markant i perioden som følge af refusionsnedsættelser. Også enhedsbeløbene for børn (0-6-årige og 7-16-årige) er vokset betydeligt i perioden. Det skyldes pasningsgarantien. Vejkriteriet bortfaldt endelig som kriterium (blev erstattet af grundtilskuddet).

Nogle sociale kriterier faldt væk og blev erstattet af andre. Vægtene for de sociale kriterier har været konstante hele perioden. Men nogle kriterier er forskellige i landsudligningen og i hovedstadsudligningen. I landsudligningen indgår således »Boligkriteriet« og »Bysociale problemer«. I hovedstadsudligningen indgår »Udlejningsboliger« og »25-49-årige uden erhvervsuddannelse«.

Et par af de såkaldt demografiske kriterier i landsudligningen er beregnede. Det gælder kriteriet »Vægtet antal udlejningsboliger«, et kriterium, der skal kompensere udgifter vedr. boligstøtte. Her beregnes antallet af enheder som summen af antal lejligheder i kommunen opført før 1900 eller i en 5-års-periode siden, $x_{\hat{a}}$, multipliceret med huslejevægt på landsplan i perioden, $v_{\hat{a}}$. Dvs.

$$4.16 \quad \textit{Vægtet antal udlejningsboliger} = \sum_{\hat{a}} x_{\hat{a}} v_{\hat{a}}$$

Tilsvarende beregnes kriteriet for »Erhvervsbetinget førtidspension« ved at tage antallet af indbyggere i kommunen fordelt på fem socioøkonomiske grupper, x_g , multipliceret med frekvenser for tildeling af førtidspensioner på landsplan for hver gruppe, f_g . De fem grupper er: »Antal selvstændige og medhjælpende ægtefæller«, »Antal lønmodtagere, top-høj-mellem«, »Antal lønmodtagere på grundniveau«, »Andre lønmodtagere« og »Antal uden

beskæftigelse«. Frekvensen er størst for den sidste gruppe. Antallet af enheder beregnes således som:

$$4.17 \text{ Erhvervsbetinget førtidspension} = \sum x_g \cdot f_g$$

Under de sociale kriterier er boligkriteriet også beregnet, nemlig som summen af boliger opført før 1920 uden centralvarme og beboelseslejligheder og enkeltværelser opført efter 1964.

Amtskommuner

De største ændringer fra 1984 til 1993 var, at beregnet antal sengedage og beregnet sygelighed har fået mindre vægt. Det blev modsvaret af, at antal døde indgik som kriterium i 1987.

Antal døde gik igen ud som kriterium i 1994. Til gengæld steg vægten for folketal og – mere beskedent – beregnet sygelighed.

Reformen i 1995 betød, at der også for amtskommunerne blev indført enhedsbeløb for de demografiske kriterier. Ligeledes blev de demografiske udgiftsbehov fordelt på mere specificerede aldersgrupper. Også for amtskommunerne faldt vejkræfter væk.

I øvrigt er der ikke sket større ændringer på det amtskommunale område. Dog er der fra 1998 indført et kriterium »Beregnete udgifter vedr. det tekniske område«. Det hænger sammen med amtskommunernes overtagelse af hovedvejene og et øget ansvar på miljøområdet.

5 Generelle statstilskud – bloktilskuddet

Formål og beregning

Bloktilskuddet har navnlig to funktioner:

1. Den ene er at kompensere for merudgifter i forbindelse med nye opgaver eller refusionsomlægninger. Hvis ikke der var en bloktilskudspulje, ville sådanne ændringer give sig udslag i ændringer i de kommunale skatter.
2. Den anden er konjunkturregulering. Med uændret udskrivningsprocent og grundskyldspromille vokser kommunernes indtægter med væksten i de skattepligtige indkomster og grundværdierne. Det kan betyde realvækst i de kommunale udgifter, hvilket ikke altid er i overensstemmelse med den overordnede finanspolitik.

Beregningen for tildeling af bloktilskud er enkel, idet bloktilskuddet fordeles efter beskatningsgrundlag, dvs.

$$5.1 \quad A_i = \frac{Y_i \times N_i}{Y \times N} \times A,$$

Hvor A er det samlede bloktilskud, og A_i er kommune i 's andel heraf.

Med denne fordeling er bloktilskuddet fordelingsneutralt i den forstand, at en ændring fører til lige store skattestigninger eller reduktioner i alle kommuner.

Løbende reguleringer

Bloktilskuddet reguleres årligt som følge af⁷:

- Merudgifter som følge af ændringer i udgifts- og opgavefordelingen (totalbalanceprincippet)
- Kommunale mer- og mindreudgifter som følge af ændringer i den bindende statslige regulering af kommunernes virksomhed (det udvidede totalbalanceprincip)
- Kommunale mer- eller mindreudgifter som følge af reale ændringer i kommunernes udgifter til kontanthjælp, jobtræning, førtidspension og erhvervsgrunduddannelse (budgetgarantien)
- Fald eller stigning i forhold til året før i tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag.

De første to punkter udgør det såkaldte DUT-princip. Det forhandles årligt med de kommunale organisationer.

Som følge af løn- og prisstigninger samt ikke mindst de årlige små og store ændringer i opgavefordelingen, varierer statstilskuddet fra år til år. I bilag 4 er vist de større opgaveændringer siden 1987. Her ses det, at der er ganske mange. Fortegnelsen er i virkeligheden meget større, idet der i bilaget kun er medtaget ændringer, hvor de økonomiske virkninger er større end 20 mio.kr.

Fordeling efter beskatningsgrundlag

Det er ikke det samlede statstilskud, der fordeles efter beskatningsgrundlag, idet statstilskuddet også finansierer en række andre tilskud til kommunerne. Det fremgår af tabel 5.1, der viser statstilskuddets fordeling 2004.

Tabel 5.1 Statstilskuddet til primærkommuner 2004

	Mia.kr.	2004
1	Samlet statstilskud	30,0
2	Tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag (§18)	1,1
3	Andre tilskud	1,1
4	Til fordeling efter beskatningsgrundlag (1-2-3)	27,8
5	Momspulje	9,6
6	Flygtninge, asylmodtagere mv.	3,3
7	Fordeles efter beskatningsgrundlag (4-5-6)	14,9
	Hovedstadsområdet	
8	Tilskud til vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet	0,3
9	Udligning af boligstøtte	1,4
	7 i procent af 4	54,0

Først reduceres det samlede statstilskud med tilskuddet til kommuner uden for hovedstadsområdet med svagt beskatningsgrundlag samt finansiering af en række særtilskud, jf. afsnit 6.

Det beløb, der derefter skal fordeles (4), skal yderligere reduceres med bidraget til momsudligningen og udgifterne til udligningsordningerne vedr. flygtninge og asylmodtagere. Det beløb, der således skal fordeles (7), er betydeligt mindre end det samlede bloktilskud. Faktisk har det beløb, som det fremgår nederst i tabellen, i mange år været mindre end halvdelen af det beløb, der er til fordeling, når § 18-tilskuddet og de særlige ordninger er finansieret.

For kommunerne i hovedstadsområdet er andelen endnu mindre, idet statstilskuddet for disse kommuner yderligere reduceres med udgifterne til vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet og udgifterne til udligning af boligstøtte.

Bloktilskuddet kan således opgøres netto eller brutto, og der er stor forskel mellem de to størrelser. Det giver ofte anledning til misforståelser.

I tabel 5.2 er vist statstilskuddets udvikling siden 1982. Årsagerne til forhøjelser og reduktioner fremgår af bilag 4, der gennemgår DUT-aftalerne de enkelte år.

Tabel Statstilskuddet 1982-2004

5.2

Mia.kr.	Amts-kommuner	Primær-kommuner	I alt
1982	11,0	11,0	22,0
1983	12,6	12,3	24,9
Tilskudsreduktion	-1,0	-2,0	-3,0
1983 i alt	11,6	10,3	21,9
1984	13,4	11,4	24,8
1985	12,1	6,3	18,4
1986	11,7	3,9	15,6
Anlægsafgift			-0,5
1986 i alt			15,1
1987	13,0	14,3	27,3
Anlægsafgift mv.			-1,5
1987 i alt			25,8
1988	12,5	13,6	26,1
1989	12,4	14,5	26,9
1990	13,4	16,1	29,5
1991	14,3	15,8	30,1
1992	14,8	16,9	31,7
1993	15,3	20,0	35,3
1994	14,2	20,4	34,6
1995	14,2	20,5	34,7
1996	12,3	18,0	30,3
1997	12,9	16,7	29,6
1998	13,9	20,6	34,5
1999	14,5	24,5	39,0
2000	13,2	22,6	35,8
2001	13,6	24,8	38,3
2002	9,7	25,4	35,1
2003	9,7	24,1	33,8
2004	12,2	30,0	42,2

Kilde: Betænkning 1437 bind 2, side 40.

Kompensationsgrad

Som nævnt kompenseres kommuner for nye opgaver ved at justere bloktilskuddet, som fordeles efter beskatningsgrundlag. Det betyder umiddelbart, at kommuner med stort beskatningsgrundlag får mest.

Det er imidlertid ikke helt korrekt, idet kommunernes drifts- og anlægsudgifter, DA, vokser med samme beløb. Der er jo tale om en kompensation. Det påvirker skattetryksfaktoren SF, som indgår i udligningsordningerne vedr. beskatningsgrundlag:

Vi antager, at kommunerne får en ny opgave, som vil belaste kommunernes økonomi med ΔDA , der kompenseres ved en forhøjelse af bloktilskuddet på ΔA . Da de to beløb balancerer, er $\Delta DA = \Delta A$.

En forøgelse af DA påvirker kommune i's tilskud/tilsvar gennem landsudligningen for beskatningsgrundlag. Ved differentiering af 3.9 fås:

$$5.2 \quad \Delta T_{il} = (Y - Y_i) \times 0,45 \times \frac{N_i}{N \times Y} \Delta DA$$

Tilsvarende fås for §18-udligningen (fra ligning 6.1):

$$5.3 \quad \Delta T_{i\text{§18}} = (0,9Y - Y_i) \times 0,40 \times \frac{N_i}{N \times Y} \Delta DA$$

For hovedstadsområdet gøres den antagelse, at DA stiger i samme takt i hovedstadsområdet som i hele landet, hvilket betyder, at $\Delta DA_h = (DA_h/DA) \times \Delta DA$. Ved at differentiere 3.10 og regnet pr. indbygger fås:

$$5.4 \quad \Delta T_{ih} = (Y_h - Y_i) \times 0,40 \times \frac{N_i}{N_h \times Y_h} \times \frac{DA_h}{DA} \Delta DA$$

Og som udgangspunkt har kommunen fået en forøgelse af bloktilskuddet på:

$$5.5 \quad \Delta A_i = \frac{N_i \times Y_i}{N \times Y} \Delta DA$$

Det ses, at for kommuner med et gennemsnitligt beskatningsgrundlag under landsgennemsnit giver 5.2 en positiv virkning, mens den er negativ for kommuner med et beskatningsgrundlag over landsgennemsnit. Tilsvarende vil §18-kommuner få en gevinst efter 5.3, og efter 5.4 er der også både tabere og vindere.

Kompensationsgraden kan da defineres som det provenu, kommune i får sammenlagt i forhold til den kompensation, der umiddelbart gives via bloktilskuddet, dvs.:

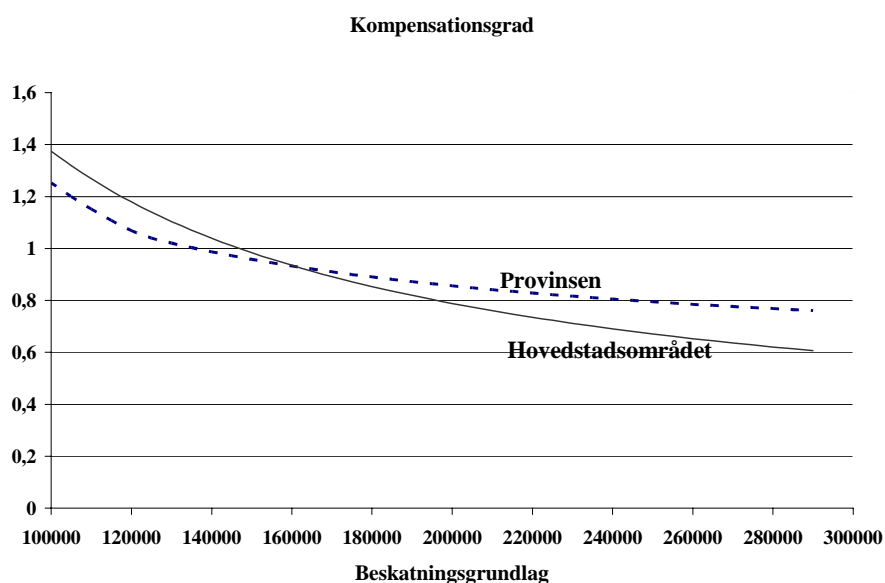
$$5.6 \quad \text{Kompensationsgrad} = \frac{\Delta A_i + \Delta T_{iL} + \Delta T_{i\text{\$18}} + \Delta T_{ih}}{\Delta A_i}$$

Hvor de sidste to led i tælleren dog kun er relevante for henholdsvis §18-kommuner og hovedstadskommuner. Kompensationsgraden kan da beregnes til:

$$5.7 \quad \text{Kompensationsgrad} = 1 + 0,45 \times (Y - Y_i) / Y_i \quad \text{Landsudligning} \\ + 0,40 \times (0,9Y - Y_i) / Y_i \quad \text{\$18-kommuner} \\ + 0,4 \times \frac{(Y_h - Y_i)}{Y_i} \times \frac{N \times Y}{N_h \times Y_h} \times \frac{DA_h}{DA} \quad \text{Hovedstadsområdet}$$

Kompensationsgraden afhænger således af det gennemsnitlige beskatningsgrundlag i kommunen, således at kommuner med lavt beskatningsgrundlag kompenseres mere end kommuner med højt beskatningsgrundlag. Sammenhængen er vist i figur 5.1.

Figur 5.1 Kompensationsgrad ved fordeling af bloktilskud



For provinskommuner falder kompensationsgraden fra 1,25 ved et beskatningsgrundlag pr. indbygger på 100.000 kr. til 0,94 for den rigeste provinskommune (Holmsland), der har et beskatningsgrundlag på 156.000 kr. pr. indbygger. I hovedstadsområdet falder det fra 1,13 for Frederiksværk med et beskatningsgrundlag på 127.000 kr. pr. indbygger til 0,62 for Søllerød med et beskatningsgrundlag på 284.000 kr. pr. indbygger.

Ved at se på kurven for provinsen kan det anes, at den er mest stejl for indkomster under 122.000 kr., der netop angiver 90%, at landsgennemsnit og dermed er overgrænsen for §18-kommuner.

I denne beregning er ikke medtaget effekten i udligningen af udgiftsbehov. Da det samlede udgiftsbehov opgøres som de samlede drifts- og anlægsudgifter, vil en forøgelse af DA også forøge omfanget af udligning af udgiftsbehov. Her er det som nævnt mere uklart at udpege vindere og tabere. I betænkning 1437 (bind 2 side 46) er vist, hvorledes beskatningsniveauet påvirkes af en finansiel påvirkning af bloktilskuddet på 5 mia.kr. For langt de fleste kommuner drejer det sig om mellem 0,7 og 0,8% af beskatningsgrundlaget. Kun fem kommuner ligger lavere, og 11 ligger lidt højere. Betænkningen har også beregnet kompensationsgraden, når alle udligningsordninger regnes med (ib. Side 50). Beregningen viser, at kompensationen ligger mellem 85 og 120%. Langt de fleste kommuner kompenseres med mellem 90 og 110% .

Fordeling efter befolkningstal

Som det bliver diskuteret i afsnit 6, er fordelingen af bloktilskuddet efter beskatningsgrundlag genstand for kritik. I betænkning 1365 er det derfor vist, hvordan det er muligt at fordele efter folketal⁸. Men vel at bemærke uden byrdefordelingsmæssige konsekvenser. Der er alene tale om en matematisk operation.

Fordeling efter indbyggertal indebærer at

$A_i = (N_i/N) \times A$, hvor A er det samlede bloktilskud, og A_i er kommune i 's andel

For at der ikke skal blive byrdefordelingsmæssige konsekvenser, ændres udligningen af beskatningsgrundlag således:

$$5.8 \quad T_i = (Y - Y_i) \times \frac{DA - A}{Y \times N} \times \frac{0,45 - (A/DA)}{1 - (A/DA)} \times N_i$$

Den ny skattetryksfaktor $(DA-A)/(Y \times N)$ angiver nu nettoudgifter fratrukket bloktilskuddet i forhold til det samlede beskatningsgrundlag, altså skattetryk efter bloktilskud.

Det ny udligningsniveau $[0,45 - (A/DA)]/[1-(A/DA)]$ er lig det eksisterende fratrukket den andel af de kommunale udgifter, der finansieres af statstilskud, og divideret med den del af udgifterne, der er egenfinansieret.

6 Andre udligningsordninger

Ud over de tre centrale udligningsordninger – udligning af beskatningsgrundlag, udligning af udgiftsbehov og bloktilskuddet – er der med tiden kommet og gået en række andre former for udligning og statstilskud til kommuner. De i dag eksisterende er her inddelt i seks grupper:

1. Tilskud til vanskeligt stillede kommuner.
2. Overudligning – udligningsordningernes skatteloft.
3. Særlige ordninger.
4. Momsudligning.
5. Overgangsordninger mv.
6. Refusioner.

6.1 Vanskeligt stillede kommuner

Tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag

Da denne ordning har hjemmel i udligningslovens § 18, kaldes den også for § 18-udligning eller Brørup-udligningen, idet den er opbygget ud fra et oplæg fra Brørup Kommune⁹.

Formålet med denne udligning er at kompensere kommuner med et beskatningsgrundlag under 90% af landsgennemsnittet. Aktuelt beregnes udligningen efter følgende formel, der meget ligner formlen for landsudligning af beskatningsgrundlag:

$$6.1 \quad T_i = (0,9 \times Y - Y_i) \times SF \times 0,4 \times N_i$$

Tilskuddet beregnes således i forhold til 90% af det gennemsnitlige beskatningsgrundlag i hele landet, dvs. udligningen kun gælder for kommuner med indkomster herunder.

Udligningsniveauet er 40%, dvs. at kommuner, der er omfattet af ordningen, tilsammen med landsudligningen opnår 85% udligning af forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag og 90% af landsgennemsnit.

Skattetryksfaktoren, SF , er den samme som i landsudligningen, nemlig $DA/NY = 0,2478$.

Da ordningen blev indført i 1984, var udligningsgrænsen 80%. Dengang var det også et fast beløb, der var afsat til denne udligning. Det betød, at fordelingen skulle skaleres i forhold til dette beløb. Udligningsgrænsen blev forhøjet til 85% i 1989 med et udligningsniveau på 38%. Der blev endvidere reguleret for lønindeks som i landsudligningen således:

Før 1994: $T_i = (0,85 \times Y - Y_i / L_i) \times SF \times 0,38 \times N_i \times L_i \times korr$

Siden 1996 har udligningsgrænsen været 90% og udligningsniveauet 40%.

I 1999 er antallet af kommuner, der får tilskud efter § 18, opgjort til 133, dvs. knap halvdelen af landets kommuner.

Vanskeligt stillede kommuner uden for hovedstadsområdet

Efter § 19 ydes tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner uden for hovedstadsområdet. For 2004 udgør denne pulje 103 mio.kr., der fordeles til kommuner med mindre øer, til kommuner med udgifter i forbindelse med det tyske mindretal samt til kommuner, der gennemfører forsøgsprojekter i landdistrikterne.

Endvidere er afsat 17 mio. til medfinansiering af EU-projekter for kommuner, der er omfattet af § 18-ordningen.

Udligningstillæg

Som led i den bebudede udligningsreform indføres fra 2004 et udligningstillæg til særligt vanskeligt stillede kommuner (§ 18a). Tilskuddet ydes efter:

- Social belastning opgjort som særlig store udgifter til kontanthjælp, personlige tillæg, førtidspension, sygedagpenge og beskæftigelsesordninger.
- Lavt skattegrundlag som konsekvens af, at der ikke udlignes fuldt ud, når beskatningsgrundlaget er under 90% af landsgennemsnit.
- Aldersbestemte udgiftsbehov.
- Indtægter, der ikke udlignes, dvs. beregnet virkning af, at selskabsskat og pensionsafgifter ikke udlignes.

Vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet

Der ydes efter § 20 tilskud til kommuner i hovedstadsområdet, der har særlige økonomiske vanskeligheder. Alle kommuner i hovedstadsområdet bidrager med 0,1% af deres beskatningsgrundlag til ordningen (tidligere 0,07%). Tilskuddet fordeles af indenrigs- og sundhedsministeren efter følgende kriterier:

- Ugunstigt forhold mellem beregnet beskatningsniveau og beregnet serviceniveau
- Kommuner med belastede boligområder
- Andre forhold.

Det samlede tilskud er i 2004 opgjort til 234 mio.kr. De kommuner, der modtager mere end 10 mio.kr., er:

	Mio. kr.
København	28
Albertslund	27
Ishøj	26
Farum	12
Frederiksværk	16
Helsingør	18
Greve	17
Køge	15

Tilskud til større øer

Efter § 22 ydes der tilskud til kommuner på øer uden fast forbindelse. Fra

og med 2003 omfatter denne bestemmelse Læsø, Samsø, Ærø og Bornholm. Tilskuddet er i 2004 fordelt således:

	Mio. kr.
Marstal	8,1
Ærøskøbing	9,2
Samsø	12,9
Læsø	9,2
Bornholm	99,3

6.2 Overudligning

For primærkommunerne er der en bestemmelse, som skal sikre, at en kommune højst skal aflevere 90% af provenuet af en stigning i udskrivningsgrundlaget.

Denne mulighed foreligger, når kommunens udskrivningsprocent er lav i forhold til skattetryksfaktoren. I praksis har reglen betydning for § 18-kommuner og hovedstadskommuner.

Det ses af følgende:

Når ST_i angiver kommunens samlede provenu fra indkomstskat, landsudligning, § 18-udligning og bloktilskud, vil en § 18-kommune ved en indkomststigning få et nettoprovenu på

$$\Delta ST_i = \text{Det øgede skattegrundlag} \times \text{kommunens udskrivningsprocent} \\ + \text{øget tilskud fra udligning} \\ + \text{ændring i tilskudsbeløb, der fordeles efter beskatningsgrundlag.}$$

Ved anvendelse af variabelbetegnelserne fra afsnit 3,4 og 5 fås af formlerne 3.1 og 6.1, at dette for en § 18-kommune bliver:

$$\begin{aligned} ST_i &= u_i \times Y_i \times N_i && = \text{Skatteindtægt}^* \\ &+ (Y - Y_i) \times 0,45 \times SF \times N_i && = \text{Tilskud fra landsudligningen} \\ &+ (0,9Y - Y_i) \times 0,40 \times SF \times N_i && = \text{Tilskud fra § 18-udligningen} \\ &+ A \times (N_i \times Y_i) / (Y \times N) && = \text{Andel af bloktilskud} \end{aligned}$$

* For forenkling ses der bort fra grundskat. Ved den følgende differentiering er grundskat også irrelevant.

Det bemærkes, at her angiver A ikke det samlede statstilskud, men kun det, der fordeles efter beskatningsgrundlag, dvs. statstilskuddet er reduceret med bidrag til momsudligning og flygtninge.

Ved differentiering og beregnet pr. indbygger kan det marginale provenu af en indkomstfremgang Q bereges som:

$$Q = \frac{1}{N_i} \frac{dST_i}{dY_i} = u_i - 0,45 \times SF - 0,40SF + \frac{A}{N \times Y} = u_i - 0,85 \times SF + \frac{A}{N \times Y}$$

I ekstreme tilfælde kan denne marginale gevinst være negativ, idet betingelsen for at Q er positiv, er:

$$Q > 0 \text{ for } u_i - 0,85 \times SF + \frac{A}{N \times Y} > 0$$

$$\Rightarrow u_i > 0,85 \times SF - \frac{A}{N \times Y}$$

I 2004 er skattetryksfaktoren i landsudligningen 0,2478 og $A/(N \times Y)$, der angiver, at det beløb, der skal fordeles efter beskatningsgrundlag i forhold til det samlede beskatningsgrundlag, er 0,0202.

Det betyder, at $Q > 0$ for $u_i > 0,19$, eller sagt med andre ord – hvis kommunens udskrivningsprocent er under 19, vil den alt andet lige have et indtægtstab, hvis en borger får en indkomstfremgang.

Betingelsen er imidlertid, at kommunen skal have mindst 10% af en indkomstfremgang, altså

$$Q > 0,1 \times u_i,$$

hvor højre side af uligheden angiver 10% af kommunens skatteprovenu ved indkomstfremgangen. Denne betingelse er i 2004 opfyldt, når udskrivningsprocenten er over 21,1%.

Det betyder, at kommuner, der er omfattet af § 18, og som har en udskrivningsprocent under 21,1%, skal aflevere en del af tilskuddet.

Tilsvarende gælder det i hovedstadsområdet, blot med den væsentlige forskel, at der i hovedstadsområdet både er kommuner, som modtager og bidrager: Kommuner med lav udskrivningsprocent, der bidrager til hoved-

stadsudligningen, får et positivt beløb, mens kommuner, der får tilskud fra hovedstadsudligningen, og som har lav udskrivningsprocent, må aflevere en del af det beregnede provenu. Også for hovedstadsområdet gælder, at A kun omfatter den del af statstilskuddet, der fordeles efter beskatningsgrundlag, dvs. bloktilskuddet yderligere er reduceret med bidraget til særligt vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet samt udligningen vedr. boligstøtte.

I den årlige publikation fra Indenrigsministeriet *Kommunal Udligning og Generelle Tilskud* er beregningen vist på en lidt anden måde.

Da beskatningsgrundlaget består af både udskrivningsgrundlag og grundskat, kan det for enkelte kommuner være en fordel at have lav udskrivningsprocent og høj grundskyld, idet den derved får et større provenu ved overudligning. Den fremgangsmåde anvendte Gentofte og Hørsholm i slutningen af 1980'erne. Denne form for spekulation er nu forhindret gennem en særlig regel, som i øvrigt ikke har haft praktisk betydning, siden den blev indført.

6.3 Særlige udligningsordninger

Flygtninge, indvandrere og asylmodtagere

Der er tre udligningsordninger om udlændinge. De har til formål at udligne kommunernes merudgifter i forbindelse med integrations-, undervisning, sociale udgifter mv.

Kommunerne finansierer disse ordninger under ét, og deres bidrag fordeles efter beskatningsgrundlag. Kommuner med få indvandrere og flygtninge skal således yde bidrag til ordningerne, mens kommuner med mange udlændinge får tilskud.

Interessant er, at tilskuddene efter disse ordninger ikke er baseret på vægte, kriterier og de samlede drifts- og anlægsudgifter, men konkret fikserede beløb, der er udtryk for de skønnede merudgifter. Det hævdes undertiden, at de ligger højt, men det er også tilsigtet – kommuner skal ikke have underskud på at modtage udlændinge, snarere tværtimod.

De tre udligningsordninger er:

Udligning vedr. udlændinge

Tilskudsbeløbene er for 2004:	Kr.
Tilskud pr. udlænding	4.874
Yderligere tilskud pr. 0-5-årige	4.767
Yderligere tilskud pr. 6-16-årige	19.576

Tilskuddet ydes til udlændinge fra tredjelande, der har fået opholdstilladelse inden for de sidste 9½ år, samt til udenlandske statsborgere, der har opholdt sig i Danmark mere end 9½ år.

Tilskud vedr. sociale udgifter til flygtninge

Denne ordning er under afvikling, idet der med integrationsloven fra og med 1999 ydes 75% refusion for udgifter til integrationsydelse for udlændinge, der har fået opholdstilladelse efter 1. januar 1999.

Tilskudsbeløbene er for 2004:	Kr.
Tilskud pr. flygtning med opholdstid	
Indtil 6½ år	46.014
6½-7½ år	37.570
7½-8½ år	28.179
8½-9½ år	18.784
9½-10½ år	9.394

Tilskud til kommuner, der modtager asylmodtagere

Tilskuddet skal dække visse afledte udgifter såsom fritidsaktiviteter. Tilskudsbeløbet er 2.655 kr. pr. asylmodtager i 2004.

AIDS

Ifølge § 23 skal amtskommuner med relativt få udgifter til AIDS yde tilskud til amtskommuner med store udgifter. Der udlignes med 85% i forhold til det beregnede større udgiftsbehov vedr. AIDS.

Københavns Kommune modtager det største tilskud, nemlig 8,9 mio.kr. i 2004, Frederiksberg modtager 2,7 mio.kr. og Københavns Amt 1,1 mio.kr.

Derudover er der en betalingsordning mellem amtskommuner om udgifter til patienter med blødersygdom.

Boligstøtteudligning i hovedstadsområdet

For 2004 gælder, at der i hovedstadsområdet ydes tilskud til boligstøtte i forhold til:

- 50% af kommunens udgifter til ydelsesstøtte til byfornyelse og boligforbedring.
- 50% af udgifterne til ydelsesstøtte vedr. ældreboliger.
- Kommunens udgifter til boligsikring og boligydelse til pensionister.
- 50% af kommunens ydelsesstøtte til andelsboliger, ungdomsboliger samt udgifter vedr. almennyttige boligselskaber.

Udgifterne hertil betales af kommunerne i hovedstadsområdet efter beskatningsgrundlag.

Ifølge sagens natur er det især kommuner med mange udlejningsboliger og/eller omfattende byfornyelse, der modtager tilskud. Den største modtager er Københavns Kommune, der i 2004 modtager knap 600 mio. kr. Derudover modtager fire kommuner et tilskud på over 40 mio. kr., nemlig Frederiksberg (73 mio.), Gladsaxe (44 mio.), Helsingør (48 mio.) og Roskilde (43 mio.). Frederiksberg er dog netto-bidragyder til ordningen.

Korrektion af overudligning

Reglerne om overudligning betyder i hovedstadsområdet, at nogle få kommuner skal aflevere en del af deres udligningstilskud. Tilsvarende får nogle få kommuner nedsat deres tilsvarende tilskud til ordningen. Her drejer det sig imidlertid om ret store beløb, så facit er, at der mangler 168 mio.kr. Dette manglende beløb betales af kommunerne i hovedstadsområdet efter beskatningsgrundlag.

For § 18-kommunerne gælder, at nogle kommuner får nedsat deres tilskud for ikke at komme i overudligning. Dette overskydende beløb fordeles til alle landets kommuner efter beskatningsgrundlag.

6.4 Momsudligningen

Siden 1984 har staten refunderet kommunernes og amtskommunernes udgifter til købsmoms, men således at udgiften betales af kommunerne og amtskommunerne efter beskatningsgrundlag. Som det fremgår af tabel 5.1 betyder det en væsentlig reduktion af statstilskuddet. For kommunerne drejer det sig i 2004 om knap 10 mia.kr. og for amtskommunerne om 6 mia.kr.

6.5 Overgangsordninger mv.

Nogle kommuner er særlig hårdt ramt af refusionsomlægningerne for førtidspension og sygedagpenge. De får derfor i en overgangsperiode et tilskud, hvis de har lidt et tab på mere end 0,3% af kommunens beskatningsgrundlag.

Tilsvarende ydes der et overgangstilskud til kommuner, der har lidt et tab på mere end 0,1% af beskatningsgrundlag i forbindelse med takstforhøjelserne vedr. vidtgående specialundervisning.

Et særligt tilskud ydes til Københavns og Frederiksberg Kommuner i forbindelse med indførelsen af grundtakstmodellen.

Det er endvidere aftalt med KL, at der i årene 2004 og 2005 fordeles 1 mia. kr. af det kommunale bloktilskud til kommuner med særligt store udgifter til overførselsindkomster.

For at fremme kommunernes indsat over for ældre vil der i 2004 blive fordelt et beløb på 524 mio.kr. til kommunerne. Den enkelte kommunes tilskud beregnes ud fra en sammenvejning af antal ældre i kommunen i aldersklasserne 65-74 år, 75-84 år og 85 år og derover.

6.6 Refusioner og puljer

Refusioner

Selv om refusionerne i meget vid udstrækning er afviklet, indgår de stadig med betydelig vægt i primærkommunernes økonomi. Således er der 100% refusion for folkepension (dog ikke for personlige tillæg til pensionen). Da

folkepensionens størrelse er fastlagt ved lov, betyder det, at kommunerne alene står for udbetalingen.

De større ændringer, og det vil normalt sige nedsættelser, af refusionerne er omtalt i afsnit 2 og i bilag 4.

Puljer

Helt uden for tilskuds- og udligningssystemet har der gennem årene været en række sær- og puljeordninger med henblik på at fremme bestemte aktiviteter såsom:

- nye former for opgaveløsning
- udbredelse af nye metoder
- støtte aktiviteter, der kun kan opretholdes med statsstøtte
- incitamentter til at udbygge på forskellige områder.

En kortlægning af området er gennemført i 1998 i forbindelse med betænkning 1365 »Forenkling af den kommunale finansiering« (side 150). Det fremgår her, at det dengang drejede sig om knap 2 mia.kr., der blev fordelt af 12 ministerier til en række forskellige formål.

7 Den aktuelle debat

Lige siden de første udligningsordninger blev gennemført, har hele udligningssystemet været diskuteret, og næsten altid med kritiske synspunkter. Det viser sig bl.a. ved, at der ca. hvert femte år er kommet en betænkning om udligningsordningerne, og ofte er de fulgt op med små og større reformer.

Kritikpunkterne kan opdeles i politisk motiveret kritik og teknisk-politisk kritik.

7.1 Den politisk motiverede kritik af udligningsordningerne

Ydere og nydere

Den gennemgående kritik går på, at tilskudskommuner synes, de får for lidt, mens tilsværskommuner synes, de yder for meget. Derved bliver det en konflikt mellem nydere og ydere, og det vil i realiteten sige mellem hovedstadsområdet og det øvrige land, idet der kun er ganske få kommuner uden for hovedstadsområdet, som bidrager til landsudligningen af beskatningsgrundlag.

Tilskudskommunernes hovedindvending mod ordningerne er, at der ikke udlignes med 100%. Hvis skat og service skal følges ad, således at høj skat afspejler et højt serviceniveau, ligesom en lav skat er udtryk for et lavt serviceniveau, så skal der udlignes fuldt ud.

Tilsværskommunerne argumenterer på den anden side for, at udligningen er for vidtgående. Som et særligt argument nævnes forskelle i levevil-

kår. Ved at betragte en husstands disponible indkomst efter skat, boligudgifter mv. kan det påvises, at store grupper af borgere har mindre tilovers end tilsvarende grupper i provinsen. Dette emne er sidst belyst i Strukturkommissionens betænkning¹⁰, der fx viser et eksempel med en håndværkerfamilie, der bor i ejerbolig i København. Efter skat har familien en indtægt, der er 9% over gennemsnittet for tilsvarende familier i hele landet, men efter skat og afholdelse af alle udgifter ligger familien 5% under landsgennemsnit.

Af andre argumenter nævnes, at adgangen til naturalydelser og mulighederne for selv-arbejde er større i provinsen end i hovedstadsområdet.

Modargumentet er – kort fortalt – at man frivilligt har valgt at bo i hovedstadsområdet. Der er altså værdier ved at bo i hovedstadsområdet, som gør, at det foretrækkes at bo der. Et mere principielt synspunkt er, at udligningsordningerne ikke er egnede til og slet ikke indrettet efter at påvirke den personlige indkomstfordeling.

I diskussionen om udligning af beskatningsgrundlag indgår også spørgsmålet om, hvilke indkomster der skal udlignes. I det nuværende system indgår ikke indtægterne fra selskabsskat, pensionsafgifter, dækningsafgift af erhvervsejendomme og renteindtægter. Her argumenterer bl.a. sammenslutningen Det Skæve Danmark for, at disse indtægter også skal indgå i udligningen.

Uenigheden gælder udligningen af beskatningsgrundlag og fordelingen af bloktilskuddet, men kun i mindre grad udgiftsbehovsudligningen. Det skyldes dels, at der ikke flyttes så store beløb i udgiftsbehovsudligningen, dels at nydere og ydere er jævnt fordelt over landet. Endelig er udgiftsbehovsudligningen ret kompliceret, og derved bliver diskussionen teknisk-politisk. Det er dog ikke mindst ændringer i udligningen af udgiftsbehov, der er årsag til, at en del kommuner i hovedstadsområdet samt et flertal af bykommuner har haft fordel af ændringer i udligningsordningerne, men der har været en negativ effekt for landkommuner¹¹.

Hovedstadsudligningen

Hovedstadsudligningen, som vi kender den nu, blev indført i forbindelse med den beskedne hovedstadsreform i 1973. Da blev hovedstadsområdet

defineret som København, Frederiksberg og de tre hovedstadsamter.

Denne ordning indebærer en væsentlig forskelsbehandling mellem kommuner i hovedstadsområdet og i det øvrige land.

Her er det ene synspunkt, at denne forskelsbehandling ikke er rimelig, og at kommuner i provinsen skal have del i de betydelige midler, der fordeles inden for hovedstadsområdet. Nogle kommuner i hovedstadsområdet adskiller sig ikke i erhvervsstruktur mv. væsentlig fra andre kommuner, men nyder godt af at ligge i hovedstadsområdet. Det gælder fx Hundested Kommune, som modtager et tilskud fra landsudligningen af beskatningsgrundlag på 960 kr. pr. indbygger og fra hovedstadsudligningen 2.900 kr. Hvorfor skal Hundested være bedre stillet end Nykøbing-Rørvig, der ligger lige på den anden side af Isefjord, men må nøjes med landsudligningen?

I den anden ende har vi landets rigeste kommune Søllerød, hvor beskatningsgrundlaget pr. indbygger er 284.000 kr. og som følge heraf må bidrage med 16.500 kr. pr. indbygger til landsudligningen og 10.600 kr. til hovedstadsudligningen. Denne kommune ville være betydelig bedre stillet, hvis den alene var omfattet af landsudligningen, som vi kender den nu.

Deroverfor står de historiske begrundelser for forskelsbehandlingen: Uden for hovedstadsområdet bevirkede kommunalreformen, at byer og opland blev samlet i én kommune. Inden for denne kommune er der fuld udligning. Det skete ikke i hovedstadsområdet, og derfor måtte man sikre en større økonomisk lighed mellem områdets meget forskelligartede kommuner gennem udligningsordninger. I hovedstadsområdet er der da også store forskelle i indtægtsniveau og udgiftsbehov, hvilket delvis afspejler, at omfanget af sociale problemer er ulige fordelt i området.

Som eksemplerne viser, vil en afskaffelse af hovedstadsudligningen have dramatisk betydning for udvalgte kommuner. Finansieringsudvalget konkluderer derfor i udligningsbetænkningen¹², at »en afskaffelse af ordningen uden anden afbødende foranstaltning vil hæve skatteprocenten eller sænke serviceniveauet i et omfang, som eventuelt kan føre til ustabilitet i bosætningen og politisk uacceptable forskelle i serviceniveauet indenfor et sammenhængende byområde«.

Kommunalreformen skabte også en masse landkommuner med lavt beskatningsgrundlag. Men i forhold til dem var det accepteret, at serviceniveauet og dermed udgiftsniveauet var lavt. Derfor kunne de eksistere

med en rimelig skatteprocent. Det forhold har imidlertid ændret sig de sidste 10-15 år. Beboerne i landdistrikterne har i stigende grad ønsket et offentligt serviceniveau på højde med det øvrige land, og i dette ønske er de blevet støttet af de siddende regeringer. Det gælder frem for alt pasningsområdet, hvor bykommuner tidligere havde meget højere dækningsgrader end landkommuner. Det er ikke længere tilfældet. Det kan da også konstateres, at nettoudgifterne pr. indbygger er konvergeret i de sidste 20 år – altså at forskellene i udgiftsniveau mellem forskellige grupper af kommuner, er svundet ind.

7.2 **Teknisk-politisk kritik**

Når de følgende kritikpunkter er betegnet som teknisk-politiske, hænger det sammen med, at der er tale om ret tekniske forhold, men da udformningen af udligningen altid vil være en politisk beslutning, er det også politik, jf. det tidligere citat fra Jørgen Lotz (afsnit 4).

Nogle af de væsentligste kritikpunkter er nævnt her.

Fordelingen af beskatningsgrundlag

En hyppig fremført kritik er, at bloktilskuddet og dermed de årlige kompensationer for nye opgaver fordeles efter beskatningsgrundlag. Det er ikke mindst et punkt, som Det Skæve Danmark – en sammenslutning af mindre kommuner med et beskatningsgrundlag under landsgennemsnit – peger på. De ønsker, at bloktilskuddet skal fordeles efter befolkningstal.

Umiddelbart forekommer det heller ikke rimeligt, at kommunerne kompenseres for nye opgaver over bloktilskuddet. Det begunstiger ubegrundet rige kommuner.

Som det er vist i afsnit 5, er kritikken imidlertid ikke fuldt ud berettiget, idet fattige kommuner faktisk kompenseres mere end rige. Derudover bliver udgiftsbehovsudligningen løbende revideret, så der tages hensyn til nye opgaver. Samlet er regnestykket dog, at rige kommuner alt andet lige vinder ved denne form for kompensation.

Går man tilbage i tiden, var billedet imidlertid et andet. Umiddelbart efter udligningsreformen i 1984 reducerede staten bloktilskuddet markant

for at neutralisere et konjunkturoverskud i kommunerne. Den reduktion ramte de rige kommuner mest.

En omlægning til fordeling efter folketal må således forudsætte, at der findes andre midler til konjunkturregulering. En opdeling af bloktilskuddet i to puljer har været nævnt – én pulje til konjunkturregulering og én til kompensation for ændringer i opgave- og byrdefordelingen.

Endelig skal bemærkes, som beskrevet i afsnit 5, at en omlægning til fordeling efter befolkningstal teknisk kan lade sig gøre uden at ændre ud-ligningsniveauet. Det er næppe den form for omlægning, Det Skæve Danmark ønsker.

Udgiftsbehovsudligningen

Som det fremgår af afsnit 4, er der løbende foretaget ændringer i udgiftsbehovsudligningen. En del af ændringerne er forårsaget af kritik udefra. Indførelsen af de sociale kriterier er således resultat af en analyse, som Københavns Kommune gennemførte i slutningen af 1970'erne. Kriterier og vægte vil altid være et både teknisk og politisk anliggende. Er de sagligt begrundede, og er de politisk ønskelige?

Samtidig med at udgiftsbehovsudligningen er blevet raffineret ved at inddrage nye kriterier, nye vægte og nye måder at beregne på, er denne ud-ligning blevet stadig mere kompliceret. Det er et selvstændigt kritikpunkt. Udligningen er så indviklet, at kun ganske få mennesker forstår dem. De ved unddrager de sig diskussion, simpelthen fordi kun få kan deltage på kvalificeret basis.

Hvad der derimod har været meget lidt diskuteret, er, at det er veldokumenteret, at velstående kommuner har et større forbrug end mindre velstående. Det kan skyldes, at disse kommuner har særlige udgifter, eller at borgerne i de velstående kommuner forventer en høj kommunal service – eller blot det forhold, at de har bedre råd. Det rejser det spørgsmål, om det er velbegrundet, at serviceniveauet er højere i velstillede kommuner end i de mindre velstående?

Udligningsordningerne er uoverskuelige

Ligesom udligningsordningerne beskrives som komplicerede, beskyldes de også for at være uoverskuelige.

Det er der en vis grund til. I denne rapport er således omtalt 15 udligningsordninger, og dertil kommer puljer mv. I takt med at flere og flere forhold skal tilgodeses over de kommunale udligningsordninger, er der kommet flere små ordninger samt overgangsordninger. Det samlede billede bliver dermed uoverskueligt og drejer fokus væk fra de tre centrale ordninger – udligning af beskatningsgrundlag, udgiftsbehovsudligningen og bloktilskuddet.

Systemet er ikke egnet til at kompensere for ændringer i opgavefordelingen

De mange særordninger, puljer og ikke mindst overgangsordninger er symptom på, at systemet ikke i sin nuværende form kan kompensere for ændringer i opgavefordelingen, uden at der er uønskede konsekvenser. Det er kommet tydeligt frem efter omlægningen af specialundervisning og nedsettelsen af refusionssatserne for førtidspension og sygedagpenge. Der er kommuner, som har relativt mange modtagere af sygedagpenge, og kommuner, hvor antallet af tildelte førtidspensioner er højt, uden at de kan beskyldes for at være specielt flinke over for de to grupper. Disse kommuner kompenseres da delvis gennem overgangsordninger.

Det viser, at systemet er sårbart.

Men nok så vigtigt, viser det, at kommuner også er sårbare. Det er de, når demografiske eller andre forhold bevirker, at de ikke kompenseres fuldt ud for nye opgaver.

De er også sårbare på en anden måde, og det gælder især de små kommuner. For dem kan enkeltdispositioner have stor økonomisk effekt. Det gælder ikke mindst anbringelse af børn uden for eget hjem og tildeling af førtidspensioner. Her koster hver visitation et beløb, der er stort for en lille kommune. Selv en kerneydelse som tildeling af en plejehjemsplads vejer tungt i den lille kommunes budget. En sådan plads koster omkring 400.000 kr. om året. Da der var refusioner eller delt finansiering, havde enkeltdispositioner ikke så mærkbare konsekvenser.

Dertil kommer, at udligningen i sig selv har følelige økonomiske konsekvenser for en kommune, selv når det måles på individ- og husstandsniiveau. Det fremgår af bilag 5, hvor de økonomiske konsekvenser af til- og fraflytning af udvalgte husstandstyper er beregnet.

Incitamenter

Det tilstræbes, at udligningssystemet er neutralt i forhold til den kommunale prioritering¹³. Helst skal systemet tilskynde til hensigtsmæssig opgavevaretagelse, effektiv drift og økonomisk vækst.

Der er imidlertid eksempler på, at det nuværende system virker i den modsatte retning ved, at der i udligningsordningerne er indbygget negative incitamenter:

Det er naturligt, at en kommune arbejder for økonomisk vækst med det mål at nedbringe ledigheden i kommunen. Det er især derfor, der er en overudligningsordning, der sikrer, at en kommune mindst får 10% af skatteindtægterne ved en indkomstfremgang. I bilag 5 er der imidlertid beregnet et eksempel »Jensen har fået arbejde«, som viser, at der kan være et direkte kommunaløkonomisk tab ved at skaffe arbejde til en dagpengemodtager. Et tilsvarende eksempel er givet i betænkning 1437 (side 221). Her modarbejder udligningsordningerne ønsket om at tilskynde til økonomisk vækst.

Der er også eksempler på overkompensation. For så vidt angår flygtninge, er det tilsigtet. Men et andet eksempel er boligstøtteordningen i hovedstadsområdet, der er så favorabel, at kommunerne intet incitament har til at holde styr på udgifterne. Kombineres dette forhold med elementer i udligningen af udgiftsbehov, kan det påvises, at en kommune kan lide tab ved at afsløre socialt bedrageri. Der er således tale om et incitament til uhensigtsmæssig handlemåde.

Også grundtilskuddet, der ydes med et lige stort beløb til alle kommuner, er diskutabelt. Det modvirker frivillige kommunesammenlægninger.

7.3 Diskussion

Parallelt med den igangværende diskussion om den kommunale struktur vil også udligningsordningerne blive sat under lup. Det viser denne rapport, at der er god grund til.

Det rejser naturligt spørgsmålet om, hvorvidt udligning og kommunestruktur hænger sammen? Umiddelbart er det ikke tilfældet (Der må dog afsættes midler til at finansiere eventuelle sammenlægninger). Hvis der ik-

ke ændres ved udligningsordningerne, vil billedet være det samme blot med færre kommuner, der skal udligne.

Meget tyder dog på, at en kommende reform vil flytte rundt på opgaverne. Det vil automatisk påvirke udligningen gennem DUT-forhandlingerne. Hvis der flyttes opgaver fra amterne til kommunerne, vil de problemer, der er opstået med grundtaksmodellen, blive forstærket (jf. ovenfor).

Ledsages en kommunalreform af en udligningsreform vil det have en positive og negative virkninger. Sammenlagte kommuner, der vinder ved udligningsreformen, vil få økonomisk medvind, så de dels kan finansiere udgifterne ved sammenlægningen, dels måske hæve serviceniveauet til over gennemsnittet af de gamle kommuner. For sammenlagte kommuner, der taber ved en udligningsreform, er billedet det modsatte.

Hvad der kan have afgørende betydning, er kombinationen af skattestop og udligningsreform. For at skattestoppet skal respekteres af alle kommuner under et, forudsættes:

Enten, at de kommuner, der vinder ved udligningsreformen, sætter skatterne ned svarende til deres nuværende udgiftsniveau, mens kommuner, der taber, tilsvarende sætter skatten op, *eller* at de kommuner, der taber ved reformen, reducerer serviceniveauet svarende til deres reducerede økonomiske formåen.

Et meget tænkeligt scenarium er, at de begunstigede kommuner benytter anledningen til at hæve serviceniveauet, og det kan de gøre uden at hæve skatten. De kommuner, der taber ved reformen, kan derimod ikke opretholde samme service for samme skat. Hvis skattestoppet skal opretholdes, må de nedsætte serviceniveauet, og den operation er vanskeligere end at hæve, og den tager tid. Det kan derfor meget vel tænkes, at en stribe af kommuner, der taber ved reformen, bliver konfronteret med helt uløselige problemer, når de ikke må røre ved skatten.

Bilag 1

1.a Landsudligningen 1984-1995

1.b Landsudligningen 1996-2004

a. Landsudligningen 1984-1995

Udgiftsbehovsudligningen	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>Vægte i promille</i>												
Indbyggertal	315	315	315	244	244	244	244	244	244	219	212	219
0-6	59	59	59	79	79	79	79	79	79	87	92	94
7-16 korrr	330	330	330	246	246	246	246	246	246	234	227	210
17-39	39	39	39									
65-74	27	27	27	28	28	28	28	28	28	36	34	31
Over 75 år	87	87	87	126	126	126	126	126	126			
75-84										81	75	64
Over 85 år										58	56	64
Beregnet kontanthjælpsudgift				33	33	33	33	33	33	37	56	55
Vejnet i km	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31
Standardløjigheder	12	12	12	13	13	13	13	13	13	17	17	19
Børn af enlige forsørgere	50	50	50	75	75	75	75	75	75	75	75	75
20-59-årige uden beskæftigelse												13
Boligkriteriet	50	50	50	75	75	75	75	75	75	75	75	75
Antal fuldtidsledige				25	25	25	25	25	25	25	25	25
Erhvervsaktive kvinder				25	25	25	25	25	25	25	25	25
Sum	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000

b. Landsudligningen 1996-2004

Udgiftsbehovsudligningen	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Demografisk udgiftsbehov</i>									
<i>Enhedsbeløb i 1000 kr.</i>									
0-6	30	32	34	36	38	41	43	44	46
7-16	6	6	6	6	7	7	7	8	8
7-16 korrr	42	45	48	51	53	56	58	61	63
17-19	7	7	7	7	8	8	8	9	9
20-24	9	9	9	9	9	10	10	11	11
25-34	9	9	9	9	10	10	11	11	12
35-39	8	9	9	9	10	10	11	11	12
40-64	7	7	7	7	8	8	9	9	10
65-74	14	14	15	16	16	17	18	18	18
75-84	34	34	35	37	37	38	40	39	41
85	93	92	93	97	95	95	99	96	100
Bolig	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Førtidspension	44	79	110	164	204	271	430	457	493
<i>Sociale kriterier – vægte</i>									
Enlige forsørgere	325	325	325	325	325	325	325	325	325
Boligkriteriet	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Arbejdsløse	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Udlændinge	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bysociale problemer	75	75	75	75	75	75	75	75	75
Sum	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000

Bilag 2

2.a Hovedstadsudligningen 1984-1995

2.b Hovedstadsudligningen 1996-2004

a. Hovedstadsudligningen 1984-1995

Udgiftsbehovsudligningen	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>Vægte i promille</i>												
Indbyggertal	257	291	324	244	244	244	244	244	244	238	222	222
0-6	76	76	76	102	102	102	102	102	102	107	112	112
7-16 korr	328	328	328	248	248	248	248	248	248	232	224	205
17-39	41	41	41									
65-74	26	26	26	27	27	27	27	27	27	31	31	30
Over 75 år	79	79	79	114	114	114	114	114	114			
75-84										71	70	66
Over 85 år										52	51	61
Beregnet kontanthjælpsudgift				39	39	39	39	39	39	43	64	67
Vejnet i km	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26
20-59-årige uden beskæftigelse												11
Børn af enlige forsørgere	50	50	50	75	75	75	75	75	75	75	75	75
Boligkriteriet			50	75	75	75	75	75	75	75	75	75
Antal fuldtidsledige	50	50		25	25	25	25	25	25	25	25	25
Erhvervsaktive kvinder				25	25	25	25	25	25	25	25	25
Numeriske forskydninger i folketal	67	33										
Sum	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000

b. Hovedstadsudligningen 1996-2004

Udgiftsbehovsudligningen	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Demografisk udgiftsbehov</i>									
<i>Enhedsbeløb i 1000 kr.</i>									
0-6	36	38	39	41	43	46	47	48	50
7-16	6	6	6	6	7	7	7	8	8
7-16 korrr	47	51	54	56	58	62	62	65	67
17-19	7	7	7	7	8	8	8	9	9
20-24	9	10	9	9	9	9	10	10	10
25-34	9	9	9	9	10	10	11	11	12
35-39	9	9	9	9	10	10	11	11	12
40-64	7	7	7	7	8	8	9	9	10
65-74	14	14	15	16	16	17	20	18	18
75-84	34	34	35	37	37	38	41	41	42
85	89	84	88	88	86	86	93	93	99
Bolig									
Førtidspension	37	72	97	151	182	231	349	356	403
<i>Vægte for socialt udgiftsbehov</i>									
Enlige forsørgere	325	325	325	325	325	325	325	325	325
Udlejningsboliger	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Arbejdsløse	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Uden erhvervsuddannelse	125	125	125	125	125	125	125	125	125
Udlændinge	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sum	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000

Bilag 3

3.a Amtskommuner 1984-1995

3.b Amtskommuner 1996-2004

a. Amtskommuner 1984-1995

Udgiftsbehovsudligningen	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>Vægte i promille</i>												
Indbyggertal	125	121	121	123	123	123	123	123	123	123	150	160
0-20	19	18	18	24	24	24	24	24	24	24	52	56
15-19	86	84	84	79	79	79	79	79	79	79	59	57
Beregnet antal sengedage	480	466	466	452	452	452	452	452	452	452	408	392
Beregnet aldersbetinget sygelighed	131	127	127	113	113	113	113	113	113	113	122	126
Vejnet i km, 1982.	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Børn af enlige forsørgere	75	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Enlige over 65 år	75	75	75	50	50	50	50	50	50	50	100	100
Beregnet antal døde				50	50	50	50	50	50	50		
Sum	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000

b. Amtskommuner 1996-2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Udgiftsbehovsudligning									
<i>Demografisk udgiftsbehov</i>									
<i>Enhedsbeløb i 1000 kr</i>									
0-4 år	10	11	12	12	13	13	12	13	14
5-15	7	7	7	8	8	8	7	8	8
16-19	21	22	24	25	26	26	26	26	29
20-49	7	7	8	8	8	9	9	8	10
50-59	8	9	9	9	10	10	10	9	12
60-64	10	11	11	12	12	13	13	12	15
65-69	12	13	14	14	15	16	16	15	19
70-74	15	16	17	18	19	20	10	19	23
75-79	20	20	21	23	24	25	26	24	29
80-84	24	24	26	27	28	29	30	28	35
85-	28	29	29	31	32	34	34	32	40
<i>Sociale kriteriers vægte</i>									
Børn af enlige forsørgere	500	500	480	480	480	480	480	480	480
Enlige over 65 år	500	500	480	480	480	480	480	480	480
Beregnete udgifter vedr. det tekniske område			40	40	40	40	40	40	40
Sum	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000

Bilag 4

Større ændringer i opgavefordelingen, de årlige DUT-aftaler

Denne oversigt viser de ændringer i opgavefordelingen, der er indgået siden 1985 (med virkning fra og med 1986). Oversigten er næppe fuldstændig. Den medtager kun ændringer, der har haft virkninger på over 20 mio. kr. Der er endvidere næsten udelukkende taget aftaler med fra året før, uanset tidligere aftaler også har virkning i året. Endelig er budgetgaranti, løn- og prisændringer mv. ikke medtaget.

Oversigten viser således alene de større ændringer, der er indgået i de årlige aftaler med de kommunale organisationer.

<i>Årstal viser det år, aftalerne har virkning for</i>	Mio.kr.
1986	
Kommuner	
Dækningsafgift af statens ejendomme	-70
Ændring af barselsorlov	146
Gebyrer for rottebekæmpelse	-37
Amtets betaling for langtidsledige	-32
Amtskommuner	
Statshospitalernes overførsel	156
Barselsorlov	-26
Overtagelse af statsskoler	14
Betaling for langtidsledige	32

<i>Årstal viser det år, aftalerne har virkning for</i>	Mio.kr.
1987	
Kommuner	
Tandpleje	53
Ændret momskontering	-91
Refusioner, sundhed	582
Forenkling af byggeskader	-89
Refusion for flygtninge	-146
Omlægning af sociale refusioner	10.391
Overførsel af H-plejehjem	554
Undervisning af indvandrere	-113
Fritidsundervisning, ungdomsklubber	32
Samordningsfradraget ændres	24
Skattereformen	50
Afgift på affald	39
Uddannelsesydelse	-203
Amtskommuner	
Tandpleje	-32
Refusioner, sundhed	58
Screening af donorblod	21
Børnevaccination	30
Ændret momskontering	44
Den sociale refusionsomlægning	941
H-plejehjem	-553
Undervisning af indvandrere	227
1988	
Kommuner	
Ændringer i social pension	66
Ændring af kontanthjælpsregler	43
Amtskommuner	
Betaling Rigshospitalet	12
Pensioner vedr. forsorgshjem	38
1989	
Kommuner	
Sygedagpenge	401
Hjemmehjælp	96
Administration af sygedagpenge	38
Betaling spildevand	-96
Arbejdsmarkedets uddannelsesfond	-200
Kloakarbejder	-30
Forvaltningsreform	26
Samordningsfradrag	44
Folkepension	69
Amtskommuner	
Sygedagpenge	59
Arbejdsmarkedets uddannelsesfond	-71
Tilskud til nyretransplantationer	53

<i>Årstal viser det år, aftalerne har virkning for</i>	Mio.kr.
Vandmiljøplanen	99
Forvaltningsreform	21
Ændring af samordningsfradrag	21
1990	
Kommuner	
Kontanthjælp	-206
Betaling i daginstitutioner (indregning af kontanthjælp)	-45
Sygesikringsloven	43
Private grundskoler	-35
Besparelser på private skoler	-36
Fortrykte selvangivelser	-48
1. ledighedsdag	30
Amtskommuner	
Befordringsgodtgørelse til studerende	-70
Gymnasier	-46
Egenbetaling for medicin	-583
Lavere tilskud til tandpleje	-92
Fysioterapi til handicappede	30
1991	
Kommuner	
Sygedagpenge	-69
Revalideringsydelse	532
Stærkt plejkrævende i eget hjem	101
Pasning af syge børn	20
Ungdomsydelse	79
Aktiveringsprogrammet	-216
Afskaffelse af 800 kr.-regel	-25
Nedsat hjælp til SU-modtagere	-29
Sosu-uddannelse	-34
Folkeoplysningsloven	350
Skatte og afgiftsloven	-142
Forenkling af skatter	-31
Amtskommuner	
Sygedagpenge	41
Plejkrævende i eget hjem	22
Sosu-uddannelsen	33
Sygeplejerskeuddannelsen	-75
Affaldsdepoter	40
Beskæftigelse	61
Afskaffelse af 800 kr.-regel	628
Tilskud til fødselshjælp	33
1992	
Kommuner	
Revalideringsydelse	68
Stærkt plejkrævende i eget hjem	35
Skatterreform	-43
Førtidspension	555

<i>Årstal viser det år, aftalerne har virkning for</i>	Mio.kr.
Ændringer i regler for førtidspension mv. - kontanthjælp - sygedagpenge - barseldagpenge Børnefamiliepakken Private skoler Skattelove Levnedsmiddelkontrol, brugerfinansiering	81 -130 -965 696 33 -49 -155
Amtskommuner Sygeplejerskeuddannelse	-102
1993	
Kommuner	
Førtidspension	906
Lov om gebyrer	-115
Individuel boligstøtte	-51
Ændret forældrebetaling i daginstitutioner	100
Flygtning	330
Arbejdstilbud til ledige	-342
Bidragsordning til efterskoler mv.	86
Bistandsloven	70
Ungdomsydelse	310
Dagpenge	50
Betaling for varig hjælp	-146
Amtskommuner	
Patientforsikring	72
Forbrugerpriser på lægemidler	-31
Arbejdstilbud til ledige	-44
Eksaminer i gymnasiet	39
Lov om naturbeskyttelse	71
Børn og unge	236
1994	
Kommuner	
Ophævelse af betaling for varig hjemmehjælp	156
6. etape af bedriftssundhedstjenesten	46
Statstilskud til fritidsordninger ved private skoler	82
Tilskud til handicaptransport	31
Amtskommuner	
Ændringer i sygehus- og sygesikringslovgivningen	56
Lov om apotekernes bruttoavance	-31
Omlægning af medicintilskud	59
1995	
Kommuner	
Lov om individuel boligstøtte	-20
Almennyttig boligvirksomhed	-15
Betaling for dagtilbud	-29
Ny folkeskolelov	90

<i>Årstal viser det år, aftalerne har virkning for</i>	Mio.kr.
Andel af budgetgaranti vedr. førtidspension	720
Andel af budgetgaranti vedr. kontanthjælp og aktivering	245
Udbetaling af social pension til beboere på plejehjem	-771
Forhøjelse af fripladsgrænse	84
Henstilling om etablering af åbne børnepasningstilbud	153
Lov om tandpleje	37
Forstærket indsats på plejehjemsområdet	-20
Gebyrer for tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven	-69
Amtskommuner	
Gratis psykologhjælp	-15
Udbetaling af pension til beboere på plejehjem	-167
Lov om apoteksvirksomhed	-31
Tilskud til tandpleje	-75
Aflønning ved arbejdstilbud	28
Betaling til skriftlig censur	-38
Undervisning af voksne indvandrere	43
Udmøntning af voksen- og efteruddannelsespuljen	41
Forstærket indsats på sygehus og plejehjemsområdet	200
Omlægning af prakticløn	-35
Lov om folkebiblioteker	-48
Gebyrer for tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven	-41
1996	
Kommuner	
Refusionssats for boligsikring	-190
Betaling for daginstitutioner	-175
Bestemmelse om brobygning	44
Amtskommuner	
Jobtræningskvote	-296
Medicinområdet	-123
Omlægning af SU til prakticløn	-40
Uddannelsespulje	41
1997	
Kommuner	
Ændringer i bistanndsloven	-14
Aktiv arbejdsmarkedspolitik	-1.060
Betaling i klubtilbud	43
Amtskommuner	
Medicintilskud	-100
Sosu-uddannelsen	40
Affaldsdepoter	115
1998	
Kommuner	
Social pension og delpension	256
Høreapparater til amterne	-140
Sygedagpenge	351
Tilskud til briller	-42

<i>Årstal viser det år, aftalerne har virkning for</i>	Mio.kr.
Omlægning af jobtræning	-906
Omlægning af åben uddannelse	58
Bortfald af gebyrer for levnedsmiddelkontrol	81
Amtskommuner	
Servicelove	206
Ændring af bistsloven	-80
Overførsel af høreapparater	136
Overførsel af statsveje	275
Styrket narkoindsats	39
1999	
Kommuner	
Statens overtagelse af selskabsligningen	-319
Integrationsloven	362
Retssikkerhedsloven	39
Etableringsydelse	-42
Specialundervisning i døgninstitutioner	-40
Bidrag til efterskoler	83
Amtskommuner	
Integrationsloven	59
Retssikkerhedsloven	40
Specialundervisning i døgninstitutioner	40
Undervisning af udlændinge	-625
2000	
Kommuner	
Ændring af realkreditloven	21
Ejendomsværdiskat	-1.700
Efterregulering, integrationsloven	84
Forenkling af individuel boligstøtte	-135
Forældrebetaling i daginstitutioner	369
Ændrede udbetalinger af pensioner	-236
Lavere refusion for sygedagpenge	890
Sygedagpenge, ligestilling af private og offentlige arbejdsgivere	-410
Bedriftssundhedstjeneste	26
Fødevarerloven	-184
Amtskommuner	
Ejendomsværdiskat	-850
Sygedagpenge, ligestilling af private og offentlige arbejdsgivere	-254
Ændring af sygesikringsloven	-282
Behandling med Betainterferon	50
Ændring af arbejdsmarkedspolitik	-244
2001	
Kommuner	
Afgiftspligt	26
Støtte til børn og unge	45
Lov om børnetilskud	-33
Efterlevelseshjælp	82

<i>Årstal viser det år, aftalerne har virkning for</i>	Mio.kr.
Lov om virksomhedsservice	46
Lov om ledighedsydelse	46
Formuegrænse for personlige tillæg	47
Indsats mod stofmisbrugere	43
Begravelseshjælp	-34
Puljejob og offentlig jobtræning	-29
Ændret betaling for vidtgående specialundervisning	908
Produktionsskoler, aldersbestemte bidrag	79
Ny bibliotekslov	41
Amtskommuner	
Indsats mod stofmisbrugere	43
Tilskud til høreapparater	43
Støtte til børn og unge	45
Fjernelse af tilskud til visse lægemidler	-34
Ændring af sygesikringsloven	97
Styrkelse af akutberedskab	41
Styrkelse af kræftindsats	237
Ændret betaling for vidtgående specialundervisning	-956
Finansiering af aktivering	-28
Voksenuddannelser	-27
Lov om energibesparelser	-44
Landdistriktsstøtteloven	-760
2002	
Kommuner	
Lov om almennyttige boliger	-16
Ændret refusion for sygedagpenge	590
Social pension	194
Ændrede regler om hjemmehjælp	99
Lov om social service, grundtakst	6.033
Lov om social service, overgangsrefusion	-5.659
To-sprogede børn	20
Sygedagpenge, ændret dagpengeperiode	138
Fleksjob	183
Særlig støtte til børn	32
Korrektion af grundtakst	-48
Ændret budgettering af præmieringsordningen	72
Amtskommuner	
Lov om social service, grundtakst	-5.765
Skoler for sent udviklede	32
Kompensation for særlig støtte til børn	-32
Ændret sygehuslov (genoptræning)	29
Lov om tandpleje	45
Apotekerlov	-118
Aftale om behandlingsmål	51
Bedriftssundhedstjenesten	47
Forberedende voksenundervisning	-46
Sosu-uddannelsen	60

<i>Årstal viser det år, aftalerne har virkning for</i>	Mio.kr.
2003	
Kommuner	
Støtte til private andelsboliger	30
Reduktion af byfornyelsesramme	-36
Forenkling af vurdering af ejendomme	-144
Genindføring af efterlevelsespension	-23
Tidssvarende plejehjem overgår til boliger	-39
Tilskud på 75.000 kr. til anbragte børn	-71
Barselsorlov	-32
Arbejdsskader	31
Ændrede tilskudsregler vedr. folkeoplysning	-197
Ændrede regler om modersmålsundervisning	-44
Tilskud til skolefritidsordninger, frie grundskoler	37
Landzoneadministration mv.	22
Amtskommuner	
Erstatningsansvar	52
Brugerbetaling, mad til udviklingshæmmede	22
BST	52
Pædagogikumordning	29
Landzoneadministration mv.	-22
2004	
Kommuner	
Lov om almennyttigt boligbyggeri	-35
Lov om byfornyelse	-42
Skattestyrelsesloven	-117
Pasning af handikappede børn i eget hjem	60
Lov om social pension, helbredstillæg	49
Det kommunale beredskab	-105
Flere i arbejde	176
Aktiv socialpolitik	83
Integrationsloven	44
Reform af daghøjskoler	66
Ændring af folkeskoleloven	105
Amtskommuner	
Behandling af stofmisbrugere	141
Udlægning af praksisreservelægeordningen	101
Flere i arbejde	31
Deltagerbetaling for VUC	-39
Det bemærkes, at diverse øremærkede tilskud til amtskommunerne ikke er med.	

Bilag 5

Marginale effekter af udligning

Husstande og udligningsordninger

Hvis en husstand flytter til eller fra en kommune, påvirker det kommunens økonomi. Det er også tilfældet, hvis en borger får en større eller mindre indkomst, og hvis en arbejdsløs kommer i arbejde. Husstanden betaler skat, og den bruger den kommunale service. Men de enkelte husstandes forhold påvirker også kommunens økonomi gennem udligningsordningerne.

Flytter en person til kommunen, er der for det første en *indkomsteffekt*, fordi kommunens skattegrundlag ændres. For det andet er der en *personeffekt*. Den indgår dels ved, at der bliver en borger mere, når det gennemsnitlige beskatningsgrundlag beregnes, dels ved at alle personer i større eller mindre grad indgår i beregningen af udligningen af udgiftsbehov.

I det følgende vises, hvordan og hvor meget de marginale effekter er ved, at en husstand flytter til eller fra eller skifter status.

Udligning af beskatningsgrundlag

Indkomsteffekten

Udgangspunktet er ligning 3.9 for landsudligning. Af beregningsmæssige grunde betegnes kommune i 's samlede beskatningsgrundlag som I_i i det følgende, dvs. $I_i = Y_i \times N_i$. Ligning 3.9 kan da omskrives til

$$B1 \quad T_i = (N_i \times Y - I_i) \times 0,45 \times \frac{DA}{Y \times N}$$

Ved differentiering findes effekten af en marginal forøgelse af indkomsterne som

$$B2 \quad \Delta T_i = -0,45 \times \frac{DA}{Y \times N} \Delta I_i$$

Denne størrelse er negativ, fordi en forøgelse af indtægterne formindsker tilskuddet eller forøger tilsvaret i udligningen af beskatningsgrundlag.

Tilsvarende fås indkomsteffekten fra §18-udligningen af 6.1:

$$B3 \quad \Delta T_{i\text{\$18}} = -0,40 \times \frac{DA}{Y \times N} \Delta I_i$$

Af 3.10 kan indkomsteffekten for hovedstadsudligningen beregnes som:

$$B4 \quad \Delta T_{ih} = -0,40 \times \frac{DA_h}{Y_h \times N_h} \Delta I_i$$

For 2004 har en borgers indkomstfremgang på 1.000 kr. følgende effekt i udligning af beskatningsgrundlag:

- I landsudligningen -112 kr.
- I § 18-udligningen -86 kr.
- I hovedstadsudligningen -99 kr.

Får en person i hovedstadsområdet en fremgang i indkomst på 1.000 kr. vil kommunen således få (112+99 =) 111 kr. mindre i provenu. Er den kommunale skatteprocent 20 pct., får kommunen 200 kr. i kommuneskat. Netto er provenuet kun 89 kr. Dertil kommer dog et øget bloktilskud på 18 kr., jf. nedenfor.

Personeffekten i udligningen af beskatningsgrundlag

Idet der ses bort fra indkomsteffekten, vil en differentiering af B1 med hensyn til N_i vise, hvad en tilflytter påvirker kommunens tilskud fra landsudligningen med:

$$B5 \quad \Delta T_i = Y \times 0,45 \times \frac{DA}{Y \times N} \times \Delta N_i$$

For §18-udligningen er personeffekten

$$B6 \quad \Delta T_{i\text{\S}18} = 0,9Y \times 0,4 \times \frac{DA}{Y \times N} \times \Delta N_i$$

Og i hovedstadsudligningen:

$$B7 \quad \Delta T_{ih} = Y \times 0,40 \times \frac{DA_h}{Y_h \times N_h} \times \Delta N_i$$

For 2004 kan effekten af, at en tilflytter (uden indtægter) flytter til kommunen, beregnes til

- I landsudligningen 15.161 kr.
- I §18-udligningen 12.131 kr.
- I hovedstadsudligningen 13.886 kr.

Statstilskud

Ved fortsat at bruge omskrivningen $I_i = Y_i \times N_i$ ændres ligning 5.1 således:

$$B8 \quad A_i = \frac{Y_i \times N_i}{Y \times N} \times A = \frac{I_i}{Y \times N} \times A$$

En marginal forøgelse af indkomsterne har følgende betydning for statstilskuddet:

$$B9 \quad \Delta A_i = \frac{\Delta I_i}{Y \times N} \times A$$

En indkomstfremgang på 1.000 kr. resulterer i et øget statstilskud på 20 kr. i kommuner uden for hovedstadsområdet og på 18 kr. for kommuner i hovedstadsområdet. Derved stiger det ovenfor nævnte nettoprovenu med dette beløb.

Udligning af udgiftsbehov

Udgangspunktet er ligning 4.15, der omskrives således:

$$B8 \quad T_i = \left(\frac{GT + DEMO_i + SOC_i}{N_i} - \frac{DA}{N} \right) \times 0,45 \times N_i = (GT + DEMO_i + SOC_i - N_i \times \frac{DA}{N}) \times 0,45$$

Opgaven er at beregne gevinsten/tabets ved, at en enhed – typisk ved en til- eller fraflytning – kommer til eller fra. Denne marginale ændring findes ved at differentiere B8 med enheden e_{ij} : Til det formål er det praktisk først at differentiere hvert af leddene i parentesens. Vi har da:

$$B9 \quad \frac{dGT}{de_{ij}} = 0, \text{ da } GT \text{ er en konstant}$$

Det demografiske udgiftsbehov beregnes (4.11) som $DEMO = \sum_j P_j \times e_{ij}$.

I det demografiske behov indgår imidlertid dels et tal for udlejningsboliger, dels et tal for førtidspension. Med betegnelserne fra 4.16 og 4.17 er det da hensigtsmæssigt at definere det demografiske behov som bestående af tre led:

$$B9 \quad DEMO_i = \sum_j P_j \times e_{ij} + P_{bolig} \sum_a x_a v_a + P_{førtidspension} \sum_g x_g f_g,$$

hvor andet led er udlejningsboliger, og tredje led er førtidspensionister. Vi har da:

$$B10 \quad \Delta DEMO_i = (P_j + P_{bolig} \times v_a + P_{førtidspension} \times f_g) \Delta e_{ij}$$

De sidste to led i parentesens er nul, hvis den ændrede enhed ikke omfatter disse kriterier, dvs. en udlejningsbolig eller en 20-59-årig.

Den marginale effekt af det sociale udgiftsbehov findes ved at differentiere 4.14:

$$B11 \quad \Delta Soc_i = [0,2 \times (DA - 275GT) \times \frac{v_j}{\sum_i e_{ij}}] \Delta e_{ij}$$

Endelig er der det sidste led i parentesens i B8, der ved differentiering giver:

$$B12 \quad \Delta(N_i \times DA/N) = \frac{DA}{N} \Delta N_i \text{ eller } 0$$

Denne størrelse er lig 0, hvis der ikke ændres i antallet af personer. Det er tilfældet, hvis ændringen alene er fx nedlæggelse af en udlejningslejlighed. Det er også tilfældet, hvis man isoleret ser på, hvad den enkelte borger betyder for udligningen af udgiftsbehov uanset til- og fraflytning. Hvis ændringen drejer sig om til- eller fraflytning af en person (dvs. $\Delta N_i = 1$), er differentialkvotienten i B12 lig DA/N , dvs. det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger på landsplan. Det er i 2004 33.881 kr. I hovedstadsområdet kommer yderligere udgiftsbehovet fra hovedstadsudligningen. Her er personeffekten 34.878 kr. Det bemærkes, at $\Delta e_{ij} = \Delta N_i$ i denne situation, idet der er tale om tilflytning af en borger.

Samlet bliver regnestykket:

$$B13 \quad \Delta T_i = 0,45 \times [P_j + P_{bolig} \times v_{\dot{a}} + P_{f\ddot{or}ridspension} \times f_g + 0,2 \times (DA - 275GT) \times \frac{v_j}{\sum_i e_{ij}} - \frac{DA}{N}] \Delta e_{ij}$$

I det følgende er givet nogle eksempler, hvor de samlede virkninger af skat og udligning er beregnet for tilflytning af forskellige typer af husstande. Alle eksempler er fra en § 18-kommune med en skatteprocent på 21,5.

Eksemplet med en husstand, der består af et ægtepar i 50-års-alderen, viser, at en indkomstfremgang betyder ret lidt for kommunekassen. Årsagen er den stærke udligning, når kommunen er omfattet af både landsudligningen og § 18-udligningen. Det samme billede ses for hovedstadskommuner.

Endvidere ses, at udvalgte husstande har en betydelig effekt via udligningen af udgiftsbehov. Tilflytning af en enlig kvinde med to børn skaber således en indtægtsfremgang, der er dobbelt så stor som tilflytning af et midaldrende ægtepar, der tjener en million om året.

Den fattige student er medtaget som eksempel, fordi det ofte hævdes, at studenter ikke giver kommunen indkomster. Det er rigtigt, for så vidt angår indkomstskat, men netop den lave indkomst betyder, at studenten giver et øget provenu fra udligningen af beskatningsgrundlag. Effekten på

udgiftsbehov er negativ, men studenter koster sjældent kommunen ret meget.

Det sidste eksempel »Jensen får arbejde« viser den kommunaløkonomiske effekt af, at en arbejdsløs får et job som ufaglært, og at hans skattepligtige indkomst derved stiger med 60.000 kr. fra 140.000 kr. til 200.000 kr. Den forbedring af Jensens levevilkår forringer kommunens økonomi med 10.000 kr., og her er ikke indregnet de udgifter, kommunen måske har haft ved at skaffe ham job. Det er her forudsat, at Jensen har modtaget arbejdsløshedsdagpenge. Var han som udgangspunkt på kontanthjælp, skulle der modregnes med kommunens sparede udgifter hertil.

Marginal beregning af skat og udligning

	Husstand			
Skatteprocent i kommunen 21,5	Enlig arbejdsløs kvinde med to børn på 3 og 7 år	Student på 20 år	Familie. To voksne og to børn på 3 og 8 år	Jensen får arbejde. Kommunaløkonomisk effekt
	1.000 kr.			
Husstandens skattepligtige indkomst	140	40	500	60
Indkomstskat til kommunen	30	9	108	17
Udligning af beskatningsgrundlag Landsudligningen i alt	30	11	5	-9
§18-udligning i alt	23	8	-1	-8
Statstilskud	5	2	19	3
Udligning af udgiftsbehov	61	-8	27	-13
Udligning og skat i alt	148	21	135	-10

	Ægtepar på 50 år				
Skatteprocent i kommunen 21,5	1.000 kr.				
Husstandens skattepligtige indkomst 1.000 kr.	200	400	600	800	1000
Indkomstskat til kommunen	43	86	129	172	215
Udligning af beskatningsgrundlag Landsudligningen i alt	8	-14	-37	-59	-81
§18 udligning i alt	4	-15	-35	-55	-75
Statstilskud	8	15	23	30	38
Udligning af udgiftsbehov	-20	-20	-21	-21	-21
Udligning og skat i alt	43	52	59	68	76

Litteratur

Byrdefordelingsudvalgets Sekretariat: Tilskud efter objektive kriterier. 1971.

Det Skæve Danmarks oplæg til ændring af: Uddeling af statstilskud, Udligning af beskatningsgrundlag, Udligning af udgiftsbehov, Udligning af købsmoms. 2000.

Dilling Hansen, Mogens m.fl. (1985): *Regional ulighed. En undersøgelse af kommunal service, beskatning og udligning med særlig henblik på Vest- og Nordjylland.*

Er Danmark så skævt? Rapport udarbejdet af et embedsmandsudvalg nedsat af kommuneforeningerne i Københavns Amt, Frederiksborg Amt og Roskilde Amt.

Finansministeriet (1968): *Statens refusioner af kommunernes udgifter.* Betænkning nr. 471.

Finansministeriet (2002): *Aftalesystemet.*

Groes, Nils (2004): Skatteprocenter, serviceniveau og udligning i kommunerne. I: Olsen, Leif og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng?* AKF Forlaget.

Indenrigsministeriet (1978): *Kommunale udgiftsbehov.* Betænkning nr. 855.

Indenrigsministeriet (1982): *Kommunal udligning og tilskud til kommunerne*. Betænkning nr. 963.

Indenrigsministeriet (1985): *Statsfinansieret udligning*. Betænkning 1059.

Indenrigsministeriet (1989): *De kommunale opgavers fordeling og finansiering*. Betænkning 1168.

Indenrigsministeriet (1993): *Redegørelse om aktivitetsbestemte tilskud, forenkling af udligningssystemet, statstilskuddets fordeling*. Betænkning nr. 1250.

Indenrigsministeriet (1998): *Betænkning om kommunernes udgiftsbehov*. Betænkning nr. 1361.

Indenrigsministeriet (1998): *Forenkling af den kommunale finansiering*. Betænkning nr. 1365.

Indenrigsministeriet (2001): *Kommunal udligning – en guide til det kommunale tilskuds- og udligningssystem*.

Indenrigsministeriet: *Kommunal udligning og generelle tilskud*. Hvert år siden 1984.

Indenrigsministeriet (2002): *Kommuner og amtskommuner - opgaver og finansiering*.

Indenrigsministeriet (2003): *Forberedelse af de nødvendige tilpasninger i tilskuds- og udligningssystemet til ikrafttræden 1. jan. 2004*.

Indenrigsministeriet (2004): *Et nyt udligningssystem*. Betænkning 1437. Januar.

KL (2000): *Principper for kommunal finansiering og udligning*. Debatoplæg.

KL: Budgetredegørelse. Diverse årgange.

Lotz, Jørgen (1987): *Kommunernes Finansiering*. Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Lotz, Jørgen (2000): *Retfærdighed eller økonomi i den offentlige sektor*. Danmarks Forvaltningshøjskole.

Lotz, Jørgen (2001): *Krise i det kommunale udligningssystem?* Samfundsøkonomen November.

Lundtorp, Svend og Poul Erik Mouritzen (2001): *Kommunal udligning og de svage kommuner*. Fokus januar.

Lundtorp, Svend (2002): *Dogmer og berygtede regnestykker i den kommunale udligning*. Samfundsøkonomen april.

Lundtorp, Svend (2001): *En lille forenkling af udligningsordningerne*. Kronik i Danske Kommuner nr. 17.

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

Nordisk Ministerråd (2001): *Kommunala utjämningsystem i Norden*.

Petersen, Niels Jørgen Mau (1995): *Decentralisering og kommunaløkonomi*.

Petersen, Niels Jørgen Mau (1993): *Kommunal udligning*. Undervisningsnote nr. 54 . Økonomisk Institut.

Strukturkommissionen (2004): *Betænkning 1434*. jan.

Tilskuds- og udligningssystemets betydning for hovedstadsregionen. Rapport udarbejdet af Københavns Amt, Københavns Kommune, Frederiksborg Amt, Roskilde Amt, Frederiksberg Kommune.

Summary

Developments in Danish local government redistribution schemes

Issued May 2004

by Svend Lundtorp

Redistribution schemes in Denmark

In every country local authorities have different sources of revenue and levels of expenses. This is why most countries have redistribution schemes to ensure that local authorities have fairly equal opportunities to provide services.

This is also true for Denmark.

Redistribution applies to both local authorities and counties. In the Danish system, there are three main redistribution schemes:

Redistribution according to tax base

The most important source of revenue for the Danish local authorities is income tax. However, there are great differences in the incomes of citizens in various parts of the country. In the wealthiest local authority, the average income is, thus, more than 2.5 times that of the poorest local authority. In order to avoid these differences being reflected in the service level, redistribution has been implemented according to tax base, where the tax base is mainly personal income.

There are three schemes. The most important one involves local authorities with a tax base that exceeds the national average giving the equivalent of 45 per cent of the value for tax from that part of the tax base that exceeds the average. Similarly, local authorities that rank below the national average receive compensation of 45 per cent.

In addition, local authorities which have a tax base that is lower than 90 per cent of the national average are compensated with another 40 per cent for what they need to reach 90 per cent. The marginal compensation for these local authorities is, thus, 85 per cent.

Furthermore, the Copenhagen region operates with a redistribution scheme that requires local authorities with revenue exceeding the Copenhagen regional average to give 40 per cent. Similarly, local authorities which rank below the Copenhagen regional average receive compensation of 40 per cent. The marginal redistribution in the Copenhagen region is, then, 85 per cent – i.e. 45 per cent in national redistribution and 40 per cent in Copenhagen regional redistribution. There are no local authorities in the Copenhagen region which are below 90 per cent of the national average.

Redistribution of level of expenses

Due to, among other things, demographic conditions, local authorities have different levels of expenses. This means that low and high levels of expenses are redistributed between local authorities.

The level of expenses per capita is calculated as the total local authority expenses divided by the total population. Local authorities with levels of expenses that exceed the national average are compensated with 45 per cent of what they need to reach the national average. Similarly, local authorities with levels of expenses that are lower than the national average give 45 per cent.

A local authority's level of expenses consists of three components:

- A basic subsidy that is granted to all local authorities. This benefits the small local authorities.
- A level of expenses calculated on the basis of demographics. This emphasises, among other things, the number of children and elderly.
- A level of expenses calculated on the basis of social services. This includes such factors as unemployment figures and socially burdened urban areas.

In addition, there is a special redistribution scheme in the Copenhagen region.

Government subsidies

The third central scheme is the distribution of government subsidies. This distribution is mathematically very simple in that government subsidies are distributed according to tax base.

This means that the wealthy local authorities receive the most. Naturally, this has resulted in quite a bit of discussion, but the idea is that a reduction in government subsidies should have the same effect on the level of taxation in all local authorities. In recent years, however, government subsidies have increased as a result of the local authorities taking on more tasks, and with this new situation, the system appears not to function properly.

Other redistribution schemes

The Danish redistribution system is quite complex, at times even confusing. This is, among other things, because a number of special schemes have been created in addition to the three central redistribution schemes. There are about 15 of such schemes. Included among them are:

- Special subsidies for financially burdened local authorities.
- Subsidies for island local authorities.
- Redistribution of expenses towards refugees and immigrants.
- Transition schemes in connection with new legislation in which some local authorities are particularly burdened with new tasks.

Noter

1. Se fx Lotz 2000 side 281-282. Forholdet mellem skat og service i de enkelte kommuner offentliggøres hvert år af Indenrigsministeriet i »Kommunale nøgletal«.
2. Kilderne til dette afsnit er Betænkning 1250, Mau Pedersen (1995) og Mikkelsen (1991).
3. Betænkning 471. 1968.
4. Betænkning 963. 1982.
5. Betænkningerne nr. 1361 og nr. 1365.
6. Lotz 2000 side 319.
7. Mau Pedersen 1995.
8. Betænkning 1365 side 145-146. Beregningerne er gentaget og udvidet i betænkning 1437 (bind 2 side 79).
9. En analyse af § 18-udligningen er givet i betænkning 1365 side 130 ff.
10. Betænkning 1434, Bind 2. side 205 ff.
11. Betænkning 1437 side 17 samt Nils Groes 2004.
12. Betænkning 1437 side 121.
13. Betænkning 1437 side 215 ff.