

# Kommunal udligning: Principper og dilemmaer

## Sammenfatning



# Sammenfatning

## Rammesætning og formål

Danmark har decentraliseret en meget stor del af den offentlige sektor til kommuner, som fungerer i et kommunalt selvstyre. Kommunal udligning kan ses som en central forudsætning for omfang og indhold af selvstyret og for det kommunale opgaveansvar i det hele taget. Andre forhold, herunder den overordnede styring af kommunerne, er dog også meget afgørende for selvstyrets omfang og karakter.

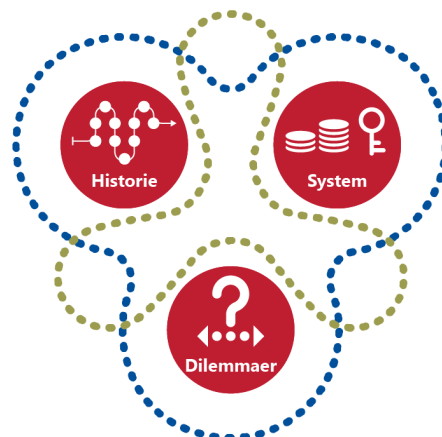
Den kommunale udlignings vigtige rolle motiverer denne undersøgelse af udlignings baggrund, principper og funktion, herunder med tanke på den fremtidige udvikling. Endvidere analyseres en række dilemmaer, der kan mødes i arbejdet med forbedring af systemet.

Udligning er i praksis afgrænset til den del af den offentlige økonomi, der omhandler udjævnende betalinger til og fra kommuner med statens mellemkomst, og som i daglig tale omtales som tilskuds- og udligningssystemet. Betalingerne er hjemlet i udligningsloven. Refusioner og andre øremærkede tilskud og overførsler er ikke omfattet.



Tilskuds- og udligningssystemets formål kan bl.a. udledes med henvisning til Europarådets charter om lokalt selvstyre, hvori der lægges vægt på udjævning af ulige fordelte finansieringskilder og økonomiske byrder. Mere specifikt skal der sikres en sammenhæng mellem lokal skat og lokal service. Udligningen skal derfor udjævne de økonomiske vilkår mellem kommunerne således, at de enkelte kommuner får mulighed for at fastsætte nogenlunde ensartede serviceniveauer ved nogenlunde ensartede beskatningsniveauer.

Herved kan tilskuds- og udligningssystemet medvirke til at muliggøre den organisering af velfærdssamfundet i kommuner, som er valgt her i landet med et mål om allokativ efficiens. Udligningssystemet medvirker også i afbødning af lokale økonomiske stød fra konjunkturudviklingen og har en forbindelse til fordelingspolitikken, selvom fordeling mellem personer ikke er et selvstændigt formål.



Det er derimod ikke udligningssystemets formål at ensliggøre kommunerne med hensyn til skat og service, men derimod at give ligelige muligheder. Ligeledes er det ikke borgernes levevilkår i vid forstand, der er mål for udjævning.

En kort oversigt over tilskuds- og udligningssystemet viser, at dette er opbygget af en generel del og en række særlige ordninger med hovedvægten på den generelle del. I alle ordningerne er det i en vis forstand to dimensioner af ulige vilkår, der fokuseres på, nemlig skatte- og indtægtsgrundlag og udgiftsbehov. I den generelle del er der opgjort ét samlet mål for disse to dimensioner, der udlignes efter, og som i ét nettotal kan benævnes kommunernes strukturelle balance. Dette nøgletal, dvs. 'den strukturelle balance opgjort pr. indbygger' for de enkelte kommuner, giver et godt førstehåndsindtryk af den udligningsopgave, der tegner sig. På et kommunalt danmarkskort findes de mest gunstige balancer bl.a. omkring Aarhus og især i hovedstadsområder, mens de negative balancer præger mange kommuner på Fyn, Lolland-Falster samt i Nord- og Sydjylland, men også nogle kommuner på Københavns Vestegn og i dele af Sjælland. Når der herefter ses på den faktiske omfordeling fra tilskuds- og udligningssystemet, er der som forventet et betydeligt sammenfald med billedet af de kommuner, der afgiver og modtager fra systemet.

Det skattegrundlag, der udlignes, er en sammenvejning af udskrivningsgrundlaget for de personlige indkomster og en procent af de afgiftspligtige grundværdier. Der er umiddelbart betydelige variationer mellem kommunerne i skattegrundlaget pr. indbygger med en faktor 1:2,5 for de kommunale yderpunkter.

For udgiftsbehovet er der en central sondring mellem det aldersbestemte (demografiske) udgiftsbehovs del heraf og den del, der udgøres af det socioøkonomiske udgiftsbehov. Hvert af disse udgør ifølge udligningsloven henholdsvis to tredjedele og en tredjedel.

## Hvad er udligning generelt?

Udligning udjævner forskelle i kommunernes vilkår, som de ikke selv har indflydelse på.

Det er forskelle i skattegrundlag og udgiftsbehov pr. indbygger set i forhold til landsgennemsnittet.

Forskellene udlignes med typisk 93 % eller 95 %.

Staten udmelder modtagere og betalere en gang årligt.

Der indgår også bloktilskud og en række særlige ordninger.

En væsentlig del af variationen og informationen i det aldersbetingede udgiftsbehov illustreres ved at se på aldersvariationen i de såkaldte enhedsbeløb, dvs. udgiftsbehov for en person i en bestemt aldersklasse. Her har de yngre og de ældre aldersklasser de højeste enhedsudgifter.

For det socioøkonomiske udgiftsbehov skal dette indikere det udgiftspres, der kan henføres til socioøkonomiske faktorer, herunder forhold vedr. struktur og

geografi, befolkningssammensætning (fraset alder), boligforhold, sundhedsrelaterede forhold samt forhold knyttet til erhvervsaktivitet og uddannelse. Hver faktor optræder med en lovfastsat vægt og sammenvejes til et samlet udtryk benævnt det socioøkonomiske indeks. Et landkort kan indikere den geografiske fordeling, som aktuelt svinger fra et indeks på 52 til et indeks på 163 – med 100 som gennemsnit.

Med forskellene i skattegrundlag og udgiftsbehov opgjort pr. indbygger i hver sine ordninger og sat i forhold til landsgennemsnittet udlignes der herefter med en vis intensitet, dvs. udligningsniveau. Dette udligningsniveau er fastsat til 93 % eller 95 % og for enkelte kommuner på skattegrundlaget 75 %. Det sker i udgangspunktet i mellemkommunale ordninger og med et loft for udligningseffekten for skattegrundlagene på 93 %, dvs. det såkaldte overudligningsloft. Med til den generelle del af udligningen hører også bloktilskuddet, hvor indbyggertallet er fordelingsnøgle.

Dertil kommer en hel række særlige udlignings- og tilskudsordninger. Selvom de enkelte ordninger er beskrevet i lovgivningen, er det forskelligt, hvor tydelig sammen-

hængen er til bestemte faktorer. Nogle af ordningerne er opbygget som tilskudsordninger primært finansieret af staten. Det gælder bl.a. de to væsentlige ordninger vedr. henholdsvis udsatte ø- og yderkommuner og udsatte hovedstadskommuner, men også det såkaldte finansieringstilskud. Andre særlige ordninger er etableret som mellemkommunale ordninger, hvor nogle kommuner modtager, men andre betaler beløb. Det gælder bl.a. udligning af kommunernes del af selskabsskatten, dækningsafgift af offentlige ejendomme og udligning vedr. udgifter forbundet med udlændinge.

I en analytisk sammenhæng er det iøjnefaldende resultat tilskuds- og udligningsystemets omfordelende effekt. Set i forhold til en situation uden udligningsordninger og med tilskud alene fordelt efter

indbyggertalsnøglen opgøres den samlede omfordelende effekt til 28,1 mia. kr. i 2025. Ca. 15 % af omfordelingen udgøres af den omfordeling, der kan henføres til de særlige tilskuds- og udligningsordninger. Omfordelingsomfanget har været kraftigt stigende omkring strukturreformen i 2007, jf. de væsentlige opgave- og finansieringsændringer, der foregik her. Også i årene umiddelbart efter 2020-reformen steg

## Hvad er vigtige særlige ordninger?

Ved siden af den generelle del af udligningsystemet er der en række særlige ordninger, herunder væsentligst:

- Finansieringstilskud
- Separate udligningsordninger: kommunal selskabsskat, offentlig dækningsafgift samt udgifter vedr. flygtninge, indvandrere m.fl.
- Særlige tilskud til udsatte kommuner og lignende: ø- og yder- samt hovedstadskommuner, kommuner med øer og færger og grænsenære kommuner mv.
- Særtilskud til vanskeligt stillede kommuner.

## Analysepunkter til belysning:

### *Systemets effekter*

- Omfordelingsomfang
- Udjævning.

### *Systemets struktur*

- Særordningernes andel
- Fastlåsning af tilskud
- Særtilskud efter ansøgning.

omfordelingsomfanget igen mærkbart, men det er også steget både før og efter disse år. Det stigende omfordelingsomfang genfindes også i betydelig grad, når der regnes i faste priser, eller det sættes i relation til det samlede opgaveomfang. Omfordelingen vil også stige mærkbart i 2026.

Systemets markante udjævnende effekt genfindes også, når de enkelte kommuners økonomi beregnes med og uden udligning. Hvis den fulde virkning af et bortfald af systemet antages at slå igennem på kommuneskatten, ville spændet mellem laveste og højeste udskrivnings-

procent i 2025 øges fra ca. 2 procentpoint til godt 47 procentpoint, hvilket dog selv sagt er rent hypotetisk.

Set over en længere periode fra 2013 til 2025 kan det observeres, at de særlige ordninger tegner sig for en stigende andel af omfordelingsomfanget, selvom det fortsat er den generelle del af systemet, der står for langt den største del.

Denne udbygning af de særlige ordninger er endvidere foregået, samtidig med at en mærkbar del – i 2025 knap 10 % – af beløbene er fastlåste i betydelig grad.

Endelig er særtilskud efter ansøgning som isoleret post også øget væsentligt fra 2013. Det er sket, samtidig med at antallet af modtagerkommuner er reduceret eller stagneret.



Hvis der skal indhøstes viden om arbejdet med tilskuds- og udligningssystemet, er historien vigtig. Elementer af kommunal udligning kan registreres i den danske offentlige økonomi over en meget lang tidshorisont, hvor bl.a. socialreformen i 1930'erne optræder. Det, der kan kaldes det moderne udligningssystem, er primært udviklet fra 1970'erne via en række reformer og ændringer.

I en næsten 50-årig periode har der været gennemført analysearbejder og systemudvikling, som ud over i de relevante lovforslag og andre regelsæt kan følges via et stort antal rapporter og betænkninger. I de fleste af årene har det været det såkaldte Finansieringsudvalg og arbejdsgrupper under Indenrigsministeriet, som har stået som forfatter.

Udvikling og udbygning af tilskuds- og udligningssystemet er ikke foregået i en gradvis, kontinuert proces, men er præget af forskellige emner, der er taget op med forskellig vægt på relevante tidspunkter. Historikken kan dog struktureres i delperioder med særskilte overskrifter.

Udviklingen i kommunale opgaver samt eliminering eller nedbygning af statslige refusionssystemer har ofte været igangsættere af forstærkede udligningssystemer.

Selvom systemets "fødselsår" regnes som 1984, og den daværende opbygning fortsat til dels ses aftegnet i de efterfølgende systemer, er mange elementer tilkommet senere og til dels forsvundet igen. Nogle af disse emner, som til dels optræder som mere permanente dilemmaer, jf. senere, er bl.a.:

- Spørgsmål om separation af bloktilskud fra udligning
- Vægten til henholdsvis demografi og socioøkonomiske forhold
- Separation af de enkelte udligningsordninger eller fokus på nettoopgørelser
- Mellekommunal "Robin Hood-udligning" eller statsfinansieret udligning
- Fremgangsmåde i behandlingen af de svagest stillede kommuner
- Metode til opstilling og beskrivelse af udgiftsbehov.



I forlængelse af opridsningen af det historiske forløb på udligningsområdet og baseret på erfaringerne fra udviklingsprocessen kan der opstilles en række dilemmaer, som ofte vil opstå, når systemet skal besluttes i praksis. Listen er ikke udtømmende, og dilemmaerne er selvsagt ikke nødvendigvis uløselige, men illustrerer snarere nogle konfliktende hensyn, som kræver en stillingtagen i de konkrete situationer. Nogle forsigtige udsagn om erfaringer er forsøgt udtaget.

Dilemma 1: Skal bloktilskuddet alene være et kommunalt finansieringselement eller medvirke direkte i udligningen? Det konkluderes, at det er vanskeligt at vælge alene den ene eller den anden model, men adskillelse af de to opgaver kan være hensigtsmæssig.

Dilemma 2: Skal udligningen være mellemkommunal ("Robin Hood") eller statsfinansieret? Det kan konkluderes, at den mellemkommunale form har fordele med hensyn til transparens, mens asymmetrisk finansiering med statsfinansiering kan nære illusioner om betalingen af udligning.

## Dilemmaer i udligningsarbejde

- ⇒ *om organisering*
- ⇒ *om indtægtsudligning*
- ⇒ *om udgiftsbehovsudligning*
- ⇒ *om øvrige spørgsmål*

Dilemma 3: Skal udligningen være landsdækkende, eller skal noget af den knyttes til geografisk afgrænsede områder? Det kan konkluderes, at det landsdækkende er udgangspunktet, men geografisk afgrænsning kan være et relevant udligningsredskab.

Dilemma 4: Skal udligningen opbygges af separate ordninger vedr. skattegrundlag og udgiftsbehov, eller skal der søges nettoficering, hvor det er muligt? Det kan konkluderes, at valget må tage præsentations- og forståelsesmæssige forhold

i betragtning, og at nettoopgørelsen medfører ensartede udligningsniveauer for skattegrundlag og udgiftsbehov. Nettoficering er dog også en oplagt mulighed for forenkling.

Dilemma 5: Skal systemet opbygges alene fra eller primært via generel udligning, eller skal der kunne rummes særlige ordninger og særtilskud? Det kan konkluderes, at det næppe er realistisk at undgå særlige ordninger, men disse må minimeres, hvis forenkling og transparens ønskes prioriteret.

Dilemma 6: Skal forskellige skatte- og indtægtsgrundlag udlignes via et samlet skattegrundlag, eller skal der anvendes separate ordninger? Det kan konkluderes, at samling af indtægtsgrundlag i ét grundlag giver en form for ligebehandling, men at der netop kan være begrundede ønsker om afvigende udligningsmæssig behandling af forskellige indtægtstyper.

Dilemma 7: Skal der anvendes egen eller gennemsnitlig skatteprocent i skattegrundlagsudligningen? Det kan konkluderes, at den gennemsnitlige skatteprocent er valgt for at forhindre enkeltkommuners indflydelse på udligning, men at dette valg udløser en problematik vedr. overudligning.

Dilemma 8: Den vanskelige opgave med at opgøre et retvisende udgiftsbehov for den enkelte kommune forudsætter anvendelse af de fagligt set bedste metoder samt valg mellem udgiftsnormmetode og adfærdsmetode – og herunder bl.a. stillingtagen til normaludgiftsmetode og kriteriemetode. Det kan konkluderes, at der historisk er truffet nogle valg i retning af adfærdsmetode og kriteriemetode, hvis fastholdelse kan indikere, at disse beslutninger har fungeret.

Dilemma 9: Hvor stramme krav skal der stilles til objektive udgiftsbehovskriterier primært om årsagssammenhæng, upåvirkelighed og gennemsigthed? Det kan konkluderes, at kravene har vist sig levedygtige, hvilket kan indikere deres relevans i anvendelsen, men at en vis pragmatik må kunne anlægges set i lyset af den usikkerhed, der er forbundet med udgiftsbehovsopgørelsen.

Dilemma 10: I hvor høj grad skal udligningssystemets opgørelser løbende tilpasses de dynamiske forhold, der optræder i udviklingen i de kommunaløkonomiske vilkår? Det kan konkluderes, at hensyn til overskuelighed og forudsigelighed trækker i retning af at minimere forsøg på præcision vedr. dynamiske elementer.

Dilemma 11: Diskretionære særtilskud til vanskeligt stillede kommuner harmonerer ikke nødvendigvis med et regelbaseret udligningssystem med faste terminer, men særtilskud anvendes dog i praksis alligevel. Det kan konkluderes, at særtilskud ikke helt kan undværes, men søges minimeret, hvis systematik i kredsen af modtagerkommuner kan identificeres og organiseres via den regelbaserede ordning.

Dilemma 12: Under hensyntagen til udligningssystemets formål er aktualiteten af udligningen vigtig, men der er samtidig ønsker om stabilitet og minimale ændringer fra år til år. Det kan konkluderes, at fastlåsning af en række tilskud synes at have prioriteret stabilitetshensynet, men det giver risiko for, at systemet taber legitimitet på sigt og kan evt. udløse større ændringer senere.

Dilemma 13: Afdækning af forskelle i økonomiske vilkår mellem kommunerne lægger op til en fuld udligning, men et udligningsniveau på 100 % kan evt. give utilsigtede negative incitamenter på effektivitet og vækstunderstøttelse. Det kan konkluderes, at udligningsniveauet ikke er 100 %, og at der i den (politiske) stillingtagen til udligningsniveauet også må tages hensyn til effektivitet og til kommunernes interesse i indkomstgrundlaget.

Dilemma 14: Det tilstræbes i udgangspunktet, at udligningssystemet er neutralt i forhold til kommunale dispositioner, men utilsigtede incitamentsvirkninger kan være vanskelige at undgå og i visse situationer ønskelige. Det kan konkluderes, at incitamentsvirkninger fra udligningen kan underkastes særlig opmærksomhed, og at overholdelse af princippet om objektive kriterier vil modvirke uønskede incitamentsvirkninger. I tilfældet med sanktionsmekanismerne er de incitamentsmæssige virkninger ønskede.

Det konkluderes, at formålet med undersøgelsen har været at bidrage med erfaringer med udgangspunkt i redegørelsen for det gældende system og enkelte analysepunkter. Herfra kan rejses nogle opmærksomhedspunkter for systemet, som belyses nærmere via diskussionen af en række dilemmaer i udligningsarbejdet.

Dilemmaerne illustrerer nogle mulige konfliktende hensyn, men peger også på nødvendigheden af valg og muligheder i den forbindelse.

Tilskuds- og udligningssystemet har hidtil udgjort – og skal også fremover være – en væsentlig faktor bag en velfungerende decentraliseret del af den offentlige sektor, hvor kommunerne er ansvarlige for en meget betydelig del af opgaverne.

Når systemet til stadighed eftergås, kan der ikke mindst fra historikken identificeres nogle ledetråde og principper, som har været prioriteret. Det gælder bl.a. en høj grad af regelbaserede ordninger, anvendelse af generelle tilskud og principper om objektive kriterier.

Der vurderes fortsat at være et betydeligt fagligt arbejde med at sikre systemets funktion som væsentlig faktor bag den decentrale del af den offentlige sektor. Det gælder også, selvom tilskud og udligning ikke i sig selv kan give de tilstrækkelige forudsætninger for den velfungerende offentlige sektor på det kommunale område.

Hovedresultater: Kommunal udligning: Principper og dilemmaer  
VIVE/2025  
HR\_302699