

Niels Jørgen Mau Pedersen

Genberegning af udligningsberegninger – er det muligt, og hvilke krav stiller en genberegning til Lolland Kommune?

A

K

R

O

K

O

Genberegning af udligningsberegninger – er det muligt, og hvilke krav stiller en genberegning til Lolland Kommune?

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2016

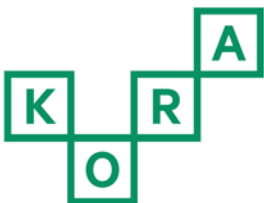
Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7488-914-4
Projekt: 80011

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



**Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Lolland Kommune har bedt KORA om at udarbejde et notat om, hvilke krav en genberegning af justeringerne i udligningssystemet fra 2013 stiller til nutidige data.

Dette notat vurderer mulighederne for en genberegning med udgangspunkt i de gængse metoder, der gennem årene er benyttet, når de kommunaløkonomiske virkninger af udligningsændringer skulle belyses i forbindelse med fremsættelse af lovforslag beregnet af det ansvarlige ministerium. Derudover er der bl.a. set på tidligere erfaringer med genberegning omkring udvalgsarbejde om udligningsændringer.

Gennemgangen af den potentielle opstilling af et genberegningsregnestykke afslører de krav, som må stilles til datatilgængelighed, udligningsmodel mv. Det gælder både i den konkrete sammenhæng i forhold til Lolland Kommunes beregninger og mere generelt, såfremt kommuner eller andre ønsker at genberegne virkningen af tidligere gennemførte udligningsændringer.

Notatets sigte er ikke at gennemføre selve genberegningen for Lolland Kommune, hvis den måtte vise sig mulig. Der er dog beskrevet enkelte delresultater med tilnærmede beregninger. Endvidere berører notatet nogle generelle træk ved udviklingen på området.

Niels Jørgen Mau Pedersen
November 2016

Indhold

1	Indledning	5
2	Ændringer i tilskuds- og udligningssystemet for Lolland Kommune siden 2006	6
2.1	Udligningsændringernes betydning for Lolland Kommune.....	6
2.2	Sammenhæng med særtilskud	7
3	Ministeriets metode ved beregning af tab/ gevinster ved udligningsændringer	8
3.1	Hvordan vurderes tab/gevinster ved udlignings- og refusionsændringer?	8
3.2	Sikkerheden i beregningerne	9
4	De overordnede muligheder for at lave genberegninger af tidligere udligningsændringer	10
4.1	Generelt om udfordringer ved genberegning	11
4.2	Tidligere genberegninger.....	11
4.3	Glidning i krav til objektive udgiftsbehovskriterier om konstaterbarhed	13
5	Hvordan det ville se ud, hvis udligningsordningen fra 2012 stadig var gældende i dag?.....	14
5.1	Elementer i 2013-udligningsjusteringerne.....	14
5.2	Ajourføringsberegning i praksis – krav til data og beregningsmodeller	18
5.3	Beregninger af tab og gevinst for Lolland Kommune.....	24
6	Konklusion	27
	Litteratur	29
Bilag 1	Udligningsberegning for 2017	30

1 Indledning

Lolland Kommune har bedt KORA om at udarbejde et notat om mulighederne for genberegning af virkningerne af udligningsændringerne fra 2013, dvs. den udligningsjustering, der blev vedtaget i 2012 og trådte i kraft i 2013. Spørgsmålet er her, om det er muligt at beregne, hvordan udligningen for Lolland Kommune ville have set ud i dag, hvis det stadig var udligningsordningen for 2012, der var gældende.

Formålet med dette notat er at vurdere, om det – set fra kommunens side – er muligt at lave genberegninger af udligningsændringerne, herunder en ajourført beregning for den tidligere gældende udligningsordning, og hvilke data det i givet fald vil kræve for Lolland Kommune (en form for "kravspecifikation").

Forespørgslen berører dermed en mere generel problematik: I hvilket omfang kan udligningsberegninger, som er opstillet til brug for vedtagelse af lovforslag om ændringer i udligningsssystemet, genberegnes efter et antal år?

Notatet er primært et casestudie i genberegning anskuet fra Lolland Kommune, men giver også anledning til nogle mere almene refleksioner om genberegning.

Notatet indledes i kapitel 2 med et kort overblik over, hvad de seneste udligningsændringer har betydet for kommunen. Det drejer sig først om en oversigt over, hvilke tab eller gevinster kommunen har fået som konsekvens af de seneste reformer og justeringer i tilskuds- og udligningsystemet ifølge de af Social- og Indenrigsministeriet publicerede beregninger.

I kapitel 3 ses på den metode, som Social- og Indenrigsministeriet anvender, når der skal opstilles tabs-/gevinstberegninger på udligningsændringer, herunder nogle bemærkninger om sikkerheden i disse beregninger.

I kapitel 4 ses der på tidligere erfaringer med genberegning af udligningsændringer på historiske udligningsreformer, primært med henvisning til de beregninger, der blev foretaget i Finansieringsudvalgets betænkning fra 2004 *"Et nyt udligningssystem"* (Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, 2004).

Endelig vurderer kapitel 5 muligheden for genberegning af 2013-ændringerne med en gennemgang af de enkelte elementer i relation til netop Lolland Kommune, dvs. en vurdering af, hvilke data og hvilken beregningsmodel der skulle til for at kunne beregne, hvordan udligningen for Lolland Kommune ville se ud i dag, hvis det stadig var udligningsordningen for 2012, der var gældende. På et par enkelte punkter forsøges med en konkret, indikativ beregning.

Endelig gives nogle afsluttende bemærkninger i kapitel 6.

2 Ændringer i tilskuds- og udligningssystemet for Lolland Kommune siden 2006

2.1 Udligningsændringernes betydning for Lolland Kommune

Siden kommunalreformen pr. 1. januar 2007 er der gennemført følgende større ændringer i udligningssystemet:

1. Finansieringsreformen samtidig med strukturreformen fra 1. januar 2007
2. Udligningsjusteringen med virkning fra 1. januar 2013
3. Refusionsomlægningen og initial udligningstilpasning samt midlertidig kompensation i 2016.

Der er endvidere gennemført en ændring i udligningssystemet med virkning fra 2010, hvor grænsen for, hvornår en kommune blev omfattet af ordningen vedrørende kommuner med højt strukturelt underskud, blev ændret¹. Lovforslaget var dog ikke ledsaget af såkaldte byrdefordelingsmæssige beregninger, dvs. beregninger af, hvilke tab og gevinster målt i mio. kr. eller i procent af kommunens beskatningsgrundlag ændringerne medfører.

De beregnede byrdefordelingsmæssige ændringer for Lolland Kommune ved lovforslagenes fremsættelse fremgår af Tabel 2.1.

Tabel 2.1 Byrdefordelingsmæssige ændringer for Lolland Kommune ved tre finansieringsomlægninger ifølge lovforslagsbemærkninger

	Finansieringsreform 2007	Udligningsjustering 2013	Refusionsomlægning 2016/2017
Beregnet virkning, mio. kr. (- = tab)	-14,3	47,7	6,5/11,7
Beregnet virkning, beskatningsniveau, % (+ = tab)	0,25	-0,71	-0,1/-0,2

Note: Kun for 2013-udligningsjusteringen er der stort set alene tale om konsekvenser i relation til udligningssystemet, hvorimod der for de to øvrige ændringer også indgik ændringer i andre dele af finansieringssystemet, fx refusionsystemet, eller for 2007-finansieringsreformens vedkommende også opgaveændringer og ændringer i beskatningssystemet, som var en del af strukturreformen.

Tab/gevinst er beregnet for det første år efter ændringer, dog for to år vedrørende refusionsomlægning.

Kilde: Lovforslag til L 2006 499, L 2012 582, L 2015 1000.

Lolland Kommune har således ifølge beregningerne vundet på to ud af tre af de større finansieringsomlægninger fra strukturreformen og frem.

I både 2013 og 2016/2017 fik Lolland Kommune således en beregnet gevinst ved omlægningen. Kommunen fik omvendt et beregnet tab ved 2007-finansieringsreformen, som ellers udløste gevinst til de fleste kommuner i yderområder og/eller med lavt skattegrundlag. Det umiddelbare tab ved denne ændring for bl.a. Lolland skal ses i sammenhæng med afsættelsen af ekstra midler i særtilskud med særligt henblik på såkaldte udviklingsaftaler, jf. næste afsnit. Lolland Kommune var således én af de kun tre kommuner, som kunne opfylde de ret snævre betingelser for at kunne komme i betragtning til et ekstra tilskud som led i udviklingsaftalen.

¹ Jf. L 2009 491 (lovforslag 189).

Derimod gav særligt udligningsjusteringerne fra 2013 – ifølge Social- og Indenrigsministeriets beregninger – en ret betydelig gevinst til Lolland Kommune. Det er dog netop en genberegning af denne gevinst, som er i fokus i denne analyse.

2.2 Sammenhæng med særtilskud

Ovennævnte gevinst/tab ved udligningsændringerne er angivet uden tildeling af særtilskud. Da der som nævnt bl.a. netop med baggrund i Lolland Kommunes situation som følge af 2007-ændringerne blev etableret særlige udviklingsaftaletilskud, er det relevant at medtage disse i et overblik over byrdefordelingen. Og da udviklingsaftalerne må ses i tæt sammenhæng med de øvrige særtilskud, bør disse også inddrages.

Tabel 2.2 viser tildelingen af særtilskud til Lolland Kommune for perioden siden strukturreformen. Her angives de særtilskudsbeløb, som optræder i udviklingsaftalerne, samt eventuelle supplerende særtilskud. Tilskud fra den såkaldte sociale særtilskudspulje (udligningslovens § 17), ekstraordinære finansieringstilskud, tilskud vedrørende folkeskolereformen samt overgangstilskud vedrørende refusionsomlægningen er ikke medtaget.

Det bør bemærkes, at der også før strukturreformen fandtes særtilskud, som bl.a. blev tildelt nogle af de lollandske kommuner, som i 2007 blev sammenlagt til Lolland Kommune. Disse særtilskud er ikke angivet i tabellen.

Tabel 2.2 Særtilskud til Lolland Kommune ifølge udligningslovens § 16, 2007-2016

Mio. kr.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Udviklingsaftale	75	65	60	50	50	49	48	47			
Supplerende tilskud				12	10	13			40	36	39
I alt	75	65	60	62	60	62	48	47	40	36	39

Note: Der er ikke medtaget regulering af overgangstilskud vedrørende refusionsomlægning.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriets hjemmeside samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006).

3 Ministeriets metode ved beregning af tab/ gevinster ved udligningsændringer

3.1 Hvordan vurderes tab/gevinster ved udlignings- og refusionsændringer?

Inden der ses på, hvordan en genberegning af udligningsændringer kan foregå, jf. de følgende kapitler, beskrives Social- og Indenrigsministeriets anvendte metode ved fremlæggelse af lovforslag om sådanne ændringer.

Det er en ganske fast praksis, at større ændringer i finansieringssystemet på det kommunale område ledsages af Social- og Indenrigsministeriets beregninger af tab og gevinst for den enkelte kommune det første år efter omlægningerne. Beregningerne optrykkes sædvanligvis som bilag til de lovforslag, hvori finansieringsændringerne indgår.

Ministeriet foretager beregningerne på den mest aktuelle tilskuds- og udligningsberegning som en differensberegning, dvs. at der på det samme datagrundlag for skatter og udgiftsbehov opstilles en beregning for henholdsvis den nuværende og det foreslåede nye regelgrundlag. Da der eventuelt kan være tale om at udskifte eller ændre visse af udgiftsbehovskriterierne ved overgang fra det ene til det andet system, er udgiftsbehovet således ikke nødvendigvis beregnet på de samme kriterier, men med værdier for det samme aktuelle år.

Beregningerne foretages ligeledes kun for et enkelt års skattegrundlag og udgiftsbehovskriterier. Der foretages således ikke mellem- eller langsigtede beregninger med kommunespecifikke antagelser om udvikling i skattegrundlag og udgiftsbehovskriterier, men anvendes kun ét års værdier. Når der alligevel i flere tilfælde skal beregnes en flerårig overgangsordning, er den således reelt beregnet på det samme grundlag, men blot med en indfasning af tab/gevinster².

Beregningerne præsenteres i lovforslagsbemærkninger som ét samlet tal for den enkelte kommune – enten udtrykt som et ændringsbeløb eller som en ændring i beskatningsniveau. Der vil dog som oftest ligge en række delelementer til grund for beregningerne af dette tal. Hvis der eksempelvis både ændres i definitionen af skattegrundlaget, opgørelsen af udgiftsbehovet og udligningsniveauet, vil den samlede beregning kunne dekomponeres i disse elementer. Og hvis eksempelvis udgiftsbehovsændringerne yderligere består af ændringer i flere kriterier og/eller ændringer i kriterievægte, vil udgiftsbehovskomponenten også kunne dekomponeres yderligere. I den forbindelse skal det tages i betragtning, at selve dekomponeringen kan foregå på flere måder, forstået således at rækkefølgen ikke er givet, og at det vil influere på de opgjorte beløb for de enkelte elementer (men ikke på det samlede resultat). Hvis der fx både ændres i definitionen af et udgiftsbehovskriterie og dets vægt, vil beregningen af virkningerne af definitionsændringen afhænge af, om denne beregning sker med den hidtidige eller den nye vægt. Vice versa vil den beregnede virkning af vægtændringen afhænge af, om den hidtidige eller den nye definition af kriteriet anvendes.

I de publicerede ministerielle beregninger vil dekomponeringen dog sædvanligvis ikke være vist – eller kun vist i hovedtræk.

² I forbindelse med refusionsomlægningen i 2016 er der dog beregnet et foreløbigt grundlag til brug for lovbehandlingen, som senere er opdateret i forbindelse med beregning af overgangstilskud, jf. Social- og Indenrigsministeriet (2016, 72ff og 134ff).

3.2 Sikkerheden i beregningerne

Den faktiske udvikling efter en udligningsomlægning vil af gode grunde ikke kunne beregnes på grundlag af de data, der indgår i de ministerielle beregninger forud for Folketingets vedtagelse af en udligningsomlægning. Det er derfor muligt – og endda sandsynligt – at ministeriets beregninger ikke vil være retvisende i forhold til den faktiske udvikling efter ændringerne, alene af den grund at beregningen foregår på et historisk grundlag. Bortset fra en almindelig pris-indeksering af tallene kan det tænkes, at de relative værdier for de enkelte kommuner udvikler sig anderledes end svarende til udgangspunktet. Dette er selvsagt også almindeligt kendt som et vilkår for sådanne beregninger.

Usikkerheden vil selvfølgelig især gøre sig gældende, jo længere tid der går fra beregnings-tidspunktet til det tidspunkt, der betragtes.

Usikkerheden kan både være forbundet med den almindelige demografiske og økonomiske udvikling i samfundet og mellem kommunerne og med mere specifikke forhold tilknyttet det enkelte udligningsgrundlag. Vedrørende sidstnævnte er der således visse udgiftsbehovskriterier, som på grund af en forholdsvis smal definition (dvs. med få observationer i kriteriet) erfaringsmæssigt kan svinge meget fra ét år til et andet. Problematikken er behandlet flere gange i Finansieringsudvalget³.

Når man i de officielle beregninger ikke vælger at forsøge sig med fremskrivninger af skattegrundlag og udgiftsbehov, skal det utvivlsomt især ses på baggrund af den betydelige usikkerhed, som ville knytte sig til en sådan beregning, hvorved formålet om større sikkerhed ikke kunne opnås. Der opstilles så vidt vides heller ikke her i landet prognoser for udviklingen i skattegrundlag på regionalt endsige kommunalt plan, hvilket også gælder for udgiftsbehovene/kriterieværdierne⁴.

De eneste officielle fremskrivninger, der systematisk opstilles, er befolkningsfremskrivninger, der dog også er behæftet med betydelig usikkerhed. I de årlige tilskudsudmeldinger anvendes således en (ganske kortsigtet) befolkningsfremskrivning for landet som helhed til at skønne folketallet pr. 1. januar i tilskudsåret ud fra folketallet 1. januar året før⁵.

³ Se fx Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012), afsnit 15.2.

⁴ Det bemærkes, at CRT, Center for Regional- og Turismeforskning, vedligeholder en "Interregional makro-økonomisk model for danske kommuner" (LINE), som kan benyttes i konsekvensberegninger, jf. www.crt.dk.

⁵ Social- og Indenrigsministeriet (2016, 34).

4 De overordnede muligheder for at lave genberegninger af tidligere udligningsændringer

Med de ovennævnte usikkerheder i de fremlagte byrdefordelingsberegninger kan der – nogle år efter en konkret ændring i udligningssystemet er gennemført – opstå ønske om at foretage en genberegning af disse udligningsændringer på et aktuelt grundlag. Det vil sige en fornyet beregning af, hvad de gennemførte udligningsændringer vil betyde for de enkelte kommuner, hvis ændringerne beregnes på et nutidigt grundlag.

I sådanne genberegninger af tidligere udligningsændringer på mere nutidige data skal både indgå de kommunaløkonomiske konsekvenser af det nuværende udligningssystem og en ny, ajourført beregning på det tidligere gældende system. Det er den ajourførte beregning på det tidligere system, som er hovedopgaven i denne forbindelse, idet virkningen af det nuværende system selvfølgelig kendes, idet den svarer til årets udmelding af tilskud og udligning til kommunerne.

I den oprindelige beregning ved fremsættelsen af lovforslaget om udligningsændringerne var situationen så at sige omvendt. Her skulle der foretages nye beregninger på virkningerne af det foreslåede udligningssystem, som så skulle sammenholdes med virkningerne af det eksisterende system. Virkningerne af det eksisterende system var selvfølgelig kendt, jf. årets tilskudsudmelding, men opgaven var at beregne virkningerne af det nye system.

Skematisk kan beregningerne beskrives således, jf. nedenstående boks: Her benævnes det tidligere eksisterende system "System A" og det nugældende system "System B". De oprindelige beregninger blev udført i tidspunkt "t", svarende til tidspunktet for lovforslagets fremsættelse, mens genberegningen skal udføres i tidspunkt "t+n", dvs. "nu".

Elementer i oprindelig beregning og genberegning af udligningsændringer for de enkelte kommuner

Oprindelig beregning i år t:

- (1) Beregning af virkningen af nyt udligningssystem, "System B", i år t
- (2) Opgørelse af virkningen af eksisterende udligningssystem, "System A", i år t
- (3) Beregnet byrdefordelmæssig virkning af udligningsændringer i år t = (1) - (2)

Genberegning i år t+n:

- (1) Opgørelse af virkningen af nyt, nugældende udligningssystem, "System A", i år t+n
- (2) Ajourført beregning af virkning af tidligere udligningssystem, "System B", i år t+n**
- (3) Genberegnet byrdefordelmæssig virkning af udligningsændringer i år t+n = (1) - (2)

Det er som nævnt ajourføringen af beregningerne i det tidligere gældende system, jf. den fremhævede tekst i boksen, som er hovedopgaven i genberegningen, jf. kapitel 5.

I dette kapitel diskuteres i afsnit 4.1 nogle generelle udfordringer ved genberegningen, herunder ajourføringsberegninger i det tidligere system. Herefter omtales i afsnit 4.2 tidligere foretagne genberegninger. Endelig drøftes i afsnit 4.3 muligheden for, at der kan være foregået en

form for glidning i kravene til de objektive udgiftsbehovskriterier, som kan have betydning for den enkelte kommunes mulighed for at foretage genberegning og ajourføring.

4.1 Generelt om udfordringer ved genberegning

Udfordringen ved opstillingen af sådanne ex post-genberegninger er flere – især hvor finansieringsændringerne ikke alene omfatter udligningsændringer (som fokuseret på i det foregående), men også andre finansieringselementer.

For det første er der udfordringer, som skyldes, at der er gået et stykke tid, siden de oprindelige beregninger blev gennemført:

- Selve udlignings-/finansieringsændringerne kan i sig selv have påvirket grundlaget, så det ikke kan betragtes som en uafhængig størrelse (fx hvor refusioner har en incitamentsvirkning)
- Datagrundlaget kan vise sig umuligt at opdatere, fordi eksempelvis udgåede udgiftsbehovskriterier ikke mere vedligeholdes statistisk
- Der kan være en indbyrdes sammenhæng mellem finansieringsændringerne og andre ændringer i den kommunale økonomi, fx ændringer i opgavesammensætningen, som er vanskelige at "rulle tilbage"
- Der kan være gennemført nye ændringer i udligningsmodellen siden de oprindelige beregninger, eventuelt på de samme parametre, som blev ændret ved denne lejlighed. Der skal tages stilling til, hvordan disse ændringer skal behandles i en genberegning.

Det er klart, at meget gennemgribende ændringer i finansieringen, hvor der samtidig sker ændringer i opgavesammensætning mv., vil være særligt vanskelige at foretage beregninger på, eksempelvis kommunalreformen⁶.

For det andet må nogle generelle udfordringer ved udligningsberegninger tages i betragtning, bl.a.:

- Til visse beregninger skal den samlede, formelle udligningsmodel være til rådighed
- Der skal være tilgang til den relevante statistik og statistiske metoder til beregning og opstilling af udgiftsbehovskriterier
- Der skal ikke blot foretages beregninger for en enkelt kommune, men også for øvrige kommuner, idet det som oftest vil være den relative position i forhold til disse kommuner, som er afgørende for den kommunespecifikke udligningsberegning.

Disse forbehold gør sig i et vist omfang også gældende for udligningsjusteringerne med virkning fra 2013. Dette vender vi tilbage til i kapitel 5.

4.2 Tidligere genberegninger

Ved gennemgang af behandlingen af udligningsændringer i betænkninger, bemærkninger i lovforslag, udvalgsbehandling i folketingsudvalg mv. fremgår det, at der ikke er praksis for at foretage genberegninger af udligningsændringer.

⁶ Derfor er der da heller ikke forsøgt sådanne beregninger, se fx Regeringen (2009).

Der er dog umiddelbart kendskab til en enkelt, men til gengæld omfattende officiel opstilling af en genberegning. I denne genberegning indgår ajourførte beregninger på tidligere gældende udligningssystemer, dvs. – jf. boksen ovenfor – en beregning, hvor det forsøges at opgøre, hvordan den kommunale økonomi på aktuelle data og betingelser ville være påvirket af tidligere gældende udligningssystemer.

I betænkning 1437 fra 2004 blev der således foretaget en række indledende beregninger før opstillingen af modeller til mulige nye udligningssystemer. Nogle af disse beregninger vedrørte en belysning af, hvordan de enkelte kommuners økonomi ville blive påvirket af, at tidligere udligningssystemer havde været gældende.

Konkret blev der set på udligningssystemerne fra 1984, 1987 og 1995, som blev sammenlignet med det da gældende system, som blev fastlagt i 2001. Beregningerne blev gennemført ved eksempelvis at anvende 1984-modellen (som ministeriet havde bevaret i arkivet) ajourført på 2001-data. Beregningerne blev kompliceret af, at der i mellemtiden ikke blot var sket ændringer i udligningssystemet, men også i refusionsordninger, særtilskud mv. Endvidere var der indført en særlig udlændingeudligningsordning, som ikke eksisterede i 1984, men hvis begrundelse netop var kommunernes merudgifter på udlændingeområdet.

Beregningerne blev – med en række forbehold – vist i betænkningen. De blev præsenteret som regneeksempler, og det blev nævnt, at de skulle tages med et vist forbehold (Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, 2004: 103-109). Til illustration viser tabel 5.6 fra betænkningen (se nedenfor) eksempelvis, at landkommuner uden bymæssig bebyggelse i gennemsnit ville vinde 1,22 % af beskatningsgrundlaget i 2001, hvis 1984-systemet blev (gen-)indført.

Tabel 5.6. Beregnet tab og gevinst for kommunerne fordelt på geokoder ved ændringer af tilskuds- og udligningssystemet samt refusionsreglerne siden 1984, 1987 og 1995.

	Ændring i beskatningsniveau (+: tab hvis systemet for det pågældende år blev genindført, -: gevinst hvis systemet for det pågældende år blev genindført)		
	1984	1987	1995
København og Frederiksberg Kommuner	2,04	1,83	0,85
Hovedstadens forstæder	0,14	-0,26	-0,28
Hovedstadskommuner med over 10.000 indb.	0,18	-0,51	-0,33
Øvrige hovedstadskommuner	-1,29	-1,49	-0,95
Bykommuner med over 100.000 indb.	0,55	0,69	0,28
Bykommuner med 40-100.000 indb.	0,38	0,58	0,41
Bykommuner med 20-40.000 indb.	-0,01	0,08	0,17
Bykommuner med 10-20.000 indb.	-0,10	0,06	0,16
Landkommuner med over 50 pct. af bef. i byer	-0,63	-0,49	-0,15
Landkommuner med 33,3-50 pct. af bef. i byer	-1,12	-0,78	-0,29
Landkommuner med under 33,3 pct. af bef. i byer	-1,26	-0,87	-0,41
Landkommuner uden bymæssig bebyggelse	-1,22	-0,79	-0,26

Beregningerne fra betænkningen kan isoleret set tages som udtryk for, at det er teknisk muligt at opstille regneeksempler, som ligner dem fra betænkningen, hvis man råder over "opskriften" på de tidligere udligningsmodeller og har de nødvendige datasæt vedrørende fx tidligere gældende udgiftsbehovskriterier. Til gengæld vil der også i vidt omfang gælde de forbehold, som allerede er nævnt som udfordringer i indledningen til dette kapitel.

4.3 Glidning i krav til objektive udgiftsbehovskriterier om konstaterbarhed

Som det allerede er fremgået, skal der i ajourføringsberegninger på et tidligere gældende udligningssystem foretages nye beregninger på tidligere gældende udgiftsbehovskriterier. Hvis disse beregninger skal kunne gennemføres af den enkelte kommune, er det vigtigt, at der er stor datatilgængelighed, og at anvendelsen af data er forholdsvis enkel. Det kan i den forbindelse være relevant at observere, at der helt fra den første, større betænkning om kommunale udgiftsbehov – Betænkning 855 (Indenrigsministeriet, 1978) – har været stillet krav til de udgiftsbehovskriterier, som kan indgå i et udligningssystem, om såkaldt konstaterbarhed. Det hedder således i den nævnte betænkning om potentielle udgiftsbehovskriterier til anvendelse i et udligningssystem, at "Kriteriet bør være konstaterbart"⁷. Kravet er siden hen gentaget i alle betænkninger og lærebogsfremstillinger om kommunal udligning og udgiftsbehov. Men hvad indeholder dette krav egentlig?

I mange forskellige fremstillinger ofres der ikke mange ord på dette. Ifølge Betænkning 855 (s. 141) handler det om, at "kriteriet opgøres eller kan opgøres som et enkelt tal pr. kommune af et officielt statistisk organ – normalt Danmarks Statistik". Dette uddybes dog i den næste betænkning 963 (Indenrigsministeriet, 1982, s. 10), hvor det lyder: "Kravet om konstaterbarhed anses for opfyldt, hvis der foreligger en kommuneopdelt, periodevis og "sikker" officiel statistik på området". I den seneste, omfattende udgiftsbehovsbetænkning nr. 1533 fra 2012 hedder det om begrebet: "Konstaterbarhed, det vil sige opgørelsen af det enkelte kriterie. Det enkelte kriterie skal baseres på statistiske opgørelser af de relevante forhold på kommuneniveau"⁸.

Det kunne se ud til, at der har været en glidning i kravene til kriterierne gående fra et krav om, at kriterierne skal opgøres ud fra en tilgængelig statistisk kilde, som desuden skal være periodevis, til "blot" kravet om, at kriteriet skal være baseret på statistiske opgørelser – formentlig med udgangspunkt i officielle statistikproducenter – på kommuneniveau. Dette vil kunne belyses ved gennemgangen af en ajourføringsberegning i den konkrete sammenhæng i næste kapitel.

⁷ Indenrigsministeriet (1978, 141 ff.). De øvrige krav til udgiftsbehovskriterier, jf. rækken af betænkninger om udgiftsbehov, er, at kriteriet bør være upåvirkeligt, og at kriteriet i videst muligt omfang bør udtrykke årsagssammenhæng med udgiftsbehovet. Derudover er der i de første betænkninger om emnet nævnt, at kriteriet i videst muligt omfang bør være proportionalt med udgiftsbehovet.

⁸ Kravene til udgiftsbehovskriterier, herunder om konstaterbarhed, er også beskrevet i lærebogsfremstillinger. I Lotz (1987, 134) konstateres, at "Det betyder, at det opgøres som en kommuneopdelt statistik af et officielt statistisk organ". I Mau Pedersen (2007, 225) omtales kravet som et krav om "gennemsuelighed". Her angives det i øvrigt, at "... med den gradvise nuancering af udgiftsbehovsopgørelsen må det dog i en dansk sammenhæng konstateres, at ikke alle kriterier kan "slås efter" i gængse statistiske publikationer".

5 Hvordan det ville se ud, hvis udligningsordningen fra 2012 stadig var gældende i dag?

I dette kapitel ses der på den del af en genberegning af 2013-udligningsjusteringen, som udgøres af en ajourføring af udligningsberegningerne på det udligningssystem, som var gældende til og med 2012. Som nævnt i det foregående kapitel er den anden side af genberegningen af de byrdefordelingsmæssige ændringer, dvs. det nugældende udligningssystem, allerede beskrevet i den årlige udmelding af tilskud og udligning.

Helt generelt kan genberegning af udligningsændringer hjælpes på vej af den omfattende dokumentation, som ministeriet ledsager den årlige udmelding af tilskud og udligning med⁹. Denne dokumentation omfatter både en forklarende gennemgang af beregninger, konkrete kommuneeksempler, en slags matematisk gennemgang af udligningsmodellen samt – ikke mindst – talgrundlaget for stort set samtlige elementer i den årlige udligningsberegning på kommuneniveau. Hertil kommer lovgrundlag, aktstykker m.m. Der er således mulighed for en nøje gennemgang af udligningsberegningernes bestanddele, om end dokumentationen naturligvis ikke medtager data, som alene er relevante for et tidligere udligningssystem.

Fremgangsmåden i dette kapitel vil være følgende:

Først ses der på de udligningselementer, hvor der er sket ændringer i systemet ved 2013-justeringerne. Det er på disse punkter i udligningssystemet, at det er nødvendigt at overveje, hvordan ajourføringsberegningen kan foregå, og hvilke krav denne stiller til data og beregningsmodeller. Derfor skal ændringerne identificeres, jf. afsnit 5.1.

Derefter specificerer afsnit 5.2 nærmere, hvilke konkrete data og beregningsmodeller der vil skulle være til stede, for at det vil være muligt for Lolland Kommune at beregne, hvordan udligningen i dag ville se ud, hvis udligningsordningen fra 2012 stadig var gældende.

Endelig kommenteres der i afsnit 5.3 på det konkrete resultat af en genberegning på de enkelte elementer.

Det bemærkes, at der alene er set på justeringerne i det generelle tilskuds- og udligningssystem, hvorimod ændringerne vedrørende beskæftigelsestilskuddet ikke indgår¹⁰.

5.1 Elementer i 2013-udligningsjusteringerne

Følgende elementer indgik i 2013-udligningsjusteringerne¹¹:

- 1) Ændret opgørelse af alderskriterier
- 2) Ændret indregning af produktionsjord
- 3) Ændret vægt til rejsetidskriteriet og grænsebeløb vedrørende tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud
- 4) Ændrede socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier
- 5) Ophævelse af bestemmelse om forhøjet udligningsniveau ved vækst i hovedstadsområdet.

⁹ Senest Social- og Indenrigsministeriet (2016). Dokumentationspublikationen var tidligere kendt som "Den røde bog", men udsendes nu alene som digital publikation på ministeriets hjemmeside.

¹⁰ Lov 2012 nr. 588.

¹¹ Der ses bort fra ændringer, som alene indgik i den særlige hovedstadsudligning, da Lolland Kommune ikke er omfattet af denne.

Disse ændringer fra 2012-systemet til 2013-systemet beskrives nærmere nedenfor.

1) Ændret opgørelse af alderskriterier

Ved udligningsjusteringerne blev der gennemført en nuancering af alderskriterierne, hvor nogle aldersgrupper blev brudt op i femårs aldersgrupper, ligesom der blev foretaget justeringer vedrørende afgrænsningen af skolebørn/førskolebørn, jf. Tabel 5.1.

Tabel 5.1 Alderskriterier i tidligere og nyt system

2012-system	2013-system
0-6-årige	0-5-årige
7-16-årige	6-16-årige
17-19-årige	17-19-årige
20-24-årige	20-24-årige
25-34-årige	25-29-årige
35-39-årige	30-34-årige
40-64-årige	35-39-årige
65-74-årige	40-44-årige
75-84-årige	45-49-årige
85+ -årige	50-54-årige
	55-59-årige
	60-64-årige
	65-74-årige
	75-84-årige
	85+ -årige

Note: Vægte til kriterierne kan fås fra de årlige udligningspublikationer, jf. nedennævnte kilder.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2011) og Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012).

Ændringerne er ikke en del af lovteksten, idet de gennemføres ved bekendtgørelse, men det fremgår af forarbejderne, at ændringerne er en integreret del af den model, der er præsenteret byrdefordelingsmæssige ændringer for i lovforslaget.

2) Ændret indregning af produktionsjord

I 2011 blev grundskylden af produktionsjord nedsat med 5,1 promille, og der blev samtidig etableret en individuel kompensationsordning, som krone-til-krone kompeniserede kommunerne for tabet, som især var mærkbart i de landbrugsprægede kommuner. Ved udligningsjusteringerne blev den individuelle kompensationsordning lagt over i bloktilskuddet (og fordelt efter indbyggertalsnøglen), hvilket gav landbrugskommunerne et tab. Til gengæld blev produktionsjord indregnet med en lavere værdi end hidtil – svarende til den lavere "skattekraft" af dette grundlag i beskatningsgrundlaget, hvor al jord tidligere blev indregnet med samme gennemsnitlige procent i beskatningsgrundlaget. Dette medførte en gevinst for kommuner med forholdsvis meget produktionsjord.

3) Ændret vægt til rejsetidskriteriet og grænsebeløb vedrørende tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud

De byrdefordelingsmæssige ændringer for de enkelte kommuner af ændringerne nævnt under punkt 2) var ikke i balance, jf. lovbemærkningerne. Det skal forstås sådan, at bykommunerne typisk fik et vist (ikke helt ubetydeligt) tab, mens landkommunerne fik gevinst. Med henblik på i betydelig grad at neutralisere dette blev der gjort to ting. For det første blev vægten af

rejsetidskriteriet, som indgår i udgiftsbehovsudligningen som et mål for tilgængelighed, nedsat fra 2 % til 1½ %, hvilket især gav kommuner med store arealer og lav befolkningstæthed et tab. For det andet blev den grænse, hvor der bliver udløst et tilskud på grund af højt strukturelt underskud¹², og hvorfra dette tilskud beregnes, hævet fra 96,5 % til 100 %, hvilket også isoleret set var til ulempe for landkommunerne.

4) Ændrede socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier

En væsentlig del af udligningsjusteringerne bestod i ændringer vedrørende de socioøkonomiske kriterier. Der var tale om følgende ændringer:

- A. Indførelse af nye kriterier og bortfald af ét hidtidigt kriterie
- B. Ændringer i vægtene af kriterierne – nye såvel som hidtidige
- C. Justeringer i opgørelsen af kriterierne

Disse ændringer er ubetinget de mest komplicerede og vanskeligst gennemskuelige ændringer blandt lovforslagets elementer. Taget i rækkefølge skete der følgende:

Ad A. Indførelse af nye kriterier og bortfald af ét hidtidigt kriterie

Der blev indført tre nye kriterier:

- Børn af enlige forsørgere
- Børn, der er flyttet over kommunegrænsen mindst tre gange
- Antallet af 20-59-årige personer i arbejde, der forudsætter færdigheder på grundniveau

Ét kriterie blev afskaffet:

- Antal tabte leveår

I Tabel 5.2 vises en samlet oversigt over de socioøkonomiske kriterier før og efter udligningsjusteringerne i 2013, samt de vægte de enkelte kriterier indgår med.

¹² Det såkaldte § 12-tilskud, jf. bestemmelsen i udligningsloven.

Tabel 5.2 Socioøkonomiske kriterier i 2012-system og 2013-system

	2012-system	2013-system
1. 20-59-årige uden beskæftigelse over 5 %	18,0	19,0
2. 25-49-årige uden erhvervsuddannelse	17,5	16,0
3. Revideret boligstøttekriterie/Udlejede beboelseslejligheder	5,0	5,0
4. Psykiatriske patienter	5,0	5,0
5. Familier i visse boligtyper/Familier i bestemte boligtyper	15,0	15,0
6. Børn i familier med højeste uddannelse på grundniveau/Uoplyst/Børn i familier, hvor forsørgerne har lav uddannelse	15,0	8,0
7. Enlige over 65 år/Enlige på 65 år og derover	2,5	2,5
8. Personer med lav indkomst/Personer med lav indkomst i tre ud af fire år	10,0	8,0
9. Antal udviklingshæmmede	5,0	5,0
10. Antal indvandrere og efterkommere	2,5	3,0
11. Fald i befolkningstal/Årlig nedgang i befolkningstallet	2,0	2,0
12. Tabte leveår	2,5	
13. 20-59-årige med færdigheder på grundniveau		5,0
14. Børn af enlige forsørgere		4,0
15. Børn, som har flyttet kommune mindst tre gange		2,5
I alt	100,0	100,0

Note: Kriterienavnet er først vist med betegnelsen i det tidligere system og herefter med betegnelsen i det nye system. I flere tilfælde er der dog sammenfald.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2011) og Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012).

Ad B. Ændringer i vægtene

Vægtændringerne fremgår af Tabel 5.2. Der sker både ændringer som følge af indførelsen af nye kriterier som afløsning for ét tidligere kriterie og som følge af indbyrdes forskydninger.

Ad C. Justering i opgørelsen af kriterierne

Følgende kriterier har ændret opgørelsen (angivet ved det navn, der blev anvendt i 2012-systemet samt nummer i tabellen):

- Revideret boligstøttekriterie/Kriterie 3: Kollegieboliger blev tidligere medregnet under kriteriet, men er udgået med det nye kriterie. Desuden blev boliger tidligere vægtet med huslejeprisniveauet, hvilket ikke er tilfældet i det nye system. Herved får ældreboliger mere vægt. Vægte er dog ikke angivet i bekendtgørelsen.
- Familier i visse boligtyper/Kriterie 5: I såvel det tidligere som det nye kriterie indgår "antal familier i privat udlejning fra før 1920", men i det nye kriterie alene i land- og yderområder forstået som landdistrikter og byer med mindre end 5.000 indbyggere. I det nye kriterie beregnes et særligt tillæg for kommuner med særlig høj andel ældre privatudlejning i byer mellem 5.000 og 100.000 indbyggere, som samtidig har en lav andel af almene boliger. Tillægget beregnes ved, at andelen af familier i sådanne boliger, som overstiger 5 % i kommunen, medregnes i kriteriet, dog maksimalt svarende til forskellen mellem kommunens andel af familier i almene boliger og landsgennemsnittet. Dette tillæg eksisterede ikke i det tidligere kriterie. Til gengæld indgik ældreboliger i kriteriet, hvilket ikke gælder i det nye kriterie.

- Enlige over 65 år/Kriterie 7: I det tidligere kriterie blev alene medtaget personer over 65 år, hvorimod de 65-årige også medtages i det nye kriterie.
- Personer med lav indkomst/Kriterie 8: Definitionen af lav indkomst indskrænkes noget ved overgangen fra det tidligere kriterie til det nye kriterie. I det nye kriterie medtages således ikke selvstændige og medhjælpende ægtefæller og studerende uden børn samt familie-medlemmer til disse, hvilket gjaldt i det tidligere kriterie. I det nye kriterie gælder endvidere, at personen skal have været bosat i Danmark i mindst tre af de seneste fire år, og at mindst én person i familien er fuldt skattepligtig og over 14 år, hvor det i det tidligere kriterie blot var en betingelse, at mindst én person i familien var over 15 år.
- Fald i befolkningstal/Kriterie 11: Tidligere blev kriteriet opgjort som summen af befolkningstilbagegangen i de år, hvor kommunen havde oplevet en befolkningstilbagegang i de seneste fem år. I det nye kriterie opgøres kriteriet som summen af 1) og 2). Her er 1) summen af befolkningstilbagegangen i de seneste fem år, hvor der har været et samlet fald i befolkningen i disse fem år, og – hvor 1) ikke er opfyldt: 2) summen af befolkningstilbagegangen over de seneste år, hvor nedgangen samlet har udgjort mere end 0,5 %.

5) Ophævelse af bestemmelse om forhøjet udligningsniveau ved vækst i hovedstadsområdet

I den tidligere lov var der en særlig reguleringsmekanisme, som indebar, at hvis væksten i hovedstadsområdet opgjort samlet over en periode oversteg væksten i det øvrige land med 1 procentpoint, blev udligningsniveauet i landsudligningen forøget med 1 procentpoint. Ordningen var asymmetrisk, og udligningsniveauet i landsudligningen blev således ikke nedsat, hvis væksten i hovedstadsområdet lå lavere end i det øvrige land.

5.2 Ajourføringsberegning i praksis – krav til data og beregningsmodeller

I dette afsnit ser vi på, hvilke datakrav og krav til beregningsmodeller der vil skulle honoreres i forbindelse med en mulig ajourføringsberegning af 2012-systemet. Hovedstadsudligningen kan dog udelades af beregningerne, da Lolland Kommune ikke er omfattet heraf. Der benyttes samme kategorisering som i foregående afsnit. Det lægges til grund, at der skal udarbejdes en fuld ajourføringsberegning, selv om visse af ændringerne eventuelt vil kunne gennemføres mere partielt (et eksempel herpå vises sidst i kapitlet).

De udfordringer, der gælder ved genberegning generelt, og som blev nævnt i afsnit 4.1, vil i et vist omfang dukke op her. Det kan dog indledningsvis konstateres, at 2013-ændringerne, i modsætning til andre, nyere finansieringsændringer og -reformer på det kommunale område, stort set alene vedrørte selve udligningssystemet og i den forbindelse ikke sigtede på ændringer i incitamentet. Risikoen for, at systemændringerne i sig selv kan have påvirket det efterfølgende udgiftsforløb, er derfor næppe af større betydning her. Der er heller ikke komplikationer i relation til ændring i opgaver, da disse ikke blev ændret ved 2013-ændringerne.

Inden de enkelte punkter gennemgås, præsenteres det overordnede udgangspunkt for muligheden for genberegning.

0) Udgangspunkt for beregningerne

Ministeriets udligningsberegninger til lovforslaget i 2012 blev udført på tilskuds- og udligningsudmeldingen for 2012 (med statsgaranteret udskrivningsgrundlag). En ny beregning må ek-

sempelvis foretages på tilskuds- og udligningsudmeldingen for 2017 (statsgaranti). Datagrundlaget herfor vil kunne fremskaffes, jf. den i indledningen nævnte dokumentation i de årlige tilskuds- og udligningsudmeldinger.

De samlede beregninger forudsætter endvidere tilgængeligheden af en formel, matematisk udligningsmodel (dog ekskl. hovedstadsudligningsmodulet). I praksis vil det formentlig være nemmest at få adgang til den model, som det nuværende system afvikles på, og så tilpasse denne model til 2012-systemets beregningsregler. Denne tilpassede model vil beregningerne herefter i praksis kunne afvikles på. Nedenfor beskrives dels de ændringer, der skal foretages i den nuværende formelle udligningsmodel (i det følgende blot benævnt den "nuværende udligningsmodel") i forhold til den gældende, dels det alternative datagrundlag.

I forbindelse med at der tages udgangspunkt i den nuværende udligningsmodel, skal det tages i betragtning, at denne siden 2013-justeringerne er ændret på tre punkter i forbindelse med refusionsomlægningen gældende fra 1. januar 2016 (jf. også Tabel 2.1). Der skete dels en forhøjelse af udligningsniveauet i landsudligningen fra 58 % til 61 %, dels en forhøjelse af overudligningsgrænsen fra 92 % til 93 %, og endelig en reduktion af grænsen for, hvornår der udløses et tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud fra 100 % til 95 % af landsgennemsnittet. Da disse ændringer skal kompensere en refusionsomlægning, vil det være naturligt at lade dem slå igennem i en ajourføringsberegning af 2012-systemet, dvs. eksempelvis sådan, at genberegningen af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser af 2013-ændringerne på nutidige data beregnes med et udligningsniveau på 61 % (og ikke 58 %). For den sidste af de tre ændringer skal tilpasningen dog nærmere kommenteres i punkt 3) nedenfor.

1) Ændret opgørelse af alderskriterier

I den nuværende udligningsmodel skal der i tilpasningen til 2012-systemet indarbejdes et nyt sæt alderskriterier med tilhørende vægte.

Selvom princippet i aldersopdelingen er uændret i forhold til den nuværende model, skal der indarbejdes den grovere aldersopdeling, som lå i det tidligere 2012-system. I den forbindelse ligger opgaven i at fastsætte de relevante vægte til de enkelte aldersgrupper. Disse vil dog i hovedparten umiddelbart kunne fastsættes ud fra vægtene i det nugældende system, idet de nye aldersgrupperinger – med en enkelt undtagelse – alene er en mere detaljeret aldersopdeling af de tidligere. Eksempelvis er aldersgruppen 25-34-årige i dag splittet op på henholdsvis 25-29-årige og 30-34-årige, og vægtene til hver af disse aldersgrupper vil altså blot kunne lægges sammen.

På et enkelt punkt er aldersfordelingen dog ændret på tværs af den hidtidige opdeling, idet aldersgrupperne 0-6-årige og 7-16-årige blev ændret til 0-5-årige og 6-16-årige. Hvis de tidligere aldersvægte skal genskabes her, kræver det i princippet en opgørelse af udgifterne fordelt på de gamle aldersgrupper. Dette kræver en fordeling af udgifterne på de gamle aldersgrupper, som formentlig i praksis må gennemføres via Social- og Indenrigsministeriet. Der kan dog hentes vejledning i udligningsbekendtgørelsen, jf. bilag 2 til denne bekendtgørelse¹³.

2) Ændret indregning af produktionsjord

Den nuværende udligningsmodel skal i tilpasningen til 2012-systemet opstilles med kun én vægt for jordværdiers indregning i beskatningsgrundlaget. Det er dog ret enkelt muligt at beregne, hvad vægten til jordværdier skulle være med de gamle regler, hvor der ikke blev differentieret mellem produktionsjord og anden jord på denne måde:

¹³ Jf. bekendtgørelse nr. 878 af 27. juni 2016.

- 2,8 % af værdien af produktionsjord tillagt 10,5 % af værdien af øvrig jord. Summen heraf divideres med de samlede jordværdier og giver en indregningsprocent på 9,5 %.

Endvidere skal det – som en form for tillæg til 2012-udligningsmodellen – beregnes, hvad en krone-til-krone kompensation for reduktionen af grundskyldspromillen med 5,1 ville udløse af tilskud til den enkelte kommune. Dette kræver en opgørelse af værdien af produktionsjord for den enkelte kommune (som kan findes i tilskudsopgørelsen)¹⁴.

3) Ændret vægt til rejsetidskriteriet og grænsebeløb vedrørende tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud

Vægten til rejsetidskriteriet kan umiddelbart implementeres i tilpasningen af den nuværende model til 2012-systemet.

For ændringen i grænsebeløbet er der den komplikation, at denne grænse igen er ændret efter 2013-justeringerne. Grænsebeløbet var i 2012-systemet 96,5 % af landsgennemsnittet, som blev hævet til 100 % af landsgennemsnittet ved 2013-ændringerne – og herefter igen i 2016 nedsat til 95 % af landsgennemsnittet. For at rendyrke 2013-ændringerne synes det mest nærliggende at hæve 2016-grænsebeløbet fra 95 % til 98,5 %, dvs. med de 3,5 procentpoint, som grænsen blev hævet med ved 2013-justeringerne.

4) Ændrede socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier

Ad A+B. Indførelse af nye kriterier og bortfald af ét hidtidigt kriterie samt ændringer i vægtene

Den nuværende udligningsmodel vil her skulle ændres ved at indarbejde de udgiftsbehovskriterier, som fandtes i 2012-systemet, med de vægte som var bestemt i loven gældende for 2012.

Ad C. Justering i opgørelsen af kriterierne

Komplikationen i denne del af beregningen fremkommer ved, at det skal være muligt at genskabe de hidtidige kriterier med den tidligere afgrænsning. For visse kriterier er der dog ingen ændringer, og disse vil således allerede være opgjort i tilskudsudmeldingen. Det gælder således kriterierne nr. 1, 2, 4, 6, 9 og 10, jf. Tabel 5.2 ovenfor.

- *Tabte leveår*¹⁵

Her er der – strengt taget – ikke tale om, at der er justeret i opgørelsen, men i og med, at kriteriet blev afskaffet ved 2013-udligningsjusteringerne, skal dette opgøres på ny. Dette forudsætter en separat opgørelse, hvor der indgår middellevetiden beregnet for den seneste 10-års periode for den kommune med den højeste levetid, som sammenlignes med den tilsvarende middellevetid for den enkelte kommune. Danmarks Statistik opgør middellevetiden på kommuner i femårs aldersklasser¹⁶, og opgørelsen bør derfor kunne foretages uden særskilt databestilling.

Da ændringerne vedrørende levetider sker meget gradvist, kan det overvejes at anvende værdierne fra tilskudsudmeldingen vedrørende 2011.

¹⁴ Da den maksimale grundskyldspromille også samtidig blev nedsat, slår reduktionen af promillen generelt igennem for kommunerne, jf. lovforslag af 28/10-2010 om ændring af den kommunale ejendomsskattelov. Bekendtgørelse 2011, 802, § 8, nr. 11.

¹⁵ Jf. Danmarks Statistik, DST, tabel HISBK.

¹⁶ Jf. Danmarks Statistik, DST, tabel HISBK.

Revideret boligstøttekriterie¹⁷

Dette kriterie vil skulle genberegnes. Således skal kollegieværelser indregnes i kriteriet, og der skal vægtes med huslejeprisniveauet. Her vil den tidligere huslejeprisundersøgelse i praksis skulle anvendes, da denne ikke længere opdateres. Det kræver en særskilt undersøgelse i Danmarks Statistik.

Beregningen kompliceres af, at der skal foretages en standardberegning med anvendelse af huslejeprisniveauer. Det er en beregning, som ministeriet har foretaget årligt og overordnet er beskrevet i bekendtgørelsen, men ikke er offentliggjort. Derfor vil det være nærliggende at tage kontakt til Social- og Indenrigsministeriet om, hvilke konkrete vægte der er anvendt i kriterieberegningen fra 2012.

- *Familier i visse boligtyper¹⁸*

Dette kriterie vil skulle genberegnes. Opgørelsen i det tidligere udligningsssystem er mere simpel end i det ændrede system, men kræver dog en særskilt opgørelse fra Danmarks Statistik. Tabellen vil kunne dannes af de tabeller, som findes i Statistikbanken, men kan dog ikke umiddelbart slås op¹⁹.

- *Enlige over 65 år²⁰*

Dette kriterie vil skulle genberegnes. Da der alene er tale om, at der i forhold til det nuværende kriterie alene skal udskilles de 65-årige, er det en simpel beregning. Tallet kan dog ikke umiddelbart slås op i Statistikbanken, idet det er det såkaldte betalingsfolketal (hvor kommunen har betalingsforpligtelsen) og ikke bopælsfolketal, der indgår i udligningssystemet. Denne unøjagtighed kan eventuelt accepteres²¹.

- *Personer med lav indkomst²²*

Dette kriterie vil skulle genberegnes. Der er betydelige beregningsmæssige ændringer mellem det tidligere og det nye kriterie. Der er samtidig tale om en forholdsvis kompleks opgørelse, som kræver en samkørsel med anvendelse af flere kriterier såsom betalingsfolketal, alder, indkomst, formue, familiesammensætning mv. Der vil således skulle bestilles en særskilt opgørelse fra Danmarks Statistik. Ved medlemskab af statens såkaldte Lovmodel vil de relevante data dog eventuelt kunne hentes herfra, såfremt der kan afvikles beregninger på den samlede population i Danmark.

- *Fald i befolkningstal²³*

Dette kriterie vil skulle genberegnes. Der er sket betydelige ændringer i kriteriet fra det tidligere til det nuværende system. Ændringerne er gennemført for at opnå større stabilitet i kriteriet og undgå, at kommuner, som samlet havde en befolkningsfremgang i en femårs periode, alligevel kunne modtage penge fra kriteriet²⁴.

Det tidligere kriterie var defineret således:

- Summen af nettofall i befolkningstallet for år med befolkningstal for den seneste femårs periode.

Kriteriet er således ret nemt at beregne ud fra Danmarks Statistiks befolkningstabeller. Dog opgøres folketal i udligningsordningen efter betalingsfolketal, hvilket kræver en særlig opgørelse fra Danmarks Statistik, som ellers offentliggør sine tal på bopæl. Alternativt kan det,

¹⁷ Bekendtgørelse 2011 802, § 8, nr. 3.

¹⁸ Bekendtgørelse 2011 802, § 8, nr. 5.

¹⁹ Jf. DST, tabel BOL201, hvor bl.a. opførelsesår fremgår, og tabel BOL202, hvor boliger med mangler fremgår.

²⁰ Bekendtgørelse 2011 802, § 8, nr. 7.

²¹ Jf. DST, tabel FOLK1A.

²² Bekendtgørelse 2011 802, § 8, nr. 8.

²³ Bekendtgørelse 2011 802, § 8, nr. 12.

²⁴ Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012), s. 297ff.

hvis der fx sigtes på at opstille en partiel differensberegning på netop dette kriterie, som en tilnærmelse vælges at opgøre kriteriet efter bopæl både efter det nye og gamle system og registrere forskellen. Fejlen herved vil sandsynligvis være ret beskeden.

Baseret på en sådan tilnærmet differensopgørelse ser forskellene ud som i Tabel 5.4.

Tabel 5.3 Lolland Kommunes andel af kriteriet "Fald i befolkningstal", tilnærmet beregning

Tilskudsudmelding	2013	2014	2015	2016	2017
Nugældende regler*	12,87	10,91	10,09	10,76	11,81
Tidligere regler*	10,75	9,85	9,36	9,93	10,19
Difference	2,12	1,06	0,73	0,83	1,62

Note: * Beregnet på bopælsfolketal, hvor der i udligningsordningen – jf. bekendtgørelsen - skal anvendes betalingsfolketal.

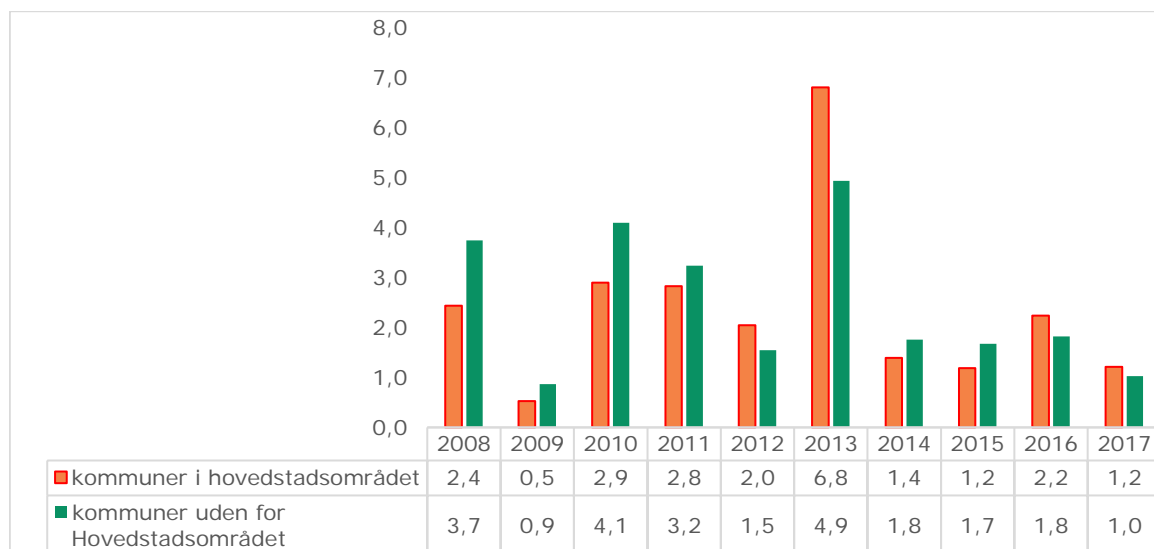
Kilde: Danmarks Statistik, DST, tabel FOLK1A, Noegletal.dk, Kommunal udligning og generelle tilskud, forskellige årgange samt egne beregninger.

5) Ophævelse af bestemmelse om forhøjet udligningsniveau ved vækst i hovedstadsområdet

Hvorvidt denne ændring i udligningssystemet, som ifølge lovforslagets bemærkninger ikke havde nogen byrdemæssig effekt, da den blev gennemført, ville have haft en anden betydning i dag, kan belyses ved at se på udviklingen i skattegrundlag pr. indbygger for kommuner henholdsvis inden for og uden for hovedstadsområdet.

Den årlige og akkumulerede vækst ifølge Social- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal²⁵ er vist i Figur 5.1 og Figur 5.2.

Figur 5.1 År-til-år vækst i skattegrundlag pr. indbygger siden 2007 i procent

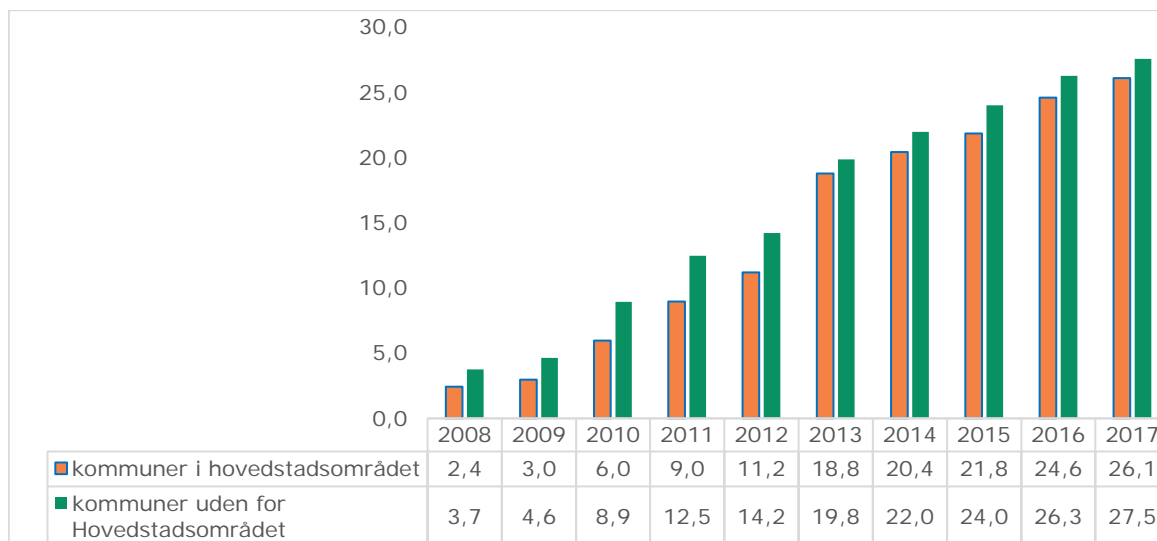


Note: Definitionen af skattegrundlag ændres i 2013, hvor produktionsjord og øvrig jord indregnes i skattegrundlaget med særskilte procenter. Definitionsændringen reducerer isoleret set væksten i 2013 for kommuner uden for hovedstadsområdet med godt 0,6 procentpoint i dette år og øger væksten i 2013 for kommuner i hovedstadsområdet med knap 1 procentpoint.

Kilde: Noegletal.dk, sept. 2016. For 2017 Social- og Indenrigsministeriet (2016).

²⁵ I Noegletal.dk er det de budgetterede skattegrundlag, som rapporteres. Lovbemærkningerne må dog fortolkes således, at det er de skattegrundlag, som indgår i den årlige tilskudsudmelding, som skal anvendes. Forskellen mellem disse to datakilder formodes dog at være beskeden.

Figur 5.2 Akkumuleret vækst i skattegrundlag pr. indbygger siden 2007 i procent



Note: Definitionen af skattegrundlag ændres i 2013, hvor produktionsjord og øvrig jord indregnes i skattegrundlaget med særskilte procenter. Definitionsændringen øger isoleret set væksten i 2013 for kommuner uden for hovedstadsområdet med godt 0,6 procentpoint i dette år og reducerer væksten i 2013 for kommuner i hovedstadsområdet med knap 1 procentpoint.

Kilde: Noegletal.dk, sept. 2016. For 2017 Social- og Indenrigsministeriet (2016).

Det fremgår af Figur 5.1, at væksten i skattegrundlaget pr. indbygger i hovedstadskommunerne i de fleste år har været noget lavere end for kommunerne uden for hovedstadsområdet. Undtagelserne er årene 2012, 2013, 2016 og 2017. Frem til og med 2012, dvs. ved lovforslagets vedtagelse, var væksten i skattegrundlaget pr. indbygger i kommunerne uden for hovedstadsområdet – på nær altså 2012 – en del højere end for hovedstadskommunerne, og der var således, jf. også lovbemærkningerne, akkumuleret en negativ mervækst for hovedstadskommunerne på omkring 3 %. På denne baggrund var der ikke udsigt til, at afskaffelsen af bestemmelsen om forhøjelse af udligningsniveauet ved mervækst i hovedstadsområdet ville have nogen byrdefordelingsmæssige virkninger. I tiden herefter har den målte vækst i hovedstadskommunerne faktisk været lidt højere end for de øvrige kommuner, men tager man i betragtning, at en del af dette skyldes en ændret indregning af grundværdier i beskatningsgrundlaget (jf. punkt 2) i teksten oven for og noten til figurerne), har udviklingen været nogenlunde parallel.

I Tabel 5.4 er der givet et sammendrag af ovenstående specifikation af krav til data og udligningsmodel. De enkelte elementer er nævnt i samme rækkefølge og nummerering som i det foregående, der henvises til med hensyn til en uddybning af punktet. I første kolonne er angivet, hvilket element der ses på, jf. den foregående opstilling. I anden kolonne er angivet, hvilke elementer der allerede er beregnet/eventuelt beregnet i dette notat. I tredje kolonne angives, om nogle af elementerne kræver en særlig beregning og eventuelt indkøb af data i Danmarks Statistik eller henvendelse/køb af beregningskapacitet ved eksterne institutioner. I fjerde kolonne er markeret, at det vurderes nødvendigt med særlig beregningsbistand, som kræver henvendelse til myndigheder. Endelig er givet nogle supplerende bemærkninger i femte kolonne.

Tabel 5.4 Sammendrag af krav til data og udligningsmodel

Element	Findes allerede/er beregnet	Kan laves/købes	Kræver betydelig ekstern bistand	Bemærkninger
0) Udgangspunkt for beregninger		X		
0) Formel udligningsmodel ny/tidligere		X		
1) Ændret opgørelse af alderskriterier		X		Med tilnærmelse
2) Ændret indregning af produktionsjord – procent	X			Jf. notat
2) Beregning af krone-til-krone kompensation for nedsat grundskyldspromille		X		
3) Ændret vægt af rejsetid og grænsebeløb vedr. tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	X			
4) A+B nye kriterier, kriteriebortfald og vægtændring	X			Også dækket af punkt 0)
4) C. Tabte leveår		X		
4) C. Revideret boligstøttekriterie			X	
4) C. Familier i visse boligtyper		X		
4) C. Enlige over 65 år		X		
4) C. Personer med lav indkomst			X	
4) C. Fald i befolkningstal	X			Jf. notat – med tilnærmelse
5) Forhøjelse af udligningsniveau ved vækst i hovedstadsområdet	X			Jf. notat

Kilde: Se den detaljerede gennemgang i foregående afsnit.

5.3 Beregninger af tab og gevinst for Lolland Kommune

I dette afsnit kommenteres det, hvad en genberegning af 2013-udligningsjusteringerne på nu-tidige data kan forventes at vise. Da beregningerne rent faktisk ikke er gennemført i sin helhed, er det dog kun på enkelte punkter, at denne forventning kan konkretiseres.

Afsnittene indledes med en angivelse af, hvilke gevinster/tab Lolland Kommune fik ifølge de ministerielle beregninger, der forelå ved fremsættelsen af lovforslaget om 2013-justeringerne, og som senere blev vedtaget. Beregningerne til lovforslaget var forholdsvis summariske, men en tilnærmet dekomponering på de enkelte elementer kan fås ved at kigge i beregningsbilaget til den betænkning, som i meget vidt omfang lå til grund for forslaget, dvs. den tidligere omtalte Betænkning 1533 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012). I denne betænkning præsenteres detaljerede byrdefordelingsberegninger for en række modeller, men én af disse modeller – "Model 3" – var den model, som lovforslaget blev bygget op omkring. Der er dog en mindre forskel i beregningerne som følge af, at visse udgiftsbehovskriterier blev defineret lidt anderledes i lovforslaget end i betænkningen²⁶.

²⁶ Ifølge betænkningen stod Lolland Kommune til en gevinst på 48,3 mio. kr., hvorimod gevinsten ifølge bemærkningerne til lovforslaget alene var 47,7 mio. kr., jf. afsnit 2.1.

1) Ændret opgørelse af alderskriterier

Baseret på Betænkning 1533 var Lolland Kommunes gevinst ved en ændret opgørelse af alderskriterierne 2,9 mio. kr. Det er ikke umiddelbart muligt at forudsige, om estimatet heraf ville være anderledes i dag.

2) Ændret indregning af produktionsjord

Baseret på Betænkning 1533 var Lolland Kommunes gevinst ved en ændret indregning af produktionsjord og ophævelse af den individuelle krone-til-krone kompensation for nedsat grundskyldspromille 34,9 mio. kr. Det er ikke umiddelbart muligt at forudsige, om estimatet heraf ville være anderledes i dag. Dog kan det observeres, at værdien af produktionsjord har udviklet sig lidt svagere (15,3 %) end værdien af øvrig jord (16,3 %) fra 2013 til 2017, hvilket kunne pege i retning af, at gevinsten ved den særskilte indregning af produktionsjord i skattegrundlaget er øget for de kommuner, der (som Lolland) har en forholdsvis stor del af grundværdierne placeret her. Her er der dog ikke set på, om grundværdierne i Lolland Kommune har haft en afvigende udvikling i forhold til gennemsnittet.

3) Ændret vægt til rejsetidskriteriet og grænsebeløb vedrørende tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud

Baseret på Betænkning 1533 var Lolland Kommunes tab ved ændret vægt af rejsetidskriteriet og grænsebeløb vedrørende tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud 12,5 mio. kr. Det er ikke umiddelbart muligt at forudsige, om estimatet ville være anderledes i dag.

4) Ændrede socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier

Baseret på Betænkning 1533 var Lolland Kommunes gevinst ved ændrede socioøkonomiske kriterier 23,0 mio. kr. Det er ikke umiddelbart muligt at forudsige, om estimatet heraf ville være anderledes i dag.

Dog er det på et enkelt punkt muligt at foretage nogle indikative beregninger, nemlig vedrørende kriteriet "Fald i befolkningstal". I Tabel 5.3 ovenfor blev der således vist en tilnærmet beregning for, hvad Lolland Kommunes andel af kriteriet er med de nugældende regler og med de regler, der gjaldt før udligningsændringerne i 2013.

Med denne forskel in mente er det muligt at beregne et cirka-beløb for, hvad Lolland Kommune ville vinde eller tabe, hvis det tidligere kriterie havde været i kraft i dag. Resultaterne af denne beregning fremgår af Tabel 5.5. I Bilag 1 er vist beregningen vedrørende et enkelt år – 2017.

Tabel 5.5 Beregnet forskel i udligning for Lolland Kommune vedrørende kriteriet "Fald i befolkningstal". Nuværende udligning fratrukket tidligere udligning, tilnærmet beregning

	2013	2014	2015	2016	2017
Mio. kr.	41,9	21,0	14,4	17,2	34,0

Note: Der er tale om en tilnærmet beregning. Se endvidere fodnote til Bilag 1.

Kilde: Danmarks Statistik, DST, tabel FOLK1A, Noegletal.dk, Kommunal udligning og generelle tilskud, forskellige årgange samt egne beregninger. Se desuden Bilag 1.

Det fremgår således, at den gevinst, som Lolland Kommune havde på omlægningen i 2013, der her er beregnet til ca. 42 mio. kr., ifølge beregningen reduceres med ca. 21 mio. kr. i 2014 og med yderligere knap 7 mio. kr. i 2015. Herefter stiger gevinsten igen med knap 3 mio. kr. i 2016 og yderligere 17 mio. kr. i 2017.

Hvis den seneste udvikling fortsætter, kan gevinsten således nærme sig den oprindeligt beregnede gevinst. Dette er dog naturligvis svært at forudsige, hvorimod det står klart, at værdien af kriteriet for Lolland Kommune har udvist meget betydelige udsving.

5) Ophævelse af bestemmelse om forhøjet udligningsniveau ved vækst i hovedstadsområdet

Det fremgik af Figur 5.1 og Figur 5.2, at der ikke ville være blevet beregnet et tillæg til udligningsniveauet i årene 2013-2017, selvom bestemmelsen om forhøjet udligningsniveau ved vækst i hovedstadsområdet stadig havde været gældende. Ganske vist ses der i denne periode ikke en klar tendens til, at skattegrundlaget pr. indbygger vokser hurtigere i det øvrige land end i hovedstadsområdet, idet væksten set over en årrække er nogenlunde parallel – fraset virkningerne af en ændret definition af beskatningsgrundlaget. Selvom dette er et interessant regionaløkonomisk træk, ville en parallel udvikling ikke udløse højere udligningsniveau ifølge de tidligere gældende regler, idet væksten skulle overstige 1 %. Endvidere var der næsten 3 % mervækst i det øvrige land i perioden 2007-2013, som i så fald formentlig også måtte indgå i regnestykket.

6 Konklusion

Emnet i denne analyse er spørgsmålet om, hvorvidt der kan foretages en genberegning af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser af tidligere gennemførte udligningsændringer på nutidige data. Konkret undersøges krav til data og udligningsmodel for én bestemt ændring, nemlig de udligningsjusteringer, som blev gennemført i 2013. Endvidere sigtes der på, at genberegningen skal kunne gennemføres for en konkret kommune: Lolland. Sidstnævnte problematik er anskuet fra Lolland Kommune: Hvilke krav stiller genberegningen til kommunens fremskaffelse af data, udligningsmodel mv.

Selvom problemstillingen således er specificeret med hensyn til såvel kommune som udligningsændring, er det nødvendigt at gøre sig nogle mere generelle overvejelser om, hvilken metode der skal anvendes til en sådan genberegning, og hvilke udfordringer der kan være i den forbindelse. Derudover er det relevant at se på eventuelle tidligere gennemførte og publicerede genberegninger. Det ses i denne forbindelse, at der anvendes en fast metode fra ministeriets side til beregning af de kommunaløkonomiske virkninger, dvs. de byrdefordelingsmæssige konsekvenser, ved fremlæggelse af lovforslag om ændring i finansierings- og udlignings-systemet. Denne metode må der også tages udgangspunkt i ved en kommunal genberegning. Metodegennemgangen viser dog også, at der på forhånd må imødeses visse udfordringer ved en genberegning af tidligere gennemførte udligningsændringer, som især kan henføres til, at der er gået et stykke tid, siden de oprindelige beregninger blev gennemført. Ministeriet har ved en enkelt tidligere lejlighed gennemført et større arbejde med genberegning på tidligere reformer af udligningssystemer. Dette eksempel synes at være temmelig enkeltstående, og der er således ikke praksis for at foretage sådanne genberegninger.

I det konkrete tilfælde viser analysen, at der for en række af elementerne i 2013-udligningsændringerne er gode muligheder for at tilvejebringe de nødvendige oplysninger og data til en genberegning. Det drejer sig for det første om den formelle udligningsmodel for den udligningsordning, som var gældende i 2012 og skal anvendes i en ajourføring af udligningsberegningerne til fx 2017. For det andet vedrører det opgørelsen af primært en række udgiftsbehovskriterier, som indgik i 2012-modellen, men nu skal opgøres på aktuelt niveau (fx 2017). En del af disse data vil således umiddelbart kunne findes i Danmarks Statistiks Statistikbank eller eventuelt skulle købes herfra. Visse dele er allerede beregnet i denne analyse, fx en ændret indregning af produktionsjord.

Omvendt viser analysen også, at det for visse af elementerne vil kræve betydelig ekstern bistand og afholdelse af tilhørende omkostninger (som dog ikke er forsøgt estimeret her), hvis der skal kunne gennemføres en fuld genberegning af 2013-udligningsændringerne. Det gælder således boligstøttekriteriet og kriteriet vedrørende personer med lav indkomst. Det vil således være en stor og kompliceret opgave for kommunen – og for så vidt også for andre kommuner og myndigheder i det hele taget – at foretage en fuld genberegning. Hvis beregningen ikke skal blive meget besværlig og omkostningstung, vil det formentlig være nødvendigt at foretage nogle skøn og/eller anvende grove beregninger, der til gengæld vil tilføre en usikkerhed til regnestykket.

Hvis der ikke stiles mod en fuld genberegning, men eventuelt alene ønskes mere partielle beregninger, kan der fokuseres på udvalgte ændringselementer. I denne analyse er der således gennemført en tilnærmet opgørelse af, hvad en genberegning vedrørende konsekvensen for Lolland Kommune af en ændret opgørelse af udgiftsbehovskriteriet 'Fald i befolkningstallet' vil vise. Netop for dette kriterie kan det – på grund af en forholdsvis smal definition og udsving i de demografiske ændringer mellem årene – forventes, at en genberegning af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser af ændringer i kriteriets opgørelse vil afvige fra den oprindelige

beregning, som blev fremlagt i forbindelse med lovforslaget om 2013-ændringerne. I hvert fald viser de tilnærmede beregninger, at Lolland Kommunes oprindeligt beregnede 2013-gevinst ved kriterieændringen varierer meget kraftigt over årene 2014-2017.

Set fra en principiel vinkel er det interessant, at det traditionelle krav til udgiftsbehovskriterierne om "konstaterbarhed" kan have skiftet betydning over årene. Betydningen kan således have skiftet fra et krav om, at grundlaget for udgiftsbehovskriterierne skal kunne "slås op" i en periodisk statistik, til et mere beskedent krav om, at kriteriet skal være baseret på statistiske opgørelser. Denne tanke blev præsenteret tidligt i analysen og synes at kunne bekræftes af den konkrete gennemgang af mulighederne for genberegning for Lolland Kommune, hvor visse kriterier som nævnt umiddelbart er vanskelige at opføre på det foreliggende grundlag. Hvis det således lægges til grund, at indholdet i kravet til konstaterbarhed er blevet mere beskedent gennem årene, kan det forklares ved de øgede krav til udgiftsbehovsopgørelserne i udligningsberegningen. Det har således været set som nødvendigt med mere sofistikerede udgiftsbehovskriterier, efterhånden som den kommunale udgiftsportefølje er blevet udbygget, bl.a. i forlængelse af kommunalreformen.

Som et slags biresultat af analysen skal det endelig nævnes, at de kommunale skattegrundlag – målt pr. indbygger – frem til 2016/2017 er øget mere i kommunerne uden for hovedstadsområdet end i kommunerne inden for hovedstadsområdet i forhold til 2007. Afskaffelsen i 2013 af bestemmelsen i det tidligere udligningssystem om, at udligningsniveauet ville blive forhøjet ved en vis mervækst i skattegrundlag pr. indbygger i hovedstadsområdet kontra det øvrige land i forhold til 2007, har således ikke betydet, at det øvrige land er blevet "snydt" for en forhøjelse af udligningsniveauet. Det er dog interessant i regionaløkonomisk sammenhæng, at den tidligere tendens til mervækst i skattegrundlaget pr. indbygger i kommunerne uden for hovedstadsområdet i forhold til kommunerne inden for hovedstadsområdet ser ud til at være forsvundet. I de senere år har udviklingen i skattegrundlaget pr. indbygger snarere været parallel. Hvorvidt der er tale om et mere permanent skift, er dog nok for tidligt at vurdere.

Litteratur

Indenrigsministeriet (1978): Kommunale udgiftsbehov, Bd. I. Rapport fra den af Indenrigsministeriet nedsatte arbejdsgruppe vedrørende bloktilskud og andre udligningsordninger. Betænkning nr. 855.

Indenrigsministeriet (1982): Kommunal udligning og tilskud til kommuner. Redegørelse fra det af Indenrigsministeriet nedsatte udvalg vedrørende kommunernes finansiering. Betænkning nr. 963.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg (2004): Et nyt udligningssystem. Betænkning 1437, Bd. I.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006): Indgåelse af udviklingsaftaler med Lolland og Bornholms Kommuner. KOU, Alm. del, 2005-2006, bilag 165.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2011): Kommunal udligning og generelle tilskud, 2012.

Lotz, Jørgen (1987): Kommunernes finansiering, 3. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

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

Regeringen (2009): R16. Redegørelse om status for kommunalreformens gennemførelse og det kommunale selvstyres vilkår, april 2009.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012): Kommunal udligning og generelle tilskud, 2013.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2016): Kommunal udligning og generelle tilskud, 2017.

Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg (2012): Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål. Betænkning nr. 1533.

Bilag 1 Udligningsberegning for 2017

Bilagstabel 1.1 Beregnet udligning vedrørende kriteriet nedgang i befolkningstal, 2017

	Vægt	Antal, Lolland Kommune	Antal, hele landet	Opgørelse
I. Udligningsberegning, nuværende system				
* Beregnet nedgang i folketal og vægtet andel		3.473	29.400	0,1181
Vægt*) og vægtet andel	0,02			0,0024
* Indbyggertal, 1. januar 2017			5.755.005	42.404
* Kommunens andel af indbyggertal				0,0074
Bidrag til socioøkonomisk indeks				32,0646
* Gennemsnitligt tillæg pr. indbygger, kr. *)				19.608
* Indbyggertal, 1. januar 2017				42.404
Bidrag til socioøkonomisk udgiftsbehov, mio. kr.				266,6
Bidrag til samlet udgiftsbehov, mio. kr.				266,6
* Indbyggertal, 1. januar 2017				42.404
Bidrag til strukturelt underskud pr. indbygger, kr.				6.287
A. Landsudligning				
* Udligningsniveau*)				61
* Indbyggertal, 1. januar 2017				42.404
Bidrag til udligningsbeløb, mio. kr.				162,6
B. Tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud				
* Udligningsniveau*)				32
* Indbyggertal, 1. januar 2017				42.404
Bidrag til udligningsbeløb, mio. kr.				85,3
Bidrag til udligningsbeløb i alt, mio. kr.				247,9
II. Udligningsberegning, tidligere system				
* Beregnet nedgang i folketallet, nuværende		3.473	34.079	0,1019
Vægt*) og vægtet andel	0,02			0,0020
* Indbyggertal, 1. januar 2017			5.755.005	42.404
* Kommunens andel af indbyggertal				0,0074
Bidrag til socioøkonomisk indeks				27,6622
* Gennemsnitligt tillæg pr. indbygger, kr. *)				19.608
* Indbyggertal, 1. januar 2017				42.404
Bidrag til socioøkonomisk udgiftsbehov, mio. kr.				230,0
Bidrag til samlet udgiftsbehov, mio. kr.				230,0
* Indbyggertal, 1. januar 2017				42.404
Bidrag til strukturelt underskud pr. indbygger, kr.				5424
A. Landsudligning				
* Udligningsniveau*)				61
* indbyggertal 1. jan 2017				42.404
Bidrag til udligningsbeløb, mio.kr.				140,3
B. Tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud				
* udligningsniveau*)				32
* Indbyggertal, 1. januar 2017				42.404
Bidrag til udligningsbeløb, mio. kr.				73,6
Bidrag til udligningsbeløb i alt, mio. kr.				213,9
III. Forskel i udligning 2017, mio. kr.				34,0

Note: *) Jf. Social- og Indenrigsministeriet (2016).

Kilde: Danmarks Statistik, DST, tabel FOLK1A, Noegletal.dk, Kommunal udligning og generelle tilskud, forskellige årgange samt egne beregninger.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00