

Regional omfordeling Konsekvenser af kommunalreformen

Carsten Lynge Jensen

Marts, 6:2006

akf working paper indeholder foreløbige resultater af undersøgelser eller forarbejder til artikler eller rapporter. Læseren bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige rapport eller artikel vil kunne afvige fra et working paper. Working paper er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for akf-rapporter. akf working paper udgives kun på www.akf.dk og ikke i trykt form.

16. marts 2006 J.nr. 2713 clj/jp

☎ 33145949 📠 75 e-mail clj@akf.dk

Working paper

Regional omfordeling: Konsekvenser af kommunalreformen¹

Indhold

1. Indledning.....	3
2. Oversigt over det kommunale tilskuds- og udligningssystem.....	3
3. Måling af fordelingseffekt.....	5
4. Beskrivelse af data.....	8
5. Empiriske resultater.....	9
6. Konklusion og diskussion	15
Bilag 1	17
Tekniske forudsætninger og afgrænsninger	17
Appendiks.....	18
Efterskrift	21
Referencer	21

L:\TEKST\FORLAG\CLJ\working paper\Regional omfordeling.doc

1 Henrik Christoffersen, Bjarne Madsen, Niels Jørgen Mau Pedersen og Jørn Rattsø samt to referees takkes for værdifulde kommentarer. Tak til Christian Bech-Ravn for programmering i forbindelse udarbejdelse af undersøgelsen. Desuden takkes Momsfondet for finansiel støtte. De synspunkter, som præsenteres i undersøgelsen, kan udelukkende tilskrives forfatteren, ikke hverken akf eller Momsfondet.

Resume

Akf har undersøgt de fordelingsmæssige konsekvenser af det danske udligningssystem. Undersøgelsen belyser, i hvilken udstrækning de enkelte elementer i udligningssystemet er med til at skabe omfordelingen mellem kommunerne, og hvilke kommuner og regioner der står til at vinde og tabe ved kommunesammenlægningerne inden for rammerne af finansierings- og udligningssystemet. Beregningerne er foretaget ud fra det "gamle" system, og analysen forudsætter således, at det eksisterende udligningssystem bibeholdes.

Langt størstedelen af udligningen mellem kommunerne sker ud fra forskelle i indtægtsgrundlaget, mens udligning i forhold til kommunernes udgifter er meget begrænset. Desuden anvendes statstilskud også i begrænset omfang til omfordeling, idet der gives tilskud til kommuner med svagt indtægtsgrundlag. Kommunesammenlægningerne vil dog reducere antallet af kommuner, som modtager støtte som følge af et svagt indtægtsgrundlag (§ 18-tilskuddet). Den samlede reduktion af § 18-tilskuddet er 415 mio.kr., og reduktionen rammer især kommuner, som er blandt de dårligere stillede, når man ser på forholdet mellem indtægter og udgifter. En anden effekt af reformen opstår ved, at princippet om, at alle kommuner skal have det samme grundbeløb, videreføres. Isoleret set reducerer dette udligningen til de kommuner, som vælger at indgå i kommunesammenlægninger. Samtidig vil disse kommuner dog kunne realisere synergigevinster gennem sammenlægningerne. Ses der isoleret på effekterne af finansierings- og udligningssystemet, så reduceres udligningen til provinsen, og især kommunerne i Sønderjyllands, Viborg og Vestsjællands Amt får store tab. De samlede effekter af reformen for de enkelte kommuner vil dog afhænge af, i hvor stor udstrækning de sammenlagte kommuner er i stand til at realisere synergigevinster.

Summary

The article estimates the distributional consequences of the Danish equalisation system and it also identifies those municipalities and regions that stand to gain or lose from the municipal amalgamation if the equalisation system is not changed. It is shown that the absolute largest redistribution takes place among the municipalities in the metropolitan area. So the Danish equalisation system has the interesting detail that the equalisation is largest among the well off municipalities. The smallest equalisation takes place among the provincial municipalities that are badly off when measuring the index of tax base and expenditure. A pronounced change regarding the municipal reform is that the number of municipalities receiving equalisation subsidies because of a poor tax base (§18 subsidy) is reduced. The subsidy is especially reduced for provincial municipalities, i.e. in particular the municipalities in the counties of Sønderjylland, Viborg and Vestsjælland. The total loss for the provincial municipalities because of the cessation of the §18 subsidy is 415 million DKK, and it affects municipalities that are among the most badly off municipalities in the country. The total state subsidy through the equalisation system amounts to 42 billion DKK, but of this amount only about 1 billion DKK creates a real redistribution among the municipalities. Another important change due to the reform is the change in the standardised expenditures, which creates losses for municipalities that amalgamated. The main losses due to the reform are created among the municipalities in the provinces and in particular in the counties of Sønderjylland, Viborg and Vestsjælland.

1. Indledning

Forskelle i indkomster mellem kommuner betyder, at lokale myndigheder ikke har samme mulighed for at finansiere offentlig service til deres borgere. Derfor er der i mange lande indført udligningsordninger, som betyder, at penge overføres fra rige til fattige kommuner. Man tilstræber et lighedsprincip i den forstand, at borgere i princippet skal tilbydes samme offentlige serviceniveau ved samme skatteprocent, dvs. uafhængigt af, i hvilken kommune man bor. Fordelingseffekten er derfor et væsentligt argument for regional udligning, som bl.a. fremføres af Buchanan (1970), Von Hagen og Hepp (2000).

Også i Danmark er der implementeret et finansielt udligningssystem, som baserer sig på indikatorer for indkomster og udgifter i kommunerne, og dette system er tidligere blevet udførligt behandlet af bl.a. Christoffersen (1991), Groes (1997), Lotz (1987, 1998), Lundtorp (2004), Mau Pedersen (1995).

Formålet i denne artikel er at se på de fordelingsmæssige effekter af de komponenter, som indgår i det danske udligningssystem. Desuden er det formålet at se på de finansielle effekter, som kommunesammenlægningerne får. Umiddelbart kunne man jo forestille sig, at hvis kommunerne bliver lagt sammen til nye storkommuner, så opnås der mindre regionale forskelle i kommunernes indkomster end tidligere, og dermed bliver behovet for udligning mellem kommunerne måske mindre end før.

I artiklen følger vi traditionen for analyse af fordelingseffekten af regionaludligning, som bl.a. anvendes af Bayoumi og Masson (1995), Von Hagen og Hepp, (2000), Mélitz og Zumer (2002). Vi foretager en tillempning af metoden i forhold til de begreber for beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, som anvendes i det danske udligningssystem. Analysen bygger i udgangspunktet på en model af de finansielle effekter af det gældende tilskuds- og udligningssystem for kommunerne, og vi simulerer udligningen mellem kommunerne før og efter reformen. Anden del af analysen bygger på estimation af de fordelingsmæssige effekter af tilskuds- og udligningssystemet ud fra en økonometrisk analyse af tværsnitsdata for tilskud og udligning til hver enkelt kommune både før efter kommunalreformen. Endelig suppleres analysen med anvendelse af en indeksmetode, så der fås et indtryk af forholdet mellem indkomst og udgifter på tværs af kommunerne.

Artiklen er delt op efter følgende skabelon. I det følgende afsnit gives en kort præsentation af det danske udligningssystem. I de to følgende afsnit præsenteres et modelapparat til estimering af fordelingseffekterne og data, som anvendes i den empiriske undersøgelse. Dernæst præsenteres de empiriske resultater, og der afsluttes med en konklusion samt diskussion af perspektiver i forbindelse med udligningen.

2. Oversigt over det kommunale tilskuds- og udligningssystem

Det regionale udligningssystem i Danmark består af et system for kommunerne og et system for amterne. I det følgende fokuseres udelukkende på udligningssystemet inden for det kommunale område, hvor de 271 kommuner, som vi kender i dag, reduceres til 98, gældende fra 2007. Kommunernes tilskuds- og udligningssystem består i princippet af tre elementer: 1) statstilskud til kommunerne, 2) udligning mellem kommunerne, og 3) en række korrektionsbestemmelser.

De statslige tilskud består dels af tilskud, som ydes til kommunerne proportionalt med deres beskatningsgrundlag, dels gives statstilskud (§ 18-tilskuddet) til kommuner, som har et beskatningsgrundlag, der er mindre end 90% af landsgennemsnittet. Beskatningsgrundlaget er et mål for

indkomstgrundlaget i kommunerne.²

Et andet element i systemet er udligningen mellem kommunerne, som er budgetneutral for staten, og der er tale om en ren omfordeling mellem kommunerne, hvor de rige kommuner giver penge til fattige kommuner. Udligningen opdeles i udligning af kommunernes beskatningsgrundlag (indtægter) og udligning af kommunernes udgiftsbehov (udgifter). Udgiftsbehovet er ikke kommunernes faktiske udgifter, men derimod et standardiseret udgiftsbehov, som beregnes ud fra alderssammensætningen af befolkningen og ud fra sociale karakteristika for borgerne i kommunen. Der anvendes standardiserede udgiftsbehov for at undgå, at kommunerne får incitament til at øge deres udgifter uforholdsmæssigt meget, hvilket ville være tilfældet, hvis de faktiske udgifter blev udlignet (Musgrave 1961). Anvendelse af faktiske udgifter, så kommuner med små faktuelle udgifter skulle betale til kommuner med store udgifter, ville også straffe de kommuner, som har en effektiv omkostningsstyring, hvilket bl.a. anføres af Rattsø-udvalget (1996). Det er derimod et faktum, at kommunerne har forskellige udgifter set ud fra en objektiv synsvinkel, og det er dette, udligningssystemet søger at tage højde for. Udligningssystemet er opdelt i en lands- og en hovedstadsudligning, hvor hovedstadsudligningen gælder for HUR-kommunerne, dvs. kommunerne i Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amter samt Københavns og Frederiksberg Kommuner. Hovedstadskommunerne indgår således både i lands- og hovedstadsudligningen, mens kommunerne i resten af landet udelukkende indgår i landsudligningen. Udligningsprocenterne for landsudligningen er 45, både med hensyn til beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, og der anvendes desuden en udligningsprocent på 40 for henholdsvis beskatningsgrundlag og udgiftsbehov for HUR-kommunerne (tabel 1).

Et tredje element i udligningssystemet består af en række tekniske korrektionsudligninger. Formålet med disse er ikke at udligne forskelle mellem kommuner, men derimod at det undgås, at udligningssystemet har uheldige bivirkninger. Dette betyder, at det skal undgås, at en stigning i kommunens skatteprocent (udskrivningsgrundlag) vil påføre kommunen et samlet tab. En provenustigning for kommunen vil derfor, uanset udligningen, altid resultere i, at kommunen kan beholde mindst 10% af denne provenustigning til sig selv (Mau Pedersen 1995). Dette betyder, at uhensigtsmæssige effekter på kommunernes incitament, som bl.a. fremføres af Baretti et al. (2000), tages der højde for i det danske udligningssystem.

2 Beskatningsgrundlaget dækker indtægtsgrundlaget samt ejendomsværdierne i kommunen.

Tabel 1**Elementer i tilskuds- og udligningssystem for kommunerne**

Elementer	Type ¹	For ²	Udlig. pct.	Kriterier for tilskud/udligning
Statstilskud				
Kommuner med svagt beskatningsgrundlag	Tilskud	Fattige kommuner	40	Det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i landet
Momsudligning	Tilskud	Alle kommuner		Proportional med beskatningsgrundlaget i kommunen
Statstilskud	Tilskud	Alle kommuner		Proportional med beskatningsgrundlaget i kommunen
Kommunal udligning				
Landsudligning				
Beskatningsgrundlag	Udlig-ning	Alle kommuner	45	Det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i landet
Udgiftsbehov	Udlig-ning	Alle kommuner	45	Det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger i landet ³
Hovedstadsudligning				
Beskatningsgrundlag	Udlig-ning	HUR-kommuner	40	Det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i HUR
Udgiftsbehov	Udlig-ning	HUR-kommuner	40	Det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger i HUR ⁴

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2003): *Kommunal udligning og generelle tilskud, 2004*.

- 1 Tilskud er statstilskud, som ikke er budgetneutrale for staten. Udligningen mellem kommunerne er budgetneutral for staten. Momsudligningen er i realiteten budgetneutral for staten, da den bygger på momsindbetalinger fra kommunerne.
- 2 Fattige kommuner har en beskatningsgrundlag på mindre end 90% af gennemsnittet. Alle kommuner står for alle kommuner i landet (dog undtaget Christiansø), HUR står for hovedstads-kommunerne.
- 3 Udgiftsbehovet i landsudligning opgøres ud fra aldersbetingede og sociale udgiftsbehov samt et grundtilskud på 7,5 mio. kr. pr. kommune.
- 4 Udgiftsbehovet i HUR opgøres ud fra kriterier dels aldersbetingede, dels sociale udgiftsbehov.

3. Måling af fordelingseffekt

I teorien kan de fordelingsmæssige konsekvenser beregnes ud fra en kommunal synsvinkel eller ud fra den enkelte borgers synsvinkel.³ Da vægten i det følgende lægges på at måle effekterne af kommunesammenlægninger, så måler vi fordelingseffekten ud fra en kommunal synsvinkel. Dette betyder, at vi ser på udligningssystemets betydning for den kommunale finansiering, hvilket er samme udgangspunkt som for eksempel anvendes af Von Hagen og Hepp (2000) i forbindelse med målingen af fordelingseffekten i det tyske finanzausgleich system.

I international litteratur måles fordelingseffekten ofte ved anvendelse af økonometrisk estimation (Bayoumi og Masson, 1995; Melitz og Zumer, 2002; Von Hagen og Hepp, 2000). Fordelen ved at anvende økonometrisk estimation er, at det er en relativt enkel metode til at dekompo-

3 Den enkelte borgers synsvinkel bygger på måling af effekterne på personsniveau i kommunerne, dvs. ved at inddrage alle skatter, som påvirker den enkeltes disponible indkomst.

nere de fordelingsmæssige effekter af de komponenter, som indgår i udligningssystemet.⁴

De fordelingsmæssige konsekvenser af tilskuds- og udligningspolitikken for alle kommuner bestemmes ved at sammenligne den relative indkomst før og efter udligning. Mélitz og Zumer (2002) finder fordelingseffekten af udligningspolitikken ud fra følgende specifikation

$$1) \frac{y_{i,e}}{y_{gns,e}} = \alpha + \beta \frac{y_{i,f}}{y_{gns,f}} + e_i,$$

som estimeres empirisk. $y_{i,e}$ er den gennemsnitlige indkomst pr. indbygger i den i'te kommune, og fodtegnet e betegner situationen efter udligning. $y_{gns,e}$ er den gennemsnitlige indkomst pr. indbygger i alle kommuner efter udligningen. $y_{i,f}$ og $y_{gns,f}$ er de tilsvarende indkomster pr. indbygger i den enkelte kommune og i alle landets kommuner før udligning. Ved estimation fås værdier for α og β , og hvor e_i er restleddet. Måling af fordelingseffekten af udligningssystemet fås ud fra estimatet på β . Hvis der ikke er nogen omfordeling i systemet, så vil der ikke ske nogen ændring i forholdet mellem indikatorerne $y_{i,e}/y_{gns,e}$ og $y_{i,f}/y_{gns,f}$, og dette vil intuitivt give, at $\beta=1$. Hvis $y_{i,f}/y_{gns,f} > y_{i,e}/y_{gns,e}$, så betyder det, at der sker en positiv omfordeling, og β vil være mindre end 1. I princippet kan man derfor måle den gennemsnitlige fordelingseffekt, som $1-\beta$, dvs. jo mindre β , desto større omfordeling. Det følger deraf, at hvis β parameteren viser sig at ligge i intervallet $0 < \beta < 1$, så skaber udligningspolitikken en positiv omfordeling mellem »rige« og »fattige« kommuner, og omfordelingen er større jo mindre β er, hvorimod $\beta < 0$ betyder, at udligningen skaber større ulighed mellem kommunerne.

I det danske udligningssystem udjævnes forskellene mellem kommunerne i to dimensioner dels på baggrund af beskatningsgrundlaget, dels ud fra det standardiserede udgiftsbehov.⁵ Mélitz og Zumers metode kan anvendes til at måle fordelingseffekten af det danske system, hvis vi foretager en tilpasning af metoden, så vi ser på det relative forhold mellem kommunale indtægter y (beskatningsgrundlag pr. indbygger) og kommunale udgifter u (udgiftsbehov pr. indbygger). Vi anvender følgende relation

$$2) \frac{y_{i,e} / y_{gns,e}}{u_{i,e} / u_{gns,e}} = \alpha + \beta \frac{y_{i,f} / y_{gns,f}}{u_{i,f} / u_{gns,f}} + e_i,$$

og hvor u står for det standardiserede udgiftsbehov pr. indbygger. Dette betyder, at hvis beskatningsgrundlag y_i er 10% højere end for den gennemsnitlige kommune y_{gns} samtidig med at udgiftsgrundlaget u_i også er 10% højere end gennemsnittet u_{gns} , så antages denne kommune at være lige så godt stillet som den gennemsnitlige kommune. Anvendelsen af det relative y/u forhold betyder, at hensynet til beskatningsgrundlag og udgiftsbehov i realiteten tillægges samme vægt. Desuden skal det nævnes, at der implicit tages udgangspunkt i, at kommunerne har samme skatteprocent. Det sidste betyder, at det undgås, at kommuner med stor (lille) beskatningsgrundlag, og

4 Endvidere er økonometrisk estimation velegnet til at bestemme stabiliseringseffekterne. I det følgende anvendes dog udelukkende data for et enkelt år, så derfor ses der ikke på stabiliseringseffekterne af udligningssystemet.

5 Et alternativt grundlag for analysen kunne være at tage udgangspunkt i skat-service-forholdet. Denne indikator afhænger dog af kommunernes nettodriftsudgifter, så der i princippet skal tages højde for effektivitetsgevinster i forbindelse kommunesammenlægningerne, men dette inddrages ikke denne analyse (Groes 2004).

som har en lille (stor) skatteprocent, får indvirkning på målingerne.⁶ Udgiftsbehovet er direkte sammenligneligt mellem kommunerne, da de bygger på standardiserede beregninger af udgifter-
ne.⁷

Udligningen af indtægtsgrundlaget for den i'te kommune består af følgende komponenter

$$3) y_{i,e} = y_{i,f} + y_{i,l} + y_{i,HUR} + y_{i,tilskud} + y_{i,moms} + y_{i,SB},$$

hvor $y_{i,l}$ er omfordeling via landsudligning af beskatningsgrundlaget ($y_{i,l} \leq 0$), $y_{i,HUR}$ er omfordelingen via hovedstadsudligningen af beskatningsgrundlaget ($y_{i,l} \leq 0$), $y_{i,tilskud}$ er statstilskuddet til kommunen ($y_{i,tilskud} > 0$), $y_{i,moms}$ er et momstilskud til kommunen ($y_{i,moms} > 0$), $y_{i,SB}$ er statstilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag ($y_{i,SB} \geq 0$). Udligning af udgiftsbehovet består af følgende komponenter

$$4) u_{i,e} = u_{i,f} + u_{i,l} + u_{i,HUR},$$

hvor $u_{i,l}$ er landsudligningen af udgiftsbehovet ($u_{i,l} \leq 0$), og $u_{i,HUR}$ er hovedstadsudligningen af udgiftsbehovet ($u_{i,HUR} \leq 0$). Da de sociale kriterier, som indgår i hovedstadsudligningen, ikke er identiske med kriterierne i landsudligning, så beregnes der i realiteten to sociale indeks for HUR-kommunerne.⁸ For at inkludere effekter fra både lands- og hovedstadsudligning af udgiftsbehov, foretager vi for HUR-kommunerne en sammenvejning. Da hensynet til lands- og hovedstadsudligning for HUR-kommunerne antages at have samme betydning, så anvender vi en vægt på 50% for begge grundlag i beregningen af det samlede udgiftsbehov. For kommunerne, som står uden for HUR-regionen, er der ikke behov for denne vægtning, da disse udelukkende indgår i landsudligningen.

Det danske udligningssystem består af otte komponenter, hvoraf de seks varierer med kommunernes indtægtsgrundlag, mens de to sidste komponenter påvirker kommunernes udgiftsbehov. En dekomponering af de fordelingsmæssige effekter er foretaget ved, at de enkelte komponenter er tilføjet regressanten successivt, således at der opnås en prædiction af estimatet på β i hver enkelt regression (Bayoumi og Masson 1995; Mélitz og Zumer 2002). Den økonometriske estimation af (2) er velegnet til at bestemme den samlede fordelingseffekt for alle kommunerne, og desuden kan vi måle betydningen af kommunalreformen ved at sammenligne de fordelingsmæssige konsekvenser af udligninger og tilskudspolitikken før og efter kommunalreformen.

Indeks for »velstand«

Et udtryk for kommunernes relative »velstand« eller mulighed for at servicere borgere kan udtrykkes i indekset for beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, som svarer til definitionen i (2). Indekset udtrykkes som

6 Dette betyder endvidere, at vi slipper for at estimere skatteprocenten i de nye kommuner efter reformen, da skatteprocenten ikke indgår i estimationen.

7 I landsudligningen defineres udgiftsbehov ud fra et socialt indeks, der bygger på kriterier som: antal børn af enlige forsørgere, et boligkriterium, antal 20-59-årige uden beskæftigelse, antal udlændinge fra tredjelande, indbyggere i socialt belastede boligområder.

8 I hovedstadsudligningen bygger udgiftsbehovet på kriterierne som: antallet af enlige forsørgere, antal udlejningsboliger, antal 20-59-årige uden beskæftigelse, antal udlændinge fra tredjelande, og antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse.

$$5) I_{i,e} = \frac{(y_{i,e} / y_{gns,e})}{(u_{i,e} / u_{gns,e})},$$

hvor $I_{i,e}$ er indekset for »velstand« efter udligning, som er beregnet ud af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov pr. indbygger for den i 'te kommune.

Finansielle ændringer af udligningen

Det er også af interesse at måle de finansielle effekter af den ændrede udligning, dvs. forskellen i udligningen for kommunen før og efter reformen. Den finansielle effekt udtrykkes ved

$$6) \Delta F_{i,e} = \Delta Y_{i,l} + \Delta Y_{i,HUR} + \Delta Y_{i,tilskud} + \Delta Y_{i,moms} + \Delta Y_{i,SB} + \Delta U_{i,l} + \Delta U_{i,HUR},$$

hvor $\Delta F_{i,e}$ er den samlede ændring i de finansielle overførsler før og efter reformen for den i 'te kommune. Komponenterne på højreside af (6) er de samlede beløb for de finansielle effekter, som er udtrykt for Y og U , mens tegnet Δ står for ændringerne ved reformen, og hvor fodtegnene følger af (3) og (4).

4. Beskrivelse af data

Informationerne for kommunerne er stillet til rådighed af Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Tværsnitsdata for kommunerne i 2005 anvendes til at estimere de fordelingsmæssige og finansielle effekter af tilskuds- og udligningsordningerne. Konsekvenserne af kommunesammenlægningerne findes ved at foretage beregninger for henholdsvis gamle og nye kommuner. Der anvendes tal for statstilskud, beskatningsgrundlag, udgiftsbehov og for de enkelte udligningskomponenter. De anvendte informationer beregnes pr. indbygger for enkelte kommuner til at bestemme fordelingseffekt, mens de samlede udligningsbeløb anvendes, når de finansielle effekter bestemmes. Information om sammensætningen af de nye kommuner bygger bl.a. på information offentliggjort i Nyhedsmagasinet Danske Kommuner, som udgives af KL.

Beregningerne af effekter af kommunalreformen bygger på principperne i det gældende udligningssystem, således at effekterne for hver enkelt kommune er beregnet før og efter kommunesammenlægningerne. Ved overgang til den nye kommunestruktur er det nødvendigt at foretage en række tekniske forudsætninger vedrørende § 18-tilskud og beregning af udgiftsbehov. Afgrænsning af analysen betyder, at der ikke taget højde for særordninger, ændret opgavefordeling mellem stat, amt og kommuner, m.m. Forudsætninger og afgrænsning af analysen er beskrevet i bilaget.

I praksis betyder kommunalreformen, at det gennemsnitlige befolkningstal pr. kommune øges med 2,5 gange fra 19.917 indbyggere til 53.975 indbyggere (tabel 2). Beskatningsgrundlaget og udgiftsbehovet er centrale komponenter i udligningspolitikken, og der ses en relativt større spredning i beskatningsgrundlaget end for udgiftsbehovet. Dette betyder, at ved konstant udligningsprocent (45), så vil udligningen være større ud fra beskatningsgrundlaget end for udgiftsbehovet. Desuden viser både beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, at den største spredning findes mellem hovedstadskommunerne. Kommunalreformen betyder, at der både bliver relativt større spredning i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov for hele landet, hvorimod den relative spredning i beskatningsgrundlaget og udgiftsbehovet for hovedstadsregionen holder sig relativt konstant efter reformen. Beregninger af udligningen viser, at en væsentlig konsekvens af kommunesammenlægningerne er, at antallet af kommuner, som modtager tilskud på grund af et svagt beskatningsgrundlag, falder, fordi de ikke længere opfylder kravet. Før reformen modtog 157 af de 271 kom-

muner § 18-tilskuddet (58%). Dette reduceres efter reformen til 34 ud af de 98 kommuner (35%). I det følgende ses nøjere på omfordelmæssige og finansielle effekter af reformen.

Tabel 2

Tilskuds- og udligningsdata for kommunerne før og efter reformen (beløbene er pr. indbygger i 2005)¹

	Gamle kommuner (271 kommuner)				Nye kommuner (98 kommuner)			
	Gns.	Min.	Maks.	Std.afv.	Gns.	Min.	Maks.	Std.afv.
Befolkningsstørrelse	19917	2185	504603	39443	55076	2185	504603	60273
Statstilskud i kr.²								
Svage kommuner (§ 18)	461	0	2070	537	209	0	1343	358
Statstilskud	5350	4291	12064	1002	5826	4626	11043	1263
Moms tilskud	1754	1407	3956	328	1885	1497	3573	408
Udligning								
Landsudligning i kr.²								
Beskatningsgrundlag	130727	105310	295153	24317	140477	112459	265788	30360
Udgiftsbehov	35162	30845	41281	1573	35556	32140	44536	1893
Udligning beskat.	1031	-17689	3915	2771	-79	-14388	3092	3459
Udligning udgiftsbehov	-119	-2061	2634	707	60	-1477	4101	852
Samlet overudligning ³	-4	-236	2179	177	19	-199	1589	393
HUR-udligning i kr.⁴								
Beskatningsgrundlag	167518	130785	295153	34781	169799	131163	265788	35574
Udgiftsbehov	35159	31080	40348	2280	35806	31772	40342	2183
Udligning beskat.	-139	-11333	3108	3055	-363	-8815	3045	3125
Udligning udgiftsbehov	-514	-2146	1561	912	-250	-1864	1536	873

1 Tallene er beregnet i forhold til antallet af kommuner og er ikke vægtet i forhold til befolkningsgrundlag.

2 Tallene gælder for alle kommunerne i landet.

3 Overudligning indeholder både elementer fra lands- og hovedstadsudligning, men gennemsnittet er beregnet for alle kommuner i landet.

4 Disse gælder kun for kommunerne i hovedstaden.

5. Empiriske resultater

Fordelingseffekter

Fordelingseffekten af udligningen beregnes ud fra parameterverdi for β , som findes ved OLS estimation af ligning (2). Der er anvendt vægtet regression ud fra antallet af indbyggere i kommunen. Derved sikres, at hver borger tillægges samme vægt, uanset om vedkommende er bosat i en stor eller en lille kommune. Eksempel på beregning af fordelingseffekt, dekomponering samt regressionsresultater er præsenteret i appendiks.

Tabel 3**Fordelingseffekten af den kommunale udligning fordelt på komponenter**

Instrument	Før reform	Efter reform
	Fordelings- effekt i pct.	Fordelings- effekt i pct.
1. Total omfordelingseffekt		
Den samlede udligning	63,3	62,8
1a. Marginale komponenter, beskatningsgrundlag		
Korrektion af udligning	-2,0	-2,0
Udligning til kommuner med svagt beskatningsgrundlag	3,0	2,2
Statstilskud	-0,2	-0,1
Momstilskud	0,0	0,0
Udligning af beskatningsgrundlag, landsudligning	41,0	41,0
Udligning af beskatningsgrundlag, hovedstadsudligning	16,7	16,8
2a. Marginale komponenter, udgiftsbehov		
Udligning af udgiftsbehovet, landsudligning	2,2	2,1
Udligning af udgiftsbehovet, hovedstadsudligning	2,7	2,7

Resultaterne viser, at den samlede fordelingseffekt af tilskuds- og udligningssystem skaber en omfordeling på 63%. Dette tal ændres kun marginalt af kommunesammenlægningerne (tabel 3). Den relativt begrænsede ændring i fordelingseffekten af reformen er ikke overraskende, men skyldes, at samme udligningssystem anvendes i begge tilfælde. Den mest markante ændring som følge af kommunalreformen er, at statstilskuddet til kommuner med svagt beskatningsgrundlag reduceres, og dermed reduceres fordelingseffekten af dette statstilskud fra 3% til 2%. Reduktion af § 18-tilskuddet skyldes, at disse trængende kommuner lægges sammen med rigere kommuner. Generelt er fordelingseffekten af § 18-tilskuddet dog begrænset, hvilket skyldes, at det fortrinsvis er kommuner med få indbyggere, som modtager tilskuddet, og da der anvendes vægtet estimation i forhold til befolkningstallet, så vil effekten på estimaterne være begrænset.

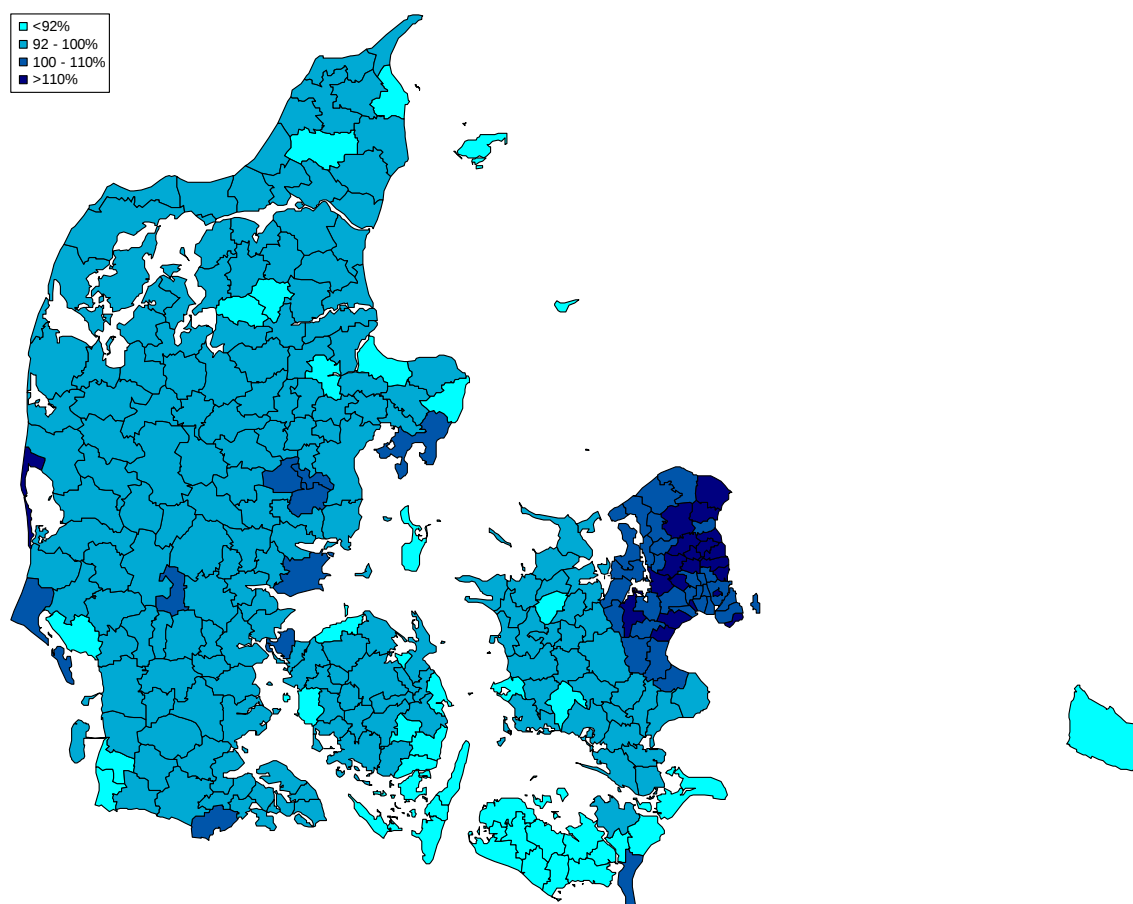
Desuden er det interessant at iagttage, hvordan fordelingseffekten fordeler sig på enkelte udligningskomponenter. Landsudligningen af beskatningsgrundlaget er den dominerede fordelingsmæssige komponent (41%), hvilket skyldes, at der er relativt stor spredning i kommunernes beskatningsgrundlag. Naturligt nok er omfordelingen via beskatningsgrundlaget for HUR-kommunerne (16%) af mindre betydning end landsudligning, da hovedstadsudligningen kun omfatter et mindre antal af de samlede kommuner i landet. Udligning via udgiftsbehovet har kun marginal betydning, hvilket skyldes, at der er en relativt begrænset spredning i kommunernes udgiftsbehov. Det konstateres dog, at omfordelingen gennem udgiftsbehovet i hovedstaden er større end gennem udgiftsbehovet i landsudligning, hvilke indikerer, at der er en relativt stor spredning i udgiftsbehovet for kommunerne i hovedstadsregionen. Endelig skal det bemærkes, at komponenten for korrektion af udligning faktisk giver en negativ omfordeling mellem kommunerne, så de »rige« kommuner vinder, mens de »fattige« kommuner taber. Ordningen er indført for at undgå uhensigtsmæssige incitamenter, som ville opstå, hvis kommunerne ville tabe på at indkræve højere skatter.

Indeks for beskatningsgrundlag og udgiftsbehov

Indekset for forhold mellem beskatningsgrundlag og udgiftsbehov ud fra (3) viser den relative

forskel mellem kommunerne efter udligning (figur 1).⁹ Det ses, at kommunerne nord for København er i den bedst stillede gruppe i landet, da disse kommuner har et indeks for beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, som er mere end 10% bedre end landsgennemsnittet. Kommunerne i det øvrige Storkøbenhavn samt enkelte kommuner i provinsen ligger i den næste gruppe, hvor indtægts-udgifts-forholdet er i intervallet fra landsgennemsnittet og indtil 10% bedre end landsgennemsnittet. Separate estimationer af fordelingseffekten i hovedstaden og provinsen viser, at den største udligning sker mellem hovedstadskommunerne (75%), mens den kun er en 54% udligning for kommunerne uden for hovedstadsregionen.¹⁰ Dette viser, at der er en mindre procentvis udligning for provinskommunerne, selv om disse, ud fra indekset for beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, er dårligere stillet end landsgennemsnittet. Det ses nemlig, at langt de fleste kommuner på Vestsjælland, Fyn og Jylland ligger under landsgennemsnittet. Endelig er der kommunerne i den dårligste gruppe, som ligger mere end 8% under landsgennemsnittet. Disse kommuner befinder sig på Bornholm, Lolland, Falster, Møn, Fyn og i enkelte kommuner i Syd- og Nordjylland.

Figur 1
Indeks for forholdet mellem beskatningsgrundlag og udgiftsbehov efter udligning



9 Indekset er præsenteret for den oprindelige kommunestruktur. I praksis svarer indekset til regressanten i ligning 8 i tabel A1, hvor alle udligningskomponenter er medtaget.

10 Omfordelingseffekterne for hovedstaden og resten af landet er opnået ved at foretage separate estimationer for disse områder.

Finansielle ændringer af reformen på regionalt niveau

De finansielle ændringer af reformen er beregnet ud fra (6) og bygger, som det foregående, på den antagelse, at der anvendes et uforandret finansierings- og udligningssystem før og efter reformen. Resultatet viser to væsentlige finansielle effekter, når der ses på kommunerne fordelt på amter og for HUR-kommuner (tabel 4). For det første sker der en ændring af § 18-tilskuddet, $\Delta Y_{n,SB}$, som gives til kommuner med lavt beskatningsgrundlag. Grundlaget for ændringen af § 18-tilskuddet skyldes, at kommuner, som før kommunalreformen modtog tilskuddet, mister dette efter kommunalreformen, fordi de bliver lagt sammen med kommuner, som har et højere indtægtsgrundlag. Udligningssystemet er desuden indrettet således, at en reduktion i § 18-tilskuddet konverteres til en stigning i det generelle statstilskud, $\Delta Y_{n,tilskud}$, som uddeles til alle kommuner i landet. Så nettoeffekten af reduktion af § 18-tilskuddet, $\Delta nY_{n,SB}$, er, at de svage kommuner får et tab, mens kommuner med et højere beskatningsgrundlag får et større tilskud. Dette ses også i tabel 4, hvor især kommuner i Sønderjyllands, Vestsjællands, Ringkøbing og Viborg Amter får et tab (netto), hvorimod kommuner, som har et stort beskatningsgrundlag, får en gevinst, dvs. især kommuner i Frederiksborg og Københavns Amter.

Tabel 4

Økonomiske effekter af kommunalreformen for forskellige regioner efter udligning

Region	$\Delta nY_{n,SB}$ Nettoeffekt af omlagt § 18-tilskud ¹ mio.kr.	$\Delta U_{n,l}$ Effekt af æn- dring i udgifts- behov ² mio.kr.	$\Delta F_{n,e}$ Samlet effekt mio. kr.	$\Delta f_{n,e}$ Samlet effekt pr. indbygger ³ kr.
Hovedstadsregionen ⁴	167,5	149,8	312,2	170
Regioner uden for HUR	-167,5	-149,8	-312,2	-88
Københavns Amt ⁵	113,7	109,6	197,8	159
Frederiksborg Amt	32,2	24,1	49,9	145
Roskilde Amt	21,7	16,1	64,5	260
Vestsjællands Amt	-35,3	-14,9	-50,4	-160
Storstrøms Amt	3,3	-36,3	-35,6	-151
Bornholm	2,7	-7,4	-4,8	-110
Fyns Amt	18,5	-13,5	4,8	10
Sønderjyllands Amt	-58,2	-33,0	-87,6	-377
Ribe Amt	-19,9	-3,4	-21,6	-92
Vejle Amt	-18,1	-6,4	-24,8	-69
Ringkøbing Amt	-30,6	-7,4	-36,6	-130
Århus Amt	3,4	-5,5	-2,2	-3
Viborg Amt	-30,2	-9,4	-37,5	-182
Nordjyllands Amt	-3,2	-12,6	-15,9	-31

1 Nettoeffekt af omlagt § 18-tilskud, $\Delta nY_{n,SB} = \Delta Y_{n,SB} + \Delta Y_{n,tilskud}$, hvor $n=\Sigma 1, \dots, m$.

2 Effekten af ændret udgiftsbehov vedrører landsudligningen.

3 $\Delta f_{n,e} = \Delta F_{n,e} / \text{befolkning}_n$, hvor $n=\Sigma 1, \dots, m$.

4 Hovedstadsregionen omfatter Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amter samt Frederiksberg og Københavns Kommuner.

Den anden væsentlige finansielle effekt af reformen er, at der skabes en ændring i udligningen for landsudligningen af udgiftsbehovet, $\Delta U_{n,i}$. Dette følger af, at der foretages en ændret beregning af udgiftsbehovet for landsudligningen (se bilag). Udgiftsbehovet beregnes i princippet ud fra en fast komponent samt to variable komponenter, og hvor de sidstnævnte dels afhænger af alderssammensætningen i kommunen, dels borgernes sociale profil (antal enlige forsørgere mv.). I forbindelse med reformen er man nødt til at foretage en ny beregning med hensyn til den faste komponent. Dette gøres for at undgå, at fem kommuner, som lægges sammen, får en fast komponent, som er fem gange højere end en kommune, som forbliver selvstændig. I beregningen af effekterne har vi sikret, at den faste komponent i udgiftsbehovet er identisk for alle nye kommuner. Principperne for beregning af udgiftsbehovet, som vedrører alderssammensætning, og sociale forhold forbliver de samme før og efter reformen. Ændringen i beregningen af den faste komponent i udgiftsbehovet skaber store udligningsmæssige ændringer mellem kommunerne (tabel 4). De områder af landet, hvor mange kommuner vælger at lade sig slå sammen, får et finansielt tab på ændringen i udgiftsbehovet. Dette skyldes, at jo flere kommuner, som lægges sammen, desto større vil reduktionen i det beregnede udgiftsbehov være. Stormstrøms, Sønderjyllands og Vestsjællands Amter samt Bornholm er de geografiske områder med størst tab som følge af omlægningen af udgiftsbehovet, hvorimod Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amter er områder, som får den største gevinst. Som et kuriosum skal det nævnes, at Roskilde Amt får den største gevinst, når man måler i kr. pr. indbygger, $\Delta f_{n,e}$, men dette skyldes primært sammenlægningen mellem Vallø og Stevns, hvor det antages, at sidstnævnte kommune inddrages i hovedstadsudligningen.

Generelt er konsekvensen af reformen, at mange af de områder, som allerede før er blandt de dårligst stillede ud fra indekset for beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, kommer til at miste midler som følge af reformen ved uændret udligningssystem. Fx ses det, at især kommuner i Sønderjyllands Amt vil miste udligning, men også Viborg, Vestsjællands, Storstrøms og Ringkøbing Amter samt Bornholm vil alle tabe mere end 100 kr. pr. indbygger, dvs. at det finansielle tab opstår som følge af en reduktion i § 18-tilskuddet, $\Delta Y_{n,SB}$, eller også ud fra udgiftsbehovet, $\Delta U_{n,i}$.^{11, 12} Provinsens samlede tab ved reformen er 312 mio.kr., hvilket fordeles næsten ligeligt mellem et finansielt tab ud fra udgiftsbehov, $\Delta U_{n,i}$, samt nettotab ud fra § 18-tilskuddet, $\Delta Y_{n,SB}$. Statens samlede tilskud til kommunerne ud fra § 18 reduceres fra 1,176 mia.kr. før reformen til 0,767 mia.kr. efter reformen. Til sammenligning er statens generelle tilskud til kommuner på 41 mia. kr. (momstilskud og generelle tilskud). Disse tilskud gives proportionalt med beskatningsgrundlaget, dvs. jo højere beskatningsgrundlag desto større tilskud, så disse statstilskud udligner ikke i sig selv de økonomiske forskelle mellem kommunerne. Derimod sker omfordelingen primært ud fra udligningen af beskatningsgrundlaget mellem kommunerne.

Finansielle ændringer af udligningen for enkelte kommuner

De finansielle effekter af reformen for de kommuner, som får de største finansielle ændringer ved reformen vises i tabel 5. Der tegner sig et billede, hvor kommunerne primært får en gevinst ved omlægningen af beregningen af udgiftsbehovet, og når gevinsten måles i forhold til kr. pr. ind-

11 Det skal bemærkes, at der anvendes en amtsopdeling efter reformen, som tager udgangspunkt i valget af en hovedkommune. Det kan derfor forekomme, at kommuner beregningsteknisk skifter amt, hvis hovedkommunen ligger i et andet amt.

12 Bornholms tab skyldes en ændring i beregning af udgiftsbehovet, hvor øen før reformen tilregnes en fast komponent på 37,5 mio.kr., men dette reduceres til 20,7 mio.kr., som svarer til det beløb hver kommune i resten af landet tilregnes.

bygger, $\Delta f_{i,e}$, så er det de kommuner, som har et lille befolkningsgrundlag, og ikke lægges sammen med andre kommuner, der får de største gevinster.¹³ Blandt de største vindere er øerne Læsø, Fanø og Samsø. Desuden ser de sammenlagte Vallø og Stevns Kommuner ud til at få en gevinst, som opstår i det tilfælde, at Stevns inddrages i hovedstadsudligningen, og da kommunen har et beskatningsgrundlag, som ligger væsentlig under de øvrige kommuner i HUR, så vil Vallø-Stevns få forøgede overførsler.

Tabel 5

Absolutte vinder/tabere ved kommunalreformen i kroner pr. indbygger

Kommune	$\Delta nY_{i,SB}$ Nettoeffekt af omlagt § 18-tilskud ¹ mio.kr.	$\Delta U_{i,l}$ Effekt af æn- dring i udgifts- behov ² mio.kr.	$\Delta F_{i,e}$ Samlet effekt mio.kr.	$\Delta f_{i,e}$ Samlet effekt pr. indbygger ³ kr.
Kommuner som vinder				
Læsø	0,1	6,0	6,1	2793
Fanø	0,3	6,0	6,2	1964
Vallø	1,6	2,6	35,6	1649
Samsø	0,3	6,0	6,2	1479
Vallensbæk	1,2	6,0	7,0	564
Dragør	1,4	6,0	7,1	542
Ærøskøbing	0,4	2,6	3,2	462
Hørsholm	3,5	6,0	9,2	380
Solrød	2,0	6,0	7,7	376
Glostrup	1,5	6,0	7,5	360
Kommuner som taber				
Aabenraa	-32,5	-7,4	-37,0	-615
Viborg	-32,9	-10,7	-41,8	-475
Kalundborg	-14,1	-7,4	-21,2	-441
Varde	-12,9	-7,4	-19,8	-391
Ringkøbing	-15,0	-7,4	-22,1	-383
Sønderborg	-14,8	-14,1	-27,8	-365
Ebeltoft	-10,3	-4,1	-14,4	-362
Sorø	-7,2	-0,7	-8,0	-285
Silkeborg	-17,7	-4,0	-20,8	-249
Tønder	1,0	-10,8	-10,6	-249

1 Nettoeffekt af omlagt § 18-tilskud, $\Delta nY_{i,SB} = \Delta Y_{i,SB} + \Delta Y_{i,tilskud}$, hvor $i=1,\dots,n$.

2 Effekten af ændret udgiftsbehov vedrører landsudligningen.

3 $\Delta f_{i,e} = \Delta F_{i,e}/\text{befolkning}$, hvor $i=1,\dots,n$.

De kommuner, som taber mest på reformen, er alle lokaliseret i provinsen, og deres tab skyldes dels et fald i § 18-tilskuddet, $\Delta nY_{i,SB}$, dels et fald i det beregnede udgiftsbehov, $\Delta U_{i,l}$. Effekterne af finansierings- og udligningssystemet viser, at de kommuner, som især taber på reformen, alle er

13 Hvilke kommuner der vinder, afhænger af forudsætningen for beregningen af udgiftsbehovet, hvor det antages, at den faste komponent forøges fra 7,5 mio.kr. til 20,7 mio.kr. ved beregning af udgiftsbehovet for landsudligningen.

blandt de dårligt stillede i landet, når man ser på indekset for beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, mens bedrestillede kommuner ikke berøres nævneværdigt af reformen.

6. Konklusion og diskussion

I analysen er der fokuseret på dels at bestemme de fordelingsmæssige effekter af det kommunale udligningssystem, dels at bestemme de finansielle effekter af udligningssystemet for enkelte kommuner i forbindelse med kommunesammenlægningerne. De beregnede effekter bygger på det grundlag, at udligningssystemet i princippet forbliver det samme før og efter reformen. Den eneste faktuelle ændring af udligningssystemet, som gennemføres, er en korrektionen, som betyder, at det faste element i beregning i udgiftsbehovet for landsudligningen er ens i alle kommuner efter reformen, og dette får faktisk betydning for resultaterne. Endelig skal det nævnes, at bl.a. eventuelle stordriftsgevinster i forbindelse med kommunesammenlægningerne, ophævelse af særordninger, ændret opgavefordeling for amt, kommuner og stat m.m. ikke er inddraget i analysen.

Resultatet af analysen er, at det danske udligningssystem skaber en udligning på 63%, når der anvendes et indeks for forholdet mellem beskatningsgrundlag og udgiftsbehov pr. indbygger i kommunerne. Til sammenligning kan det nævnes, at udligningsprocenten i Norge er omtrent 70-80%, mens den i Sverige er 80-90% ifølge Rattsø (1996). Sammenligninger mellem lande må dog foretages med varsomhed, da kommunaludligningen kun er en blandt en række omfordelingsmekanismer i samfundet.

Udligningssystemet i Danmark er kendetegnet ved, at 90% af omfordelingen sker ud fra beskatningsgrundlaget, mens kun 8% af omfordelingen sker ud fra udgiftsbehovet. Udgiftsbehovet er beregnet ud fra objektive kriterier for udgifter ud fra befolkningssammensætningen i kommunerne. Dette betyder, at der ikke tages udgangspunkt i kommunernes faktiske udgifter, da dette kunne have den uheldige konsekvens, at det belønner kommuner, som bruger flest penge, fordi udligningen vil betyde, at de vil få en del af deres udgifter dækket af de øvrige kommuner. Årsagen til den begrænsede udligning ud fra udgiftsbehovet skal findes i, at der ikke er den store spredning i det objektivt beregnede udgiftsbehov.

Selv om principperne i udligningssystemet opretholdes efter kommunesammenlægningerne, vil dette alligevel give anledning til finansielle ændringer for kommunerne. For det første vil mange af de kommuner, som modtog § 18-tilskuddet før sammenlægningerne, miste denne ret til efter reformen. Man kan sige, at statens forpligtelse til at give tilskud til fattige kommuner i forbindelse med kommunesammenlægninger overføres til de kommuner, som lægges sammen med disse.

En anden effekt af kommunesammenlægningerne skyldes den teknikalitet, at princippet om anvendelse af et fast element i udgiftsbehovet opretholdes. I princippet bidrager det faste element i udgiftsbehovet til, at der korrigeres for, at kommuner med lille indbyggertal ikke kan udnytte stordriftsfordele. Kommunesammenlægningerne betyder, at de kommuner, som lægges sammen, samlet vil få en reduktion i det faste element, og dette betyder isoleret set, at de vil tabe ud fra finansierings- og udligningssystemet. Dette tab skal imidlertid sammenholdes med de synergigevinster, som på sigt forventes af kommunesammenlægningerne. I denne analyse er det ikke sandsynliggjort, i hvilken udstrækning synergigevinsterne er større end den reduktion i finansielle overførsler, som de sammenlagte kommuner vil opleve. Derimod kan det sandsynliggøres, at for de mindre økommuner, som er forblevet selvstændige, så vil en stigning i den faste komponent forbedre disse kommuners økonomiske situation. Generelt set bygger udligningssystemet i dag på, at der udlignes til fordel for små og fattige kommuner. Når kommunerne lægges sammen, så reduceres antallet af udsatte kommuner, men disse kommuner, som så integreres i større enheder,

vil så miste en del af de overførsler, som de tidligere har været berettiget til. Dette stiller disse kommuner over for en særlig tilpasningsudfordring.

Bilag 1

Tekniske forudsætninger og afgrænsninger

Tekniske forudsætninger

1. Tilskuddet til kommuner med svagt beskatningsgrundlag (§ 18-tilskuddet) reduceres ved reformen. Udligningssystemet er baseret på den præmis, at hvis staten giver et mindre § 18-tilskud, $\Delta Y_{i,SB}$, så vil der ske en tilsvarende stigning i det generelle statstilskud, $\Delta Y_{i,tilskud}$. Denne antagelse er videreført i beregningerne, så principperne i det udvidede totalbalance-princip opretholdes (Betænkning nr. 1437).¹⁴
2. Beregningen af udgiftsbehov for landsudligningen, $U_{i,l}$, beregnes før reformen ud fra,
$$U_{i,l} = k_1 + A_{i,l} + S_{i,l},$$
hvor $U_{i,l}$ er det beregnede udgiftsbehov for den i'te kommune, k_1 er et konstant element på 7,5 mio.kr., $A_{i,l}$ og $S_{i,l}$ er to variable komponenter, som afhænger af alderssammensætning og den sociale sammensætning af befolkningen i kommunen. Beregningen af de to variable komponenter ændres ikke i forbindelse med reformen. Derimod antages det, at summen af det konstante element for alle kommuner holdes uændret før og efter reformen. Før reformen svarer summen af det konstante element til 7,5 mio.kr. pr. kommune*271 kommuner, mens det konstante element til hver af de 98 kommuner efter reformen bliver $(7,5 \text{ mio.kr.} * 271) / 98 = 20,7$ mio. Så vi antager, at for den enkelte kommune beregnes udgiftsbehovet for landsudligningen efter reformen ud fra følgende relation
$$U_{i,l} = k_2 + A_{i,l} + S_{i,l},$$
og hvor det konstante element, k_1 , forhøjes fra 7,5 mio.kr. før reformen til 20,7 mio.kr., k_2 , til hver kommune efter reformen.
3. Kommunesammenlægninger er ikke gennemført med et rent snit, da der er en række mindre sogne, som har ønsket at skifte kommune i forbindelse med reformen. Vi har ikke haft de nødvendige data til at indberegne dette i analysen, så derfor forudsættes det i beregningen, at sognene hører til deres oprindelige kommune.

Forhold, som ikke er inkluderet i analysen

Analysen tager udgangspunkt i, hvilken effekt kommunesammenlægningerne vil have for udligningen mellem kommunerne, dvs. såfremt udligningssystemet forblev uændret. I forbindelse med kommunalreformen er der en række forhold, som analysen ikke tager højde for bl.a.: særordninger, ændret opgaveomlægning mellem amter, stat og kommuner, ændringer i kommunernes finansiering ved mulig overtagelse af amternes ejendomsskatter og indkomstskatter, modsvarende bloktilskudsændringer og påvirkning af udligningsbehovet ud fra ændringer i refusionssystemet vedr. indkomstoverførslerne.¹⁵

14 Dette følger desuden af udligningslovens § 10, stk. 5.

15 Særordningerne, som forventes at blive ophævet i forbindelse med reformen, omfatter bl.a. udligning vedrørende udlændige, tilskud til vanskeligt stillede kommuner, tilskud til kommuner på større øer, AIDS-udligningen, bløderudligningen m.m. For en grundig gennemgang af de øvrige ordninger henvises til Betænkning nr. 1437 fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg.

Appendiks

Formålet med regressionerne er dels at bestemme fordelingseffekten af udligningssystemet, dels at foretage en dekomponering på enkeltkomponenter. Regressioner for udligningssystemet før reformen er præsenteret i tabel A1, mens tabel A2 viser regressionerne efter reformen.

Den første ligning, som estimeres efter reformen er (tabel A2),

$$1. \frac{y_{i,e1} / y_{gns,e1}}{u_{i,e1} / u_{gns,e1}} = \alpha + \beta_1 \frac{y_{i,f} / y_{gns,f}}{u_{i,f} / u_{gns,f}},$$

hvor regressanten er det relative forhold mellem beskatningsgrundlag og udgiftsbehov efter, at korrektionskomponenten er tilføjet, mens regressoren på højre side er forholdet mellem beskatningsgrundlag og udgiftsbehov før udligning. Fordelingseffekten i ligning 1 bestemmes som $(1 - \beta_1) = 1 - 1,019 = -0,0195$ (-1,95% omfordeling), så i det første trin er der faktisk en negativ omfordeling ud fra korrektionskomponenten. Derpå estimeres successivt de andre ligninger 2, 3, ..., 8, og således at der i hver ligning tilføjes et ekstra element fra udligningssystemet. Dette betyder, at den samlede omfordelingseffekt af ligning 2 er: $1 - 0,9974 = 0,0025$ (0,25 %), mens den marginale effekt af det ekstra element, som tilføjes i ligning 2 er: $(1 - \beta_2) - (1 - \beta_1) = (1 - 0,9974) - (1 - 1,019) = 0,022$ (2,2 %). Ud fra estimationerne af ligningerne 3, ..., 8 kan man derpå beregne de marginale fordelingsmæssige effekter af hvert ekstra komponent, som tilføjes. I regressionerne ses der generelt høje R-square-værdier. Dette er ikke overraskende, men skyldes, at det danske udligningssystem er meget struktureret, så der er stor overensstemmelse mellem kommunens indtægts- og udgiftsforhold før og efter udligning.¹⁶ Der er ingen fortolkningsmæssig betydning af konstantleddet i ligningerne blot den, at det undgås, at regressionerne tvinges gennem nul.

16 Hvis man derimod forestiller sig, at udligningen tildeles helt tilfældigt, så vil dette betyde, at der kun er lille overensstemmelse mellem indkomstgrundlaget før og efter udligningen, og der vil fås meget mindre R^2 værdi.

Tabel A1
Regression af fordelings effekterne før reformen

Regressant	Konstant	$\frac{Y_{i,f} / Y_{gns,f}}{U_{i,f} / U_{gns,f}}$	R2
1. $\frac{Y_{i,e1} / Y_{gns,e1}}{U_{i,e1} / U_{gns,e1}}$	-0,0203268 (0,0077814)	1,020303 (0,0081759)	0,9993
2. $\frac{Y_{i,e2} / Y_{gns,e2}}{U_{i,e2} / U_{gns,e2}}$	0,0093026 (0,0120405)	0,9907492 (0,012316)	0,9965
3. $\frac{Y_{i,e3} / Y_{gns,e3}}{U_{i,e3} / U_{gns,e3}}$	0,0074766 (0,0098807)	0,9925731 (0,0101061)	0,9977
4. $\frac{Y_{i,e4} / Y_{gns,e4}}{U_{i,e4} / U_{gns,e4}}$	0,0070018 (0,0093214)	0,9930474 (0,0095341)	0,9979
5. $\frac{Y_{i,e5} / Y_{gns,e5}}{U_{i,e5} / U_{gns,e5}}$	0,4174961 (0,0081996)	0,5830017 (0,0075284)	0,9788
6. $\frac{Y_{i,e6} / Y_{gns,e6}}{U_{i,e6} / U_{gns,e6}}$	0,5845066 (0,0285124)	0,4159791 (0,0292828)	0,8914
7. $\frac{Y_{i,e7} / Y_{gns,e7}}{U_{i,e7} / U_{gns,e7}}$	0,6059076 (0,0240042)	0,3937664 (0,0247805)	0,9104
8. $\frac{Y_{i,e8} / Y_{gns,e8}}{U_{i,e8} / U_{gns,e8}}$	0,6322322 (0,0203022)	0,367103 (0,0204414)	0,8745

Tallene er parentes er standardafvigelse.

- 1 Regressanten i 1 indeholder udelukkende elementer for korrektion af udligningen.
- 2 Regressanten i 2 indeholder elementerne fra regressanten 1 samt udligning som følge af svagt beskatningsgrundlag.
- 3 Regressanten i 3 indeholder elementerne fra regressanten 2 samt statstilskud.
- 4 Regressanten i 4 indeholder elementerne fra regressanten 3 samt momstilskud.
- 5 Regressanten i 5 indeholder elementerne fra regressanten 4 samt udligning af beskatningsgrundlag i hovedstaden.
- 6 Regressanten i 6 indeholder elementerne fra regressanten 5 samt udligning af beskatningsgrundlag i landsudligningen.
- 7 Regressanten i 7 indeholder elementerne fra regressanten 6 samt udligning af udgiftsbehovet i hovedstadsudligningen.
- 8 Regressanten i 8 indeholder elementerne fra regressanten 7 samt udligning af udgiftsbehovet i landsudligningen.

Tabel A2

Regression af fordelingseffekterne efter reformen

Regressant	Konstant	$\frac{Y_{i,f} / Y_{gns,f}}{U_{i,f} / U_{gns,f}}$	R2
1. $\frac{Y_{i,e1} / Y_{gns,e1}}{U_{i,e1} / U_{gns,e1}}$	-0,0196234 (0,0074205)	1,019598 (0,0077992)	0,9993
2. $\frac{Y_{i,e2} / Y_{gns,e2}}{U_{i,e2} / U_{gns,e2}}$	0,0025308 (0,0113412)	0,9974912 (0,0115267)	0,9966
3. $\frac{Y_{i,e3} / Y_{gns,e3}}{U_{i,e3} / U_{gns,e3}}$	0,0017983 (0,0092626)	0,9982269 (0,0094128)	0,9977
4. $\frac{Y_{i,e4} / Y_{gns,e4}}{U_{i,e4} / U_{gns,e4}}$	0,0016109 (0,0087333)	0,9984152 (0,0088748)	0,9980
5. $\frac{Y_{i,e5} / Y_{gns,e5}}{U_{i,e5} / U_{gns,e5}}$	0,4124877 (0,0079496)	0,5880218 (0,0071843)	0,9796
6. $\frac{Y_{i,e6} / Y_{gns,e6}}{U_{i,e6} / U_{gns,e6}}$	0,580324 (0,0291598)	0,4201995 (0,029977)	0,8840
7. $\frac{Y_{i,e7} / Y_{gns,e7}}{U_{i,e7} / U_{gns,e7}}$	0,6007046 (0,0247842)	0,3989745 (0,0256278)	0,9046
8. $\frac{Y_{i,e8} / Y_{gns,e8}}{U_{i,e8} / U_{gns,e8}}$	0,6269507 (0,0210028)	0,3723835 (0,0212526)	0,8699

Tallene er parentes er standardafvigelse.

- 1 Regressanten i 1 indeholder udelukkende elementer for korrektion af udligningen.
- 2 Regressanten i 2 indeholder elementerne fra regressanten 1 samt udligning som følge af svagt beskatningsgrundlag.
- 3 Regressanten i 3 indeholder elementerne fra regressanten 2 samt statstilskud.
- 4 Regressanten i 4 indeholder elementerne fra regressanten 3 samt momstilskud.
- 5 Regressanten i 5 indeholder elementerne fra regressanten 4 samt udligning af beskatningsgrundlag i hovedstaden.
- 6 Regressanten i 6 indeholder elementerne fra regressanten 5 samt udligning af beskatningsgrundlag i landsudligningen.
- 7 Regressanten i 7 indeholder elementerne fra regressanten 6 samt udligning af udgiftsbehovet i hovedstadsudligningen.
- 8 Regressanten i 8 indeholder elementerne fra regressanten 7 samt udligning af udgiftsbehovet i landsudligningen.

Efterskrift

En reform af udligningssystemet blev vedtaget i foråret 2006. Reformen betyder, at der fra 2007 gennemføres en række ændringer af udligningssystemet. Ændringerne betyder bl.a., at kommunernes indtægter fra virksomhedsskatter som noget nyt inddrages i udligningen. Landsudligningen af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov forhøjes fra 45 til 58%, mens hovedstadsudligningen reduceres fra 40 til 27%. Desuden åbnes der for en gradvis forhøjelse af landsudligningen til maksimalt 68%, som gennemføres, hvis hovedstadsregionen får en kraftigere vækst i indkomstgrundlaget end i det øvrige land. Forhøjelse af landsudligningen vil blive modsvaret af en tilsvarende reduktion i hovedstadsudligningen. Fordeling af bloktilskud fra staten ændres således, at der tages højde for befolkningsgrundlag, hvor tilskuddet tidligere udelukkende blev fordelt efter beskatningsgrundlag. Endelig afskaffes en del særtilskud.

Referencer

- Barreti, C.B. Huber og K. Lichtblau (2000): *A tax on tax revenues. The incentive effects of equalizing transfers: evidence from Germany*. CESifo Working Paper No. 333, September 2000.
- Bayoumi, T. og P. Masson (1995): Fiscal flows in the United States and Canada: lessons for monetary union in Europe. *European Economic Review* 39, 253-274.
- Betænkning nr. 1437. Et nyt udligningssystem. Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finanseringssudvalg. Januar 2004.
- Buchanan, J.M. (1970): Federalism and fiscal equity. *American Economic Review*, Vol. 40, No. 4. 583-599.
- Christoffersen, H. (1991): *Regionale forskelle i levevilkår*. Akf forlaget.
- Groes, N. (1997): *Uligheder i Danmark*. Akf forlaget
- Groes, N. (2004): Skatteprocenter, serviceniveau og udligning i kommunerne. I: Leif Olsen og Nils Groes (red.): *Brudstykker eller sammenhæng? – En antologi om forudsætninger for en offentlig strukturreform*. Fokus.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2003): *Kommunal udligning og generelle tilskud*, 2004.
- Méltitz, J. og F. Zumer (2002): Regional redistribution and stabilization by the center in Canada, France, the UK and the US: a reassessment and new tests. *Journal of Public Economics* 86, 263-286.
- Musgrave, R.A. (1961): Approaches to fiscal theory of political federalism. I: *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*. National Bureau of Economic Research. Princeton: Princeton University Press.
- Rattsø-udvalget (1996): 1 Et enklere og mer rettfærdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner. (NOU – Norges Offentlige Utredninger)
- Mau Pedersen, N.J (1995): *Decentralisering & Kommunaløkonomi*. DJØF-forlaget.

Von Hagen, J. og R. Hepp (2000): *Regional risksharing and redistribution in the German federation*. Working paper B 15, Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Universität Bonn.

Lotz, J. (1987): *Kommunernes finansering*. Jurist- og Økonomforbundet Forlag.

Lotz, J. (1998): Local government reforms in the Nordic countries, theory and practice: I: J. Rattsø (ed.): *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Approach*.

Lundtorp, S. (2004): De kommunale udigningsordninger. I: Leif Olsen og Nils Groes (red.) *Brudstykker eller sammenhæng? – En antologi om forudsætninger for en offentlig strukturreform*. Fokus.