



Et nyt udligningssystem

Bind 1

Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg

Betænkning nr. 1437

Januar 2004

Et nyt udligningssystem

Indenrigs- og Sundhedsministeriets
Finansieringsudvalg

Betænkning nr. 1437

Indenrigs- og Sundhedsministeriet januar 2004

Et nyt udligningssystem – Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, januar 2004. Betænkning nr. 1437

Udgiver:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Økonomisk afdeling
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Tryk: J.H. Schultz Grafisk A/S

Forsideillustration: Rumfang Aps

ISBN: 87-7601-070-8 – trykt udgave

ISBN: 87-7601-071-6 – elektronisk udgave

Oplag: 1.000

Pris: 250 kr. inkl. moms

Publikationen er tilgængelig på internet på <http://www.im.dk>

Publikationen kan bestilles hos:

Danmark.dk

Tlf.: 1881

www.netboghandel.dk <http://www.netboghandel.dk/>

På danmark.dk tager vi alene imod bestillinger pr. telefon eller elektronisk,

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2002

- 1409 Betænkning om politiets struktur
- 1410 Betænkning om politilovgivning
- 1411 Ny revisorlovgivning
- 1412 Godtgørelse til efterladte ved dødsfald
- 1413 Betænkning fra udvalget vedrørende revision af lov om et videnskabsbetænkningssystem
- 1414 Redegørelse om biobanker
- 1415 Straffelovens § 296 og § 302
- 1416 Forskning i økonomisk kriminalitet
- 1417 IT-kriminalitet
- 1418 Betænkning om arbejdsskadesikring
- 1419 Udvalget om eksklusivbestemmelser
- 1420 Gennemførelse af straffesager om seksuelt misbrug
- 1421 Betænkning fra arbejdsgruppen om pantsætning og udlæg i andele i andelsboligforeninger
- 1422 Gennemførelsen i Dansk ret af direktivet om etnisk ligebehandling
- 1423 Betænkning om forsikringsaftaleloven
- 1424 Straffelovrådets betænkning om straffastsættelse og strafferammer
- 1425 Indsigt i den kommunale administration

2003

- 1426 Frist- og forældelsesregler på skatte- og afgiftsområdet
- 1427 Reform af den civile retspleje II
- 1428 Retssikkerhedskommissionens betænkning
- 1429 Forenklinger i jordlovgivningen
- 1430 Betænkning fra Udvalget om Aktieoptioner
- 1431 Betænkning om straffeprocessuelle tvangsindgreb over for børn under den kriminelle lavalder
- 1432 Valgret under udlandsophold
- 1433 Betænkning om forbrugerbeskyttelse ved erhvervelse af byggematerialer

Betænkningen er delt op i 2 bind.

Bind 1 indeholder sammenfatning samt betænkningens del 1 – status og del 2 – overvejelser om incitamentter i udligningssystemet og effektivitetsanalyser.

Bind 2 indeholder betænkningens del 3 – forslag og overvejelser om ændringer.

Indholdsfortegnelse

1. Baggrund og kommissorium.....	9
1.1. Kommissorium.....	9
1.2. Medlemmer af Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg.....	13
2. Sammenfatning	15
2.1. Indledning.....	15
2.2. Betænkningens del 1 - status.....	15
2.3. Betænkningens del 2 – overvejelser om incitamerter i udligningssystemet og effektivitetsanalyser.....	24
2.4. Betænkningens del 3 –forslag og overvejelser om ændringer	27
Del 1 – Status.....	60
3. Det nuværende kommunale tilskuds- og udligningssystem.....	62
3.1. Formål og baggrund.....	62
3.2. Oversigt over tilskuds- og udligningssystemet	63
3.2.1. Bloktilskuddet	63
3.2.2. Udligning af udgiftsbehov	64
3.2.3. Udligning af beskatningsgrundlag.....	67
3.2.4. Øvrige tilskuds- og udligningsordninger.....	68
3.3. Hvor store beløb omfordeles?	70
3.4. Reformen af systemet siden 1984.....	72
3.5. Skatteindtægter som ikke udlignes	77
3.5.1. Selskabsskat	78
3.5.2. Pensionsafgift	78
3.5.3. Dækningsafgift.....	80
3.6. Sammenfatning	80
4. Systemets virkninger i forhold til kommunegrupper og udsatte områder	83
4.1. Afgrænsning af kommunegrupper.....	83
4.1.1. Den geografiske/fysiske dimension.....	83
4.1.2. Det regionaløkonomiske udgangspunkt	88
4.1.3. Det kommunaløkonomiske udgangspunkt	90

4.2. Tilskuds- og udligningssystemets virkning i forhold til kommunegrupperne	92
4.3. Sammenfatning	94
5. Ændringer af tilskuds- og udligningssystemet siden 1984.....	96
5.1. Baggrund	96
5.2. Ændringer af systemet	97
5.3. Regneeksempel på udligningssystem og refusionsregler for 1984, 1987 og 1995 på grundlag af aktuelle data	103
5.4. Særsomt om udligningssystemets opgørelse af sociale udgiftsbehov	110
5.5. Konkluderende bemærkninger	113
6. Den overordnede udvikling i skat-service-forholdet	115
6.1. Tilskuds- og udligningssystemet og den kommunale økonomi..	115
6.2. Udviklingen i serviceniveau og beskatningsniveau	116
6.2.1. Nettodriftsudgifter pr. indbygger	117
6.2.2. Dagpasning af børn	121
6.2.3. Folkeskoleudgifter	125
6.2.4. Ældreområdet	127
6.2.5. Serviceniveau	129
6.2.6. Udskrivningsgrundlag	132
6.2.7. Beskatningsniveau	134
6.3. Udviklingen i skat-serviceforholdet i primærkommunerne	137
6.4 Udviklingen i skat-serviceforholdet i amtskommunerne.	141
6.5. Sammenfatning	143
7. Tilskuds- og udligningssystemet, refusionsordninger og aktiv- passiv indsats.....	145
7.1. Indledning.....	145
7.2. Overgang fra refusion til generelle tilskud.....	145
7.3. Refusioner som styringsinstrument	147
7.4. Refusioner som udligningsinstrument	149
7.5. Sammenfatning	150

8. Udligning på særskilte områder - førtidspension	152
8.1. Indledning.....	152
8.2. Regler og lovændringer i forbindelse med førtidspension	152
8.2.1. Tilkendelseskompetence, betingelser for tildeling og refusion	152
8.2.2. Betalingsforpligtelsen for de enkelte kommuner.....	155
8.2.3. Tilskuds- og udligningssystemets behandling af førtidspensionsudgifterne.....	155
8.3. Udviklingen i udgifterne til førtidspensioner	156
8.3.1. Udviklingen i udgifterne til førtidspensioner, revalidering og sygedagpenge	156
8.3.2. Førtidspensionsudgifterne i forskellige kommunetyper	158
8.3.3. Fremskrivning af udgifter til førtidspension.....	167
8.4. Sammenfatning	170
9. Grundtakstområdet.....	171
9.1. Direkte merudgifter ved grundtakstmodellerne.....	172
9.2. Kompenserede merudgifter – efter udligning – ved grundtakstmodellerne	176
9.3. Sammenfatning	181
10. Loft over grundskyldspromille.....	183
11. Selskabsskat og pensionsafgifter	186
11.1. Selskabsskat	186
11.1.1. Tidligere overvejelser om ændringer vedrørende den kommunale andel af selskabsskatten.....	186
11.1.2. Virkning af viderefordelingsreglen	188
11.1.3. Særlige udgiftsforhold for erhvervskommuner	191
11.2. Pensionsafgift	192
11.2.1. Den kommunale andel af pensionsafgifter	192
11.2.2. Fordeling af pensionsafgifter.....	193
11.3. Sammenfatning	195
12. Momsudligning og bonuspulje	196
12.1. Momsudligningen	196
12.1.1. Baggrund.....	196
12.1.2. Den nuværende momsudligningsordning.....	196

12.1.3. Momssystemer i visse andre lande	202
12.1.4. Sammenfatning	205
12.2. Bonuspuljen.....	205
12.2.1. Baggrund	205
12.2.2. Tilskud til Hovedstadens Sygehusfællesskab	207
12.2.3. Aftalen om oprettelsen af Hovedstadens Sygehusfællesskab	210
12.2.4. Sammenfatning	211
Del 2 - Overvejelser om incitamenter i udligningssystemet og effektivitetsanalyser	213
13. Overvejelser om incitamenter i den kommunale udligning..	214
13.0. Indledning.....	214
13.1. Principper for den kommunale finansiering	214
13.2. Overvejelser om incitamenter – overordnede betragtninger...	215
13.3. Økonomisk vækst.....	216
13.4. Hensigtsmæssig opgavevaretagelse	222
13.5. Effektiv drift og udgiftsstyring	228
13.6. U hensigtsmæssige påvirkninger af den kommunale adfærd ...	231
13.7. Kommunestruktur	234
14. Effektivitetsanalyser	235
14.1. Indledning.....	235
14.2. Opgørelse af effektivitet	236
14.3. Identifikation af ineffektivitet ved sammenligning af produktionsadfærden kommunerne imellem.....	237
14.3.1. Regressionsmetoden	238
14.3.2. FDH-metoden	240
14.3.3. DEA-metoden	241
14.4. Eksempler til illustration af metoderne	243
14.4.1. Regressionsmetoden	244
14.4.2. FDH-metoden	247
14.4.3. DEA-metoden	250
14.5. Kommunestørrelse og effektivitet	251
14.6. Sammenfatning	253

1. Baggrund og kommissorium

1.1. Kommissorium

Finansieringsudvalgets arbejde med en vurdering af det kommunale tilskuds- og udligningssystem blev iværksat i efteråret 2000. Arbejdet var blandt andet baseret på økonomiaftaler mellem regeringen og Kommunernes Landsforening og desuden forudsat i forbindelse med finansieringsændringer på overførselsområdet.

Efter regeringsskiftet i efteråret 2001 besluttede regeringen, at arbejdet i Finansieringsudvalget skulle fortsættes, men at der nu skulle sigtes mod en egentlig reform af systemet. Udvalget fik herefter følgende kommissorium:

”Kommissorium for Finansieringsudvalgets arbejde med en reform af tilskuds- og udligningssystemet:

Det kommunale tilskuds- og udligningssystem er et afgørende element i det kommunale finansieringssystem. Tilskuds- og udligningssystemet skal således sikre, at der opnås et ligeligt økonomisk grundlag kommunerne og amterne imellem samtidig med, at systemet understøtter en hensigtsmæssig adfærd og effektiv opgavevaretagelse. Herved skal tilskuds- og udligningssystemet bidrage til, at der inden for det kommunale selvstyre kan løses en meget stor opgavemængde på en samfundsmæssig tilfredsstillende måde.

Efter regeringens opfattelse lever det eksisterende kommunale tilskuds- og udligningssystem ikke i tilstrækkelig grad op til de krav, der kan stilles til systemet. Der er derfor behov for en gennemgribende revision af systemet.

Allerede under den tidligere regering blev der iværksat et arbejde med en vurdering af tilskuds- og udligningssystemet i regi af Finansieringsudvalget under det daværende Indenrigsministerium. Arbejdet var bl.a. baseret på økonomiaftaler mellem regeringen og Kommunernes Landsforening og desuden forudsat i forbindelse med finansieringsændringer på overførselsområdet, senest ved indførelsen af grundtakstmodellen på det sociale område. Såvel enkeltkommuner/amtskommuner som grupper af disse har bidraget til dette arbejde. Det gælder også de kommunale organisationer, primært manifesteret ved KL's debatinitiativer.

Regeringen ønsker, at arbejdet under Finansieringsudvalget fortsættes, men at der i dette arbejde sigtes mod en egentlig reform af systemet. I den forbindelse skal den fordelingsmæssige opgave med hensyn til at sikre ligelige økonomiske vilkår naturligvis prioriteres, men samtidig skal der lægges vægt

på, at systemet understøtter en hensigtsmæssig kommunal adfærd samt en effektiv opgavevaretagelse. Endvidere skal arbejdet bidrage til en forenkling af det kommunale finansieringssystem.

Udvalgets opgaver bliver i den forbindelse:

1) at gøre status over det gældende tilskuds- og udligningssystem med henblik på systemets fordelende opgave.

Opgaven i den forbindelse er:

- med udgangspunkt i baggrunden for det eksisterende tilskuds- og udligningssystem at belyse dets virkning i forhold til forskellige dimensioner af udsatte områder,
- at belyse, hvorledes systemet har håndteret den udvikling og ændring i opgaver og udgifter, som er sket siden systemet i sin grundstruktur blev etableret i 1984. Herunder redegøres dels for de væsentlige systemmæssige ændringer, der er foregået, dels for eventuelle ændringer i de eksisterende vilkår. Som eksempel på sidstnævnte kan særligt nævnes finansieringsændringerne vedrørende førtidspension og den såkaldte grundtakstmodel.

2) at revurdere tilskuds- og udligningssystemets funktion i forhold til hensigtsmæssig opgavevaretagelse og økonomisk adfærd.

Opgaven i den forbindelse er:

- dels at redegøre for hensigtsmæssige eller uhensigtsmæssige virkninger fra det nuværende system i forhold til effektiv drift og øvrig økonomisk adfærd,
- dels at overveje, hvorledes det sikres, at systemet ikke modvirker hensigtsmæssig adfærd, men tværtimod understøtter en effektiv udgiftspolitik og vækstvenlig økonomisk adfærd i kommuner og amter.

I vurderingen af systemets virkninger lægges til grund, at kommuner og amter bør have et rimeligt incitament til forbedring af egen økonomiske situation, at kommuner og amter i udgangspunktet bør løse opgaver under afvejelse af de faktiske omkostninger, og at kommuner ikke bør udsættes for negative økonomiske konsekvenser i forbindelse med eventuelle kommunesammenlægninger.

3) at fremkomme med forslag og anbefalinger om de nødvendige ændringer af tilskuds- og udligningssystemet med henblik på, at systemet lever op til sit formål, som beskrevet ovenfor.

Opgaven i den forbindelse vil afhænge af konklusionerne på de foregående punkter. Udvalget skal bl.a. være opmærksomt på:

- eventuelle skævheder i udgiftsfordelingen set i forhold til udligning på det sociale område og overførselsområdet,
- byrdefordelingsmæssige virkninger af finansieringsændringer, herunder senest loft over grundskyldspromillen for produktionsjord,
- risiko for, at der med den nuværende fordelingsmetode for bloktilskuddet kan ske en forringelse af den kommunaløkonomiske balance ved kompensation for udgiftsændringer mv.,
- særlige forhold for kommuner med en ugunstig geografisk struktur,
- hvorledes der sikres hensigtsmæssige økonomiske incitament, jf. nærmere punkt 2) ovenfor,
- opfølgningen på de kommunaløkonomiske aftaler med Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen, herunder finansieringen af momsudgifterne og udjævningen af de byrdefordelingsmæssige virkninger af afviklingen af Bonuspuljen. Det forudsættes beregningsmæssigt, at Bonuspuljen bloktilskudskompenseres.

Udvalget kan foreslå ændringer i alle dele af tilskuds- og udligningssystemet, herunder momsudligningen, samt byrdefordelingsmæssigt motiverede ændringer i det kommunale skattesystem.

Udvalget afrapporterer i november 2002.”

Den 1. oktober 2002 besluttede regeringen følgende ændring af udvalgets kommissorium:

”Finansieringsudvalgets igangværende arbejde om en reform af tilskuds- og udligningsreform er baseret på et kommissorium af 13. marts 2002 (vedlagt).

I lyset af, at der nedsættes en Strukturkommission, er det fundet nødvendigt at tilpasse kommissoriet for Finansieringsudvalget.

1. Samordning af tidsfristerne for Strukturkommissionens og Finansieringsudvalgets arbejde.

Strukturkommissionens arbejde skal afsluttes med udgangen af 2003. Da regeringen finder, at det vil være nødvendigt at se forslagene i en sammenhæng, udsættes fristen for Finansieringsudvalgets arbejde med det eksisterende kommissorium ligeledes til udgangen af 2003.

Det forudsættes, at Finansieringsudvalget i sine analyser, vurderinger og forslag fortsat baserer sig på det godkendte kommissorium. Finansieringsudvalget får dog til opgave på kort sigt at fremkomme med en række forslag til gennemførelse allerede pr. 1. januar 2004, jf. nedenfor.

2. Finansieringsudvalgets forberedelse af nødvendige tilpasninger i tilskud og udligning til ikrafttræden pr. 1. januar 2004.

Regeringen vurderer, at det vil være nødvendigt at gennemføre nogle tilpasninger af tilskuds- og udligningssystemet med virkning fra 1. januar 2004. Det ønskes i den forbindelse, at Finansieringsudvalget vurderer disse tilpasninger:

- Der ønskes Finansieringsudvalgets vurdering af, hvorledes der kan skabes større forudsigelighed i fordelingen af et udligningstillæg til vanskeligt stillede kommuner, og hvilke fordele og ulemper der kan imødeses herved. Det lægges i den forbindelse til grund, at udligningstillægget skal udbetales i årene frem til de følgende ændringer af tilskuds- og udligningssystemet. Det kan endvidere forudsættes, at summen af udligningstillæggene størrelsesmæssigt svarer til de midler, der i 2003 er udbetalt efter visse kriterier til vanskeligt stillede kommuner uden for hovedstadsområdet med en ugunstig økonomisk udvikling. Der vil i fordelingen af udligningstillægget nærliggende kunne tages udgangspunkt i nogle af de forhold, som er bragt frem i forbindelse i forbindelse med ønskerne til en tilskuds- og udligningsreform, og som har indgået i den kriteriebaserede fordeling af særtilskud for 2003.
- Der ønskes Finansieringsudvalgets forslag til, hvorledes væsentlige byrdefordelingsmæssige forskydninger som følge af udløbet af overgangsordningen på grundtaksområdet kan undgås. I forbindelse med udarbejdelse af forslag hertil skal inddrages hensynet til de incitament, der var tiltænkt med grundtaksmodellen m.v.
- Der ønskes Finansieringsudvalgets forslag til, hvorledes der undgås væsentlige byrdefordelingsmæssige forskydninger som følge af udløbet af overgangsordningen med særtilskud inden for den vidtgående specialundervisning, udløbet af den kommuneudmålte kompensation som følge af 12-promilleloftet for produktionsjord, samt udløbet af særtilskudsordningen som følge af refusionsomlægningen for førtidspension, sygedagpenge og i forbindelse med integrationsloven.
- Endelig ønskes Finansieringsudvalgets vurdering af, efter hvilken fordelingsnøgle det statslige tilskud til ældreområdet på 500 mio. kr. kan udbe-

tales fra 2004 og frem til en samlet ændring i tilskuds- og udligningssystemet.

Fristen for denne del af Finansieringsudvalgets arbejde fastsættes til januar 2003.”

Udvalget har på baggrund af det ændrede kommissorium i januar 2003 afgivet rapporten: ”Forberedelse af de nødvendige tilpasninger i tilskuds- og udligningssystemet til ikrafttræden pr. 1. januar 2004”.

1.2. Medlemmer af Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg

I forhold til nærværende betænkning har følgende deltaget i Finansieringsudvalgets arbejde:

Kontorchef Niels Jørgen Mau, Indenrigs- og sundhedsministeriet (formand)

Kontorchef Jens Bjørn Christiansen, KL

Økonomisk konsulent Per Nielsen, KL

Kontorchef Dorte Hansen Thrige, Amtsrådsforeningen

Fuldmægtig Helle Magnussen, Amtsrådsforeningen (indtil februar 2002)

Fuldmægtig Rikke M. Friis, Amtsrådsforeningen (fra februar 2002 til maj 2003)

Fuldmægtig Marianne Skoven, Amtsrådsforeningen (fra maj 2003)

Direktør Bjarne Winge, Københavns Kommune

Fuldmægtig Karsten Kristiansen, Københavns Kommune

Kontorchef Anna Sønder, Frederiksberg Kommune

Fuldmægtig Hanne Kaule, Frederiksberg Kommune

Kontorchef Birgitte Olesen, Socialministeriet

Kontorchef Kristian Wendelboe, Finansministeriet

Specialkonsulent Lars Rich, Finansministeriet (indtil december 2002)

Fuldmægtig Janus Rønholt Hansen, Finansministeriet (fra januar til juli 2003)

Fuldmægtig Signe Trock Andersen, Finansministeriet (fra august 2003)

Kontorchef Ulrik Nødgaard, Økonomi- og Erhvervsministeriet (indtil februar 2002)

Kontorchef Jens Pagter Kristensen, Økonomi- og Erhvervsministeriet (fra februar til maj 2002)

Specialkonsulent Lone Neerhøj, Økonomi- og Erhvervsministeriet

Konsulent Poul Christensen, Skatteministeriet

Specialkonsulent Ebbe Kærn, Undervisningsministeriet

Sekretariatsarbejdet er varetaget af Indenrigs- og Sundhedsministeriets 2. økonomiske kontor og datakontor ved:

Chefkonsulent Bjarne Simonsen
Specialkonsulent Nils Majgaard Jensen
Fuldmægtig Niels Boye Mørving
Fuldmægtig Inge Lene Møller
Fuldmægtig Marie Jacobsen
Fuldmægtig Christian Riise Laursen

Udvalget har afholdt 23 møder.

2. Sammenfatning

2.1. Indledning

På baggrund af udvalgets kommissorium, som fremgår af kapitel 1, har det været naturligt at opdele betænkningen i tre dele. Betænkningen har således følgende struktur:

- *Del 1 - status:* Denne del omfatter udvalgets beskrivelser og analyser af det nuværende tilskuds- og udligningssystem. Denne del fremgår kapitlerne 3-12.
- *Del 2 - Overvejelser om incitament i udligningssystemet:* Denne del omfatter udvalgets overvejelser om incitament i udligningssystemet samt analyser af den kommunale produktivitet og effektivitet. Denne del fremgår kapitlerne 13 og 14.
- *Del 3 - Overvejelser om omlægninger af udligningssystemet:* Denne del omfatter udvalgets overvejelser på de enkelte områder på baggrund af analyserne i del 1 og 2. Herudover opstiller udvalget i kapitel 23 nogle samlede modeller for en reform af det kommunale tilskuds- og udligningssystem, og der foretages i kapitel 24 nogle overvejelser om udligning og kommunal struktur. Denne del fremgår kapitlerne 15-24.

2.2. Betænkningens del 1 - status

I betænkningens del 1, som udgøres af kapitlerne 3-12, beskrives det nuværende tilskuds- og udligningssystem. Formålet med denne del af betænkningen er blandt andet at tilvejebringe et grundlag for udvalgets overvejelser og vurderinger. De første kapitler i denne del af betænkningen indeholder en generel beskrivelse af tilskuds- og udligningssystemet og af nogle relevante aspekter i udviklingen i kommunernes økonomiske situation. Herefter beskrives nogle af de konkrete udgifts- og indtægtsposter, som skal indgå i udvalgets overvejelser om mulige elementer i en udligningsreform. I sidste ende er det dog en opgave for regering og Folketing at træffe beslutning om udformningen af en udligningsreform.

Det nuværende kommunale tilskuds- og udligningssystem

Kapitel 3 indeholder en beskrivelse af det nuværende tilskuds- og udligningssystem samt en kort gennemgang af udviklingen i systemet. Det nuværende udligningssystem bygger i et vist omfang på det system, der blev indført i 1984. Der er dog løbende gennemført større eller mindre ændringer og tilpasninger af systemet siden 1984.

Formålet med systemet er blandt andet beskrevet i betænkning 963 (1982), som lå til grund for ændringerne af systemet fra og med 1984. Heraf fremgår:

”Såvel ud fra et finansieringsteknisk som et videregående hensyn til kommunestyrets funktion må det betragtes som et tilstræbelsesværdigt mål, at der så vidt muligt er overensstemmelse mellem den skat, borgeren betaler, og omfanget og karakteren af de kommunale ydelser. I modsat fald vil der være en tendens til forflygtigelse af det lokalpolitiske ansvar og til formindskelse af de fordele, der er knyttet til en decentralisering af varetagelsen af de offentlige opgaver. Disse synspunkter har i vidt omfang ligget bag byrdefordelingsreformen.”

Disse overordnede målsætninger har været gældende også i forbindelse med de ændringer af systemet, der er gennemført siden 1984.

Det kan endelig nævnes, at fordelingen af bloktilskuddet har været en selvstændig diskussion. Bloktilskuddet kan udfylde tre mulige opgaver i relation til kommunerne: en *finansiel opgave* (dvs. overføre midler fra staten til kommunerne), en *udligningsopgave* (dvs. udligne forskelle mellem kommunerne) og en *kompensationsopgave* (dvs. kompensere for merudgifter).

Siden 1984 er bloktilskuddet blevet fordelt efter beskatningsgrundlag. Denne fordeling indebærer, at bloktilskuddet alene løser en finansiel opgave. Bloktilskuddet aflaster så at sige den kommunale skatteudskrivning med en ensartet påvirkning af beskatningsniveauet i alle kommuner.

Der har i de senere år været en vis interesse for at ændre fordelingsnøglen for bloktilskuddet til en fordeling efter indbyggertal. Denne argumentation tager udgangspunkt i kompensationsopgaven, idet bloktilskuddet – specielt efter indførelse af budgetgarantien i starten af 1990'erne – har haft en voksende funktion med henblik på at kompensere kommunerne for merudgifter.

Overvejelserne om fordeling af bloktilskuddet må tage udgangspunkt i disse forhold. Det skal samtidig påpeges, at ændringer i fordelingen af bloktilskuddet har fordelingsmæssige virkninger. Eventuelle ændringer må derfor

ses i sammenhæng med de øvrige omlægninger i udligningssystemet, idet det er de samlede bydefordelingsmæssige virkninger af tilskuds- og udligningssystemet, der er af interesse.

Systemets virkning i forhold til kommunegrupper og udsatte områder

Med henblik på at vurdere systemets fordelende opgave er der i kapitel 4 foretaget en opdeling af kommunerne i kommunegrupper, og der er i den forbindelse lagt vægt på forhold, der kan have betydning for en kommunes risiko for at komme i en økonomisk udsat position.

Disse forhold kan ikke udtrykkes på en entydig måde, og udvalget har derfor valgt at basere sin afgrænsning af kommunegrupper på følgende tre dimensioner:

- den geografiske dimension,
- det regionaløkonomiske udgangspunkt og
- det kommunaløkonomiske udgangspunkt.

Det vurderes, at disse tre dimensioner tilsammen dækker et bredt spektrum af de forhold, der kan give anledning til, at en kommune kommer i en økonomisk udsat position. Disse opdelinger anvendes i de følgende afsnit i betænkningen til beskrivelse af systemets virkninger på kommunerne.

Ændringer af tilskuds- og udligningssystemet siden 1984

Med henblik på at belyse, hvordan systemet har håndteret den udvikling og ændring i opgaver og udgifter, som er sket siden systemet blev indført i 1984, er det i kapitel 5 forsøgt at foretage nogle regneeksempler på udligningssystem og refusionsregler for nogle udvalgte historiske år på grundlag af aktuelle data. Disse beregninger må naturligvis tages med et vist forbehold, men de kan alligevel give et fingerpeg om, hvordan ændringerne af systemet siden 1984 har virket.

Regneeksemplerne tyder på, at ændringerne i tilskuds- og udligningssystemet – set over større kommunegrupper - gennemgående har haft en vis effekt på omfordelingen mellem kommunegrupper målt i procent af skattegrundlaget. For amtskommunernes vedkommende er effekten generelt meget beskedent.

For de – som nævnt moderate – omflytninger, som med de ovenfor nævnte forbehold synes at kunne konstateres, er mønstret, at en del kommuner i hovedstadsområdet samt et flertal af større bykommuner har haft fordel af ændringer i udligningssystemet i perioden, hvorimod der er en generel nega-

tiv effekt for landkommunerne. Det må ses i sammenhæng med, at en del af formålet med ændringerne netop har været et ønske om at styrke udligningen af det sociale udgiftspres i kommunerne.

Der er endvidere i kapitlet foretaget en sammenligning af de beregnede sociale udgiftsbehov og de faktiske sociale udgifter. Samlet set viser sammenligningen, at kommunerne med det svageste kommunaløkonomiske udgangspunkt får den mindste kompensation via et – relativt til de faktiske sociale udgifter – lavt beregnet socialt udgiftsbehov.

Når der ses på forholdet mellem det samlede beregnede udgiftsbehov og de samlede udgifter for kommunerne inklusive serviceudgifterne, er den samlede kompensation via udgiftsbehovsudligningen - relativt til de faktiske nettodriftsudgifter - dog højere end landsgennemsnittet i kommunerne med det svageste kommunaløkonomiske udgangspunkt.

Den overordnede udvikling i skat-service forholdet

Til belysning af den generelle udvikling i kommunernes økonomiske situation har udvalget i kapitel 6 beskrevet udviklingen i kommunernes serviceniveau og beskatningsniveau. Det er et væsentligt princip ved tilrettelæggelsen af den kommunale finansiering, at der skal være en sammenhæng mellem skat og service. Skatten i den enkelte kommune skal således være et udtryk for serviceniveauet i den pågældende kommune. Det kommunale tilskuds- og udligningssystem er et vigtigt redskab til at sikre, at denne sammenhæng tilvejebringes. Sammenhængen afhænger dog også af den generelle udvikling af skattegrundlag og udgiftsbehov før udligning.

I dette kapitel er det vist, at udviklingen i det kommunale serviceniveau og det kommunale beskatningsniveau gennem 1980'erne og 1990'erne har trukket i retning af en mere ensartet situation i landets kommuner.

De dårligst stillede kommer her i det meste af perioden haft et målt serviceniveau, der er lavere end serviceniveauet i bykommunerne. Tilsvarende har de bedst stillede kommuner i hele perioden haft et serviceniveau over gennemsnittet. Men forskellene er blevet indsnævret betydeligt i perioden. Det gælder både, når man ser på mål for serviceniveauet inden for enkeltområder, og når man – med undtagelse af de bedst stillede kommuner målt efter det regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt - ser på samlede mål for serviceniveauet.

Det samme gælder udskrivningsgrundlaget, som afspejler befolkningens indkomster. Forskellene heri er således i varierende omfang – afhængig af kommuneinddelingen – blevet mindre i løbet af perioden 1980 til 2002.

Målt efter det regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt synes de bedst stillede kommuner at være undtagelser fra denne tendens. Disse kommuner havde allerede i 1980 havde et forholdsvis højt udskrivningsgrundlag, og udskrivningsgrundlaget for disse kommuner er i perioden forbedret yderligere i forhold til landsgennemsnittet.

Selv om de dårligst stillede kommuner har haft en relativt stor fremgang i indkomster, er beskatningsniveauet blandt disse kommuner vokset mest i perioden. Denne udvikling skal ses på baggrund af, at de dårligst stillede kommuner allerede i 1993 havde et gennemsnitligt beskatningsniveau over landsgennemsnittet. I 1993 havde de dårligst stillede kommuner således et beskatningsniveau, der – afhængig af kommuneafgrænsning - var ca. 0,3 til 2,3 procent større end de bedst stillede kommuner, mens det i 2002 var mellem 1,35 og 2,4 procent højere. Denne udvikling hænger sammen med udviklingen i serviceniveauet, hvor de dårligst stillede kommuner som nævnt har nærmet sig landsgennemsnittet.

Ses der på skat-serviceforholdet, som er et samlet mål for den enkelte kommunes beskatningsniveau set i forhold til den service, som kommunen tilbyder, er der tilsvarende sket en indsnævring af forskellene mellem kommune-grupperne.

På det amtskommunale område er udviklingen gået i retning af en indsnævring i de økonomiske forskelle amtskommunerne imellem til gunst for amtskommuner med de relativt laveste skattegrundlag. Der synes dog for de seneste år at være sket en ændring, som – omend svagt - er til gunst for kommunerne og amtskommunerne i hovedstadsregionen.

Tilskuds- og udligningssystemet, refusionsordninger og aktiv-passiv indsats

I kapitel 7 har udvalget redegjort for de overvejelser vedrørende den kommunale finansiering, der har været gældende generelt ved overgangen fra refusion til generelle tilskud. Der redegøres for de styringsmæssige hensyn, der har været lagt til grund for fastsættelsen af de gældende refusionsprocenter vedrørende aktive og passive sociale indsatser. I udformningen af refusionssystemet og fastsættelsen af refusionssatserne indgår en vurdering af kommunernes påvirkningsmuligheder vedrørende aktive og passive indsatser. Med den delvise refusion har kommunerne et medansvar for udgiftsomfanget til de enkelte ordninger.

Refusionssatserne har med reglerne før 1999 været fastsat ensartet for henholdsvis aktive og passive indsatser. Formålet med nedsættelsen af refusionssatsen for førtidspension fra 50 pct. til 35 pct. med virkning fra og med

1999 har været at styrke de økonomiske rammer for, at flest muligt kan fastholde eller opnå en placering på arbejdsmarkedet. Lovgivningen har haft til formål at sikre en bedre balance mellem udgifterne til de forskellige ordninger, således at kommunerne i højere grad end tidligere har en tilskyndelse til at udnytte mulighederne for at forebygge, før tilkendelse af førtidspension bliver relevant. En aktiv indsats vil dog under alle omstændigheder være økonomisk fordelagtig for kommunen på længere sigt. Dette ville også være tilfældet ved en højere refusionsats. Det bemærkes, at samtidig med nedsættelsen af refusionsprocenten er der sket en række materielle ændringer i den sociale pensionslovgivning om øgede krav til kommunernes forebyggende foranstaltninger.

Kommunernes aktuelle udgifter til førtidspension er kendetegnet ved en forholdsvis stor spredning, hvor nogle kommuner – specielt med et svagt kommunaløkonomisk udgangspunkt - har relativt høje udgifter til førtidspension pr. indbygger. Der er samtidig en tendens til, at der i kommuner med høj ledighed er flere førtidspensionister end i kommuner med lav ledighed. Der er således mange førtidspensionister i de kommuner, der samtidig skal aktivere og skaffe beskæftigelse til forholdsvis mange arbejdsløse. I det omfang det ikke er muligt via det generelle udligningssystem at finde præcise objektive kriterier, der afspejler den enkelte kommunes udgiftsbehov på området, er refusion af udgifterne et supplement eller alternativ hertil. Hensynet til balancen kommunerne imellem vil i givet fald skulle afvejes i forhold til hensynet til at sikre en fortsat styrket kommunal indsats for at fastholde ordinær beskæftigelse og forebygge førtidspensionering.

Lidt anderledes udtrykt vil refusionsprocentens højde til en vis grad afspejle prioriteringen af styrings-/ansvarshensynet i forhold til udligningshensynet. Det vil i den forbindelse være opgaven for det kommunale tilskuds- og udligningssystem så vidt muligt at afbøde utilsigtede byrdefordelmæssige virkninger af ændrede refusionssatser. Hvis der ønskes fastsat en lav refusionsprocent, skal man være opmærksom på, i hvilket omfang det via det generelle udligningssystem er muligt og hensigtsmæssigt at kompensere for spredningen i udgifterne til førtidspension.

Udvalget bemærker endelig, at hverken selve fastsættelsen af refusionsprocenter eller overvejelser om opgaveplacering indgår i udvalgets kommissorium.

Førtidspension

I kapitel 8 redegøres for de byrdefordelmæssige virkninger som følge af nedsættelserne af refusionsprocenten på førtidspension, som er en af de seneste årtiers større omlægninger i kommunernes finansiering.

Siden den første nedsættelse af den statslige refusion af kommunernes udgifter til førtidspension i 1992, er de kommunale udgifter til førtidspension vokset til ca. 8,7 mia. kr. i 2003, og væksten vil fortsætte i de kommende år.

Kommunerne under ét bliver kompenseret for denne udgiftsvækst via den særlige kommunale budgetgaranti. Omlægningen fra refusion til generelle tilskud blev gennemført med henblik på at styrke kommunernes incitament til at gøre en indsats for at fastholde potentielle førtidspensionister i beskæftigelse. Ordningen indebærer, at der ikke er en direkte sammenhæng mellem en kommunes udgifter til førtidspension og kommunens andel af den kommunale kompensation, idet kompensationen over budgetgarantien fordeles via bloktilskuddet.

Der er samtidig gennem udligningen af udgiftsbehov forsøgt at tage højde for de strukturelle og befolkningsmæssige forskelle mellem kommunerne, som betyder, at antallet af førtidspensionister mellem kommunerne varierer.

Det er dog i dette kapitel vist, at der også efter udligning er betydelige forskelle i den økonomiske belastning fra førtidspension mellem kommunerne. Det er naturligvis vanskeligt at afgøre, hvorvidt og i hvilket omfang disse forskelle skyldes forskelle i tildelingspraksis i kommunerne. Men meget tyder på, at der er reelle forskelle af en vis betydning, som er uden for den enkelte kommunes indflydelse. Disse forskelle vil under det gældende system uddybes i de kommende år.

Grundtakstområdet

I kapitel 9 redegøres for de byrdefordelmæssige virkninger som følge af indførelsen af grundtakstmodellerne på det sociale område og vedrørende specialundervisning. Udvalgets analyser bygger på de oplysninger, der blev indsamlet i forbindelse med indførelsen af grundtakstmodellen.

Analyserne viser blandt andet, at de større bykommuner uden for hovedstadsområdet ser ud til at have de største merudgifter pr. indbygger ved indførelsen af grundtakstmodellerne. Det er samtidig kommunerne med det mest gunstige regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt, som har de laveste merudgifter. Kommunerne med det svageste kommunal-

økonomiske udgangspunkt har gennemgående merudgifter, der ligger højt i forhold til landsgennemsnittet.

Når der i stedet for de direkte merudgifter ved grundtakstmodellerne ses på de kompenserede merudgifter efter korrektion for tilskuds- og udligningseffekterne, vil ”øvrige centerkommuner” have de største kompenserede tab ved indførelsen af grundtakstmodellerne på det sociale område. Her er det ud fra den regionaløkonomiske inddeling er de regionaløkonomisk bedst stillede kommuner, som entydigt vil have den største gevinst ved indførelsen.

Endelig er det ud fra den kommunaløkonomiske inddeling kommunerne med det højeste kommunaløkonomiske udgangspunkt, som vil have den største gevinst – målt i skatteprocent, mens kommunerne med det laveste kommunaløkonomiske udgangspunkt vil have det største tab ved indførelsen af grundtakstmodellerne på det sociale område. Det bemærkes endvidere, at de dårligst stillede kommuner målt efter den kommunaløkonomiske inddeling har en forholdsvis stor variation af tab/gevinst, mens kommunerne med det højeste kommunaløkonomiske udgangspunkt har en forholdsvis lille variation.

Udligningen af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov reducerer de byrdefordelingsmæssige forskydninger som følge af stigningen i de sociale udgifter, der som ovenfor nævnt er ulige fordelt mellem kommunerne. Men udligningen korrigerer dog kun i begrænset omfang de byrdefordelingsmæssige forskydninger.

Loft over grundskyldspromille

Fra og med 2003 blev det midlertidige loft over den kommunale grundskyldspromille for produktionsjord på 12 promille gjort permanent. Der er i den forbindelse indført en kompensationsordning for de kommuner, der har tab som følge af promilleloftet. Men det er forudsat, at denne kompensationsordning kun løber frem til en udligningsreform. Udvalget har i kapitel 10 vurderet virkningerne af promilleloftet. I alt 129 kommuner har tab som følge af loftet. Indførelse af promilleloftet påvirker i sagens natur kommuner med produktionsjord og med en grundskyldspromille over det fastsatte loft. Et mindre antal kommuner - hovedsageligt kommuner i Vestsjællands og Storstrøms amter - berøres særligt mærkbart af indførelse af loftet.

Selskabsskat og pensionsafgifter

Kommunerne modtager en andel af skatteprovenuet fra selskabsskat og pensionsafgifter. Det kommunale provenu fra disse skatter indgår ikke på nuvæ-

rende tidspunkt i udligningsordningerne. Udvalget redegør i kapitel 11 for fordelingen af disse indtægter på kommunerne.

Den kommunale andel af selskabsskatterne udgjorde for indkomstårene 1998, 1999 og 2000 i gennemsnit ca. 797 kr. pr. indbygger, svarende til 0,47 procent af beskatningsgrundlaget. Indtægterne er dog noget ulige fordelt på kommunerne, idet de større bykommuner har klart større indtægter fra selskabsskat end landkommunerne.

Det kan endvidere bemærkes, at fordelingen af den kommunale andel af selskabsskatten mellem kommunerne (viderefordelingsreglen) indebærer en vis administrativ belastning, herunder for de selskaber, der driver virksomhed i mere end én kommune.

Den kommunale andel af pensionsafgifter er af provenumæssigt mindre omfang og er mindre skævt fordelt mellem kommunerne. Men det er dog også på dette område centerkommunerne og de mest gunstigt stillede kommuner, der har det største provenu.

Momsudligning og bonuspulje

I aftalerne mellem regeringen, KL og Amtsrådsforeningen for 2002 indgik, at Finansieringsudvalget skulle undersøge mulighederne for en forenkling af momsudligningsordningens bidragsdel, under hensyn til dennes samspil med kommunernes og amternes økonomi. Baggrunden herfor var – udover almindelige ønsker om forenkling - at de reguleringer, der skulle foretages i ordningen, havde antaget et betydeligt omfang som følge af de stigende udgifter til momsrefusion. Ønsket om analysen blev gentaget i aftalen mellem regeringen og KL for 2003.

I kapitel 12 er der redegjort for udformningen af den nuværende momsudligningsordning, og samspillet og påvirkningen af kommunernes og amtskommunernes økonomi af udligningsordningens bidragsdel er beskrevet. Endvidere er tilrettelæggelsen af momssystemer i visse andre lande beskrevet.

I dette kapitel redegøres videre for den såkaldte bonuspulje, som er en ren statslig pulje, som medgår til at reducere takstafregningen for amtskommunerne i forbindelse med indlæggelser på Rigshospitalet. Det er aftalt mellem regeringen og Amtsrådsforeningen, at bonuspuljen skal afvikles, og at Finansieringsudvalget i den forbindelse skal udarbejde forslag til en udjævning af de byrdefordelmæssige forskydninger heraf i en overgangsperiode. Det skal i den forbindelse bemærkes, at Københavns og Frederiksberg Kommuner har noteret sig aftalen mellem regeringen og Amtsrådsforenin-

gen, men at disse kommuner er af den opfattelse, at dette ikke er i overensstemmelse med aftalen om oprettelsen af H:S.

Som følge af nedsættelsen af Strukturkommissionen er afskaffelsen af bonuspuljen efterfølgende udskudt til tidspunktet for den langsigtede omlægning af tilskuds- og udligningssystemet.

I kapitel 12 er der givet en oversigt over de to tilskud, staten yder til Hovedstadens Sygehusfællesskab. Der ydes dels et midlertidigt tilskud til drift af sygehusvæsenet i hovedstadsområdet, dels et tidsbestemt tilskud til finansiering af en række særlige opgaver i Sygehusfællesskabet. Endvidere er hovedelementerne i aftalen om oprettelse af Hovedstadens Sygehusfællesskab i 1994 beskrevet.

2.3. Betænkningens del 2 – overvejelser om incitamenter i udligningssystemet og effektivitetsanalyser

Betænkningens del 2, som består af kapitlerne 13 og 14, indeholder udvalgets overvejelser om incitamenter i forbindelse med tilskuds- og udligningssystemets udformning. Endvidere skitseres mulighederne for at foretage effektivitetsanalyser på de større kommunale udgiftsområder med henblik på at vurdere mulighederne for at inddrage effektivitetsmål i udligningen.

Overvejelser om incitamenter i den kommunale udligning

I kapitel 13 skitseres de principper, der ligger til grund for udformningen af det kommunale finansieringssystem. Det kommunale finansieringssystem – herunder tilskuds- og udligningssystemet - skal generelt indrettes således, at det tilskynder kommunerne til en hensigtsmæssig opgavevaretagelse og økonomisk adfærd. Det indebærer bl.a.:

- at systemet skal tilskynde kommunerne til at fremme økonomisk vækst i lokalområdet.
- at systemet skal fremme en hensigtsmæssig opgavevaretagelse.
- at systemet tilskynder kommunerne til en effektiv drift og udgiftsstyring.
- at systemet skal undgå u hensigtsmæssige påvirkninger af den kommunale adfærd.

Det kommunale tilskuds- og udligningssystem skal udformes under hensyntagen til disse forhold. Men det skal samtidig påpeges, at disse hensyn i et vist omfang kan stride mod det generelle formål med tilskuds- og udlig-

ningssystemet, som er at tilvejebringe et nogenlunde ensartet økonomisk udgangspunkt for kommunerne.

I kapitel 13 vurderes tilskuds- og udligningssystemet i relation til hvert enkelt af disse forhold med henblik på at vurdere, i hvilken udstrækning systemet lever op til disse målsætninger. Der er i den forbindelse vist nogle regneeksempler, der illustrerer incitamentsvirkningerne i systemet ved marginale ændringer i forskellige forhold, f.eks. ved en stigning i udskrivningsgrundlaget, en stigning i beskæftigelsen samt eksempler vedrørende boligstøtteudligningen og udlændingeudligningen.

Det påpeges endvidere indledningsvist, at udligning grundlæggende medvirker til at undgå uønsket påvirkning fra den kommunale sektor af befolkningens og virksomhedernes beslutninger om bosætning og lokalisering. Ved fravær af udligning ville der således som følge af betydelige forskelle i skatteprocenter eller serviceniveau kunne opstå forvridende effekter på disse beslutninger.

Effektivitetsanalyser

Med henblik på at tilskynde kommunerne til en effektiv drift kunne det overvejes at inddrage et mål for den enkelte kommunes effektivitet i forbindelse med beregning af kommunens tilskuds- og udligningsbeløb. I kapitel 14 skitseres de tre analysemetoder, som vurderes at være mest relevante til brug for effektivitetsanalyser for kommunerne. Det drejer sig om hvad der benævnes som regressionsmetoden, FDH-metoden og DEA-metoden.

I kapitel 14 er endvidere vist eksempler på anvendelse af disse tre metoder til analyse af kommunernes effektivitet på tre større kommunale udgiftsområder: folkeskoleområdet, børnepasningsområdet og biblioteksområdet.

Regressionsmetoden beror på en sammenligning af kommunens præstation i forhold til en beregnet norm, hvor normen er beregnet på baggrund af den observerede adfærd. I FDH-metoden sammenlignes kommunerne med hinanden på baggrund af relevante nøgletal. Også den anvendte DEA-metode beror på en sammenligning af den enkelte kommunes præstation i forhold til en beregnet norm. I modsætning til regressionsanalysen – hvor normen udtrykte de gennemsnitlige udgifter ved det givne aktivitetsniveau – er normen i DEA-analysen udtryk for en maksimal produktion ved den givne ressourceindsats.

Fordelen ved FDH-metoden i forhold til regressionsmetoden er, at den for hver enkelt kommune giver en konkret henvisning til en kommune, der har en bedre præstation – dvs. den dominerende kommune. Ineffektive kommu-

ner får hermed en konkret henvisning til en kommune, hvor effektiviteten inden for et givet sektorområde er højere. Resultatet vil dog være afhængig af inddelingen af kommunerne i grupper - herunder af hvilket kriterium, der anvendes først i opdelingen af grupper. Ulempen er, at kommuner, der har samme udgiftsniveau som sammenlignelige kommuner, men som har en mindre "score" på relevante indikatorer for service, ikke identificeres som ineffektive.

DEA- metoden giver heller ikke – i lighed med regressionsmetoden – nogen anvisning til hvilken kommune, der har en bedre præstation. I forhold til FDH metoden går den imidlertid et skridt videre, idet den på baggrund af kommunernes produktionsvariable beregner en norm, som den enkelte kommune herefter sammenlignes med. Det er klart, at kompleksiteten i analysen herved øges, idet en sådan beregning nødvendigvis må bero på nogle forudsætninger.

Opgøres effektiviseringspotentialet på de tre udgiftsområder, udgør det ifølge FDH-metoden ca. 3,7 mia. kr., svarende til 0,59 pct. af beskatningsgrundlaget i 2000, mens effektiviseringspotentialet ifølge regressionsanalysen og DEA-metoden kan opgøres til henholdsvis 1,7 mia. kr., svarende til 0,27 pct. af beskatningsgrundlaget og 8,5 mia. kr., svarende til 1,36 pct. af beskatningsgrundlaget.

Der er således betydelige forskelle i det beregnede effektiviseringspotentiale afhængigt af hvilken metode, der benyttes. Det skal dog bemærkes, at der er et vist sammenfald mellem, hvilke kommuner der identificeres som ineffektive i de tre metoder. Men der er på den anden side også på dette område væsentlige forskelle mellem metoderne og i det hele taget væsentlig usikkerhed i beregningerne.

Det er endvidere i kapitlet på grundlag af en særskilt undersøgelse beskrevet, at der må forventes at være visse effektivitetsforskelle mellem kommuner afhængig af kommunernes størrelse målt som indbyggertal. Hvis der således korrigeres for udgiftsforskelle, som ikke kan henføres til kommunestørrelse, kan den kommune, som har den laveste driftsudgift pr. indbygger, anslås at ligge i intervallet 20-36.000 indbyggere. Opgørelsen er dog forbundet med betydelig usikkerhed.

2.4. Betænkningens del 3 –forslag og overvejelser om ændringer

Betænkningens del 3, som omfatter kapitlerne 15-24, indeholder udvalgets overvejelser om mulige ændringer af tilskuds- og udligningssystemet. Udvalgets overvejelser og anbefalinger bygger hovedsageligt på de forhold, der er gennemgået i betænkningens del 1 og 2.

Udvalget har gennemgået hvert enkelt af hovedområderne i systemet hver for sig. Udvalgets vurderinger, overvejelser og anbefalinger på de enkelte områder fremgår af kapitlerne 17-22. Udvalget har herefter i kapitel 23 skitseret nogle eksempler på modeller for et fremtidigt tilskuds- og udligningssystem. Hensigten er at belyse variationen i forskellige mulige modeller. Udvalget har beregnet de byrdefordelmæssige forskydninger for kommuner og amtskommuner ved disse modeller. Disse beregninger fremgår ligeledes af kapitel 23. Endelig er emnet udligning og kommunestruktur kort behandlet i kapitel 24.

Modtagne forslag til ændringer

Indledningsvis gennemgås i kapitel 15 en række indlæg, henvendelser mv., som Indenrigs- og Sundhedsministeriet og udvalget har modtaget vedrørende tilskuds- og udligningssystemet.

I de indkomne forslag og henvendelser peges der på en række af de problemer, der er i det gældende tilskuds- og udligningssystem. Forslagene og henvendelserne må også i et vist omfang vurderes som udtryk for interessevaretagelse fra de pågældende kommunegrupper eller enkeltkommuner.

I forslaget fra Det Skæve Danmark peges der først og fremmest på en ændret fordeling af bloktilskud og indførelse af et ensartet udligningsniveau (på 81 pct.) for skattegrundlag, som vil gavne kommuner med et beskatningsgrundlag under landsgennemsnittet.

I forslaget fra de 6 nordvestjyske kommuner og fra 6-byerne, bestående af de 6 største kommuner (bortset fra Frederiksberg Kommune), peges der primært på forhold i forbindelse med udligningen af udgiftsbehov. De 6 nordvestjyske kommuner foreslår, at vægten af de sociale kriterier i udgiftsbehovsudligningen sættes ned, hvilket vil være til fordel for landkommunerne. 6-byerne foreslår derimod, at vægten af de sociale kriterier sættes i forhold til størrelsen af kommunernes sociale udgifter, hvilket må formodes at medføre en højere vægt, afhængigt af afgrænsningen af de sociale udgifter. Herudover foreslår 6-byerne, at compensationen for de sociale udgifter via bud-

getgarantien fordeles efter udgiftsbehovskriterier i stedet for via bloktilskuddet.

I Nakskov-rapporten kritiseres udligningssystemet for at medvirke til, at en kommune under nogle nærmere angivne forudsætninger kan få et samlet tab i forbindelse med etablering af nye arbejdspladser i kommunen – i hvert fald på kort og mellemlangt sigt. Tabet opstår som følge af det meget høje udligningsniveau for kommuner med svagt beskatningsgrundlag samt som følge af, at kommunen under nogle nærmere angivne forudsætninger kan tabe mere på udgiftsbehovsudligningen end svarende til nedgangen i kommunens sociale udgifter. I rapporten stilles ikke egentlige forslag til konkrete ændringer i tilskuds- og udligningssystemet i den forbindelse, men der peges på, at der for nogle kommuner kan være behov for særlige ordninger, der sikrer, at kommunen ikke mister tilskuds- og udligningsbeløb i takt med, at situationen i kommunen forbedres.

I de to rapporter fra henholdsvis kommunerne og amtskommunerne i hovedstadsområdet peges der på, at der allerede med det nuværende system overføres betydelige midler fra hovedstadsområdet til resten af landet. Det anføres, at det i den forbindelse er for snævert alene at se på det kommunale beskatningsgrundlag som udtryk for områdets økonomiske situation. Der bør ifølge disse rapporter ses på borgernes levevilkår. Når der ses på en typisk families disponible indkomst efter udgifter til skat, bolig mv., vil en familie i hovedstadsområdet have mindre til rådighed end en tilsvarende familie uden for hovedstadsområdet. Kommunerne og amtskommunerne i hovedstadsområdet er på den baggrund afvisende over for forslag, som indebærer, at der skal overføres yderligere midler fra hovedstadsområdet til resten af landet. Hvis der er behov for en særlig hjælp til et mindre antal vanskeligt stillede kommuner, skal det ifølge rapporten fra kommunerne i hovedstadsområdet ikke løses ved en generel ændring af udligningssystemet.

I de modtagne forslag og henvendelse rejses en række af de spørgsmål, som behandles af Finansieringsudvalget i denne betænkning. Henvendelserne er dog i vidt omfang udtryk for gensidigt uforenelige synspunkter fra de forskellige grupperinger af kommuner.

Indledende bemærkninger til udvalgets egne anbefalinger og overvejelser

I kapitel 16 skitseres indledningsvis problemerne eller udfordringerne i systemet rubriceret under tre brede overskrifter:

- *Problemer med udligningsmæssig skævhed*
Opgaven vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der er et tilstrækkelig ligeligt økonomisk grundlag mellem de kommunale enheder, uanset disse enheders socioøkonomiske, indkomstmæssige og strukturelle situation.
- *Incitamentsspørgsmål*
Udfordringer er her dels, at undgå at der fra tilskuds- og udligningssystemet selv udgår uhensigtsmæssige incitamentsvirkninger i relation til hensigtsmæssig kommunal adfærd, dels at undersøge om der via systemet mere aktivt kan understøttes effektivitet og vækst.
- *Øvrige forhold*
En række øvrige ønsker skal også håndteres, herunder hensynet til forståelsen og enkelheden i systemet, men desuden mere sektorspecifikke eller tekniske problemstillinger, som er rejst.

Disse problemer eller udfordringer konkretiseres herefter nærmere, således at der under hver overskrift gøres rede for en række konkrete forhold, som behandles i det følgende. Disse problemstillinger vil i princippet kunne betragtes ud fra forskellige synsvinkler, men udvalgets kommissorium lægger dog nogle rammer for, hvor udvalget kan foreslå eller overveje ændringer. Udvalget vil f.eks. ikke kunne komme med forslag om omlægning af opgaver mellem niveauerne i den offentlige sektor eller med forslag om ændringer i den kommunale struktur, som behandles i Strukturkommissionen. Udvalgets forslag skal vedrøre forhold i det kommunale finansieringssystem – og specielt i tilskuds- og udligningssystemet.

Det står dog også klart, at der ved forslag om ændringer i det kommunale tilskuds- og udligningssystem vil være forskellige modstridende hensyn. Der peges i dette kapitel på følgende:

- *Retfærdighed eller forenkling?*
Et retfærdigt system forstået på den måde, at der meget detaljeret tages hensyn til individuelle forskelle mellem de kommunale enheder, kan komme i konflikt med hensynet til enkelhed og overskuelighed. Dette gælder fx i udvælgelsen og specifikationen af udgiftsbehovs-

kriterier samt i vurderingen af, om der skal eksistere særlige udligningsordninger eller alene ét generelt system.

- *Gradvis udvikling eller omkalfatring?*
Med ønskerne i kommissoriet til en egentlig reform af tilskuds- og udligningssystemet lægges der op til, at de isolerede byrdefordelingsmæssige konsekvenser af ændringer ikke i sig selv skal stille sig i vejen for et nyt system. På den anden side er det ikke uden selvstændig interesse, bl.a. for vurderingen af om der skal etableres overgangsordninger, hvad størrelsen er af de byrdefordelingsmæssige omfordelinger som følge af systemændringer.
- *Incitamentter eller udligning?*
Som alle omfordelende systemer vil tilskuds- og udligningssystemet også i nogen grad kunne sløre billedet af de reelle udgifts- og indtægtsforhold. Dette er dog til en vis grad en tilstræbt virkning, idet ønsket om udligning er baseret på, at der netop skal være en vis uafhængighed af (forskelle i) de økonomiske grundvilkår for de kommunale enheder. Det kan dog være vanskeligt at undgå, at der opstår mindre hensigtsmæssige incitamentsforhold på andre områder. Opgaven er således at minimere forekomsten af uhensigtsmæssige incitamentter samtidig med et ambitiøst udligningssystem.
- *Kommunaløkonomi eller privatøkonomi?*
Tilskuds- og udligningssystemet sigter primært på at rette op på skævheder mellem de enkelte kommuners og amtskommuners økonomiske vilkår, således at disse sættes i stand til at udbyde service til nogenlunde ensartede priser, som primært kommer til udtryk i de kommunale skatteprocenter. Dette må også være formålet i et reformeret system. Set fra borgerens synsvinkel er sammenhængen mellem skat og service af stor betydning, men borgeren må dog i vurderingen af, hvor økonomisk attraktive de enkelte områder er i forhold til hinanden, også tage højde for forskelle i leveomkostninger, som ikke hidrører fra den kommunale økonomi, herunder ikke mindst begrundet i boligudgifternes variation. Selv om udligningssystemet således må sigte på den kommunale økonomi, vil der i den politiske debat forventeligt også blive inddraget forskelle i de privatøkonomiske forhold, som varierer med blandt andet geografiske forhold. Hensyntagen til disse privatøkonomiske vilkår må primært være et anliggende for den nationale fordelingspolitik.

Fordeling af bloktilskud

I kapitel 17 redegøres for udviklingen i det kommunale bloktilskud og fordelingen af bloktilskuddet. Det nævnes, at bloktilskuddet i princippet kan sigte mod at løse tre forskellige opgaver:

1. En *finansiel* opgave – dvs. opgaven med via staten at tilføre den kommunale sektor midler eller købekraft. Bloktilskuddet skal så at sige aflaste den kommunale skatteudskrivning.
2. En *udligningsopgave* – dvs. opgaven med at medvirke til udjævning mellem kommuner og amtskommuner af de økonomiske muligheder.
3. En *kompensationsopgave* – dvs. opgaven med at kompensere den kommunale sektor økonomisk, dels ved ændringer i opgaver og regler – såkaldte DUT-ændringer – dels for kommunernes vedkommende ved udgiftsændringer, som dækkes af budgetgarantien.

Den nuværende fordeling af bloktilskuddet er primært fastlagt ud fra hensynet til løsning af finansieringsopgaven. Der er således lagt vægt på, at ændringer i bloktilskuddet ikke ville påvirke fordelingen mellem kommunerne. I de senere år er der imidlertid kommet mere fokus på kompensationsopgaven, blandt andet som følge af budgetgarantiens indførelse og i forbindelse med grundtakstmodellen. Der har i den forbindelse været en del kritik af den gældende fordelingsmetode. Det kritiseres, at den nuværende metode systematisk underkompenserer kommuner med lavt skattegrundlag.

Det er udvalgets vurdering, at kritikken af den nuværende fordelingsmetode har været så massiv, at den har medvirket til at undergrave respekten for systemet på det primærkommunale område. Det må i den forbindelse vurderes, at en væsentlig del af kritikken skyldes, at det er vanskeligt at gennemskue de samlede virkninger på tilskuds- og udligningssystemet som følge af en opgaveændring.

Den direkte kompensation i form af en forøgelse af bloktilskuddet fremstår forholdsvis tydeligt, og derfor fokuseres der på fordelingen af bloktilskuddet. De afledte virkninger i udligningssystemet i form af en forøget udligning af forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov neutraliserer i vidt omfang de skævheder, der opstår ved fordeling af en kompensation over bloktilskuddet. Men disse virkninger fremstår ikke direkte og kan i realiteten kun opgøres ved at foretage konsekvensberegninger på det samlede tilskuds- og udligningssystem.

Udvalget har på den baggrund overvejet, at det af hensyn til accepten af systemet kan være relevant at ændre på fordelingsnøglen for bloktilskuddet. Det skal dog bemærkes, at der i den forbindelse er fokuseret på fordelingen i forbindelse med kompensationsopgaven, mens det ved finansielle ændringer kan være hensigtsmæssigt at opretholde den hidtidige fordelingsnøgle.

Udvalget har vurderet en fordelingsnøgle efter henholdsvis beskatningsgrundlag og indbyggertal i forbindelse med reguleringer af bloktilskuddet. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at en fordeling af bloktilskuddet efter indbyggertal vil give den mest hensigtsmæssige fordeling af bloktilskuddet i forbindelse med kompensation for udgiftsændringer, mens en fordeling af bloktilskuddet efter beskatningsgrundlag vil give den mest hensigtsmæssige fordeling i forbindelse med finansielle ændringer af bloktilskuddet.

Udvalget finder, at det af hensyn til accepten af systemet i den primærkommunale sektor og af hensyn til fordelingen af kompensation for meropgaver vil være mest hensigtsmæssigt at ændre fordelingsnøglen for bloktilskuddet til en fordeling efter indbyggertal. Denne omlægning kan foretages, således at den i udgangspunktet er byrdefordelingsmæssig neutral. Omlægningen vil dog – set i forhold til det nuværende system - have byrdefordelingsmæssige virkninger i forbindelse med fremtidige reguleringer af bloktilskuddet. Af hensyn til sammenhængen i det samlede system foreslås denne fordelingsnøgle også at gælde på det amtskommunale område.

Udvalget finder dog, at det kan være uhensigtsmæssigt, at større finansielle ændringer af bloktilskuddet fordeles efter indbyggertal. Udvalget har på den baggrund overvejet en teknisk løsning, der indebærer, at der enten kan etableres to bloktilskudspuljer til fordeling efter henholdsvis folketal og beskatningsgrundlag, eller at skattetryksfaktoren beregnes således, at de samlede fordelingsmæssige virkninger af systemet i forbindelse med en finansiell ændring vil svare til en fordeling af den finansielle ændring efter beskatningsgrundlag.

En byrdefordelingsmæssig neutral omlægning af bloktilskuddet vil føre til et noget lavere beregnet udligningsniveau end i dag i udligningen af beskatningsgrundlag, fordi en fordeling efter indbyggertal har en anden udligningsvirkning end den nuværende fordeling. Udvalget har undersøgt de byrdefordelingsmæssige virkninger af et ændret udligningsniveau. Et højere udligningsniveau vil i sagens natur give en gevinst til kommuner med lavt skattegrundlag pr. indbygger og et tab til kommuner – bl.a. i hovedstadsregionen – med højt skattegrundlag pr. indbygger. Der vil i den forbindelse hvert år skulle tages stilling til, hvilke reguleringer der skal betragtes som finansielle henholdsvis ikke-finansielle.

Amtsrådsforeningen har anført følgende:

”Amtsrådsforeningen bemærker at forslaget ikke medvirker til at forenkle systemet, men snarere gøre systemet kompliceret og ugennemsigtigt.”

Udligning af indtægter

Udvalget har i kapitel 18 overvejet udligningen af de kommunale indtægter. Overvejelserne tager udgangspunkt i hensynet til, at den generelle udligning skal give et tilstrækkeligt ligeligt økonomisk grundlag mellem de kommunale enheder, og at der – så vidt muligt – bør undgås uhensigtsmæssige incitamentsvirkninger. I udvalgets overvejelser indgår endvidere muligheden for en forenkling af udligningssystemet.

Hidtil har de kommunale indtægter fra selskabsskat, pensionsafgifter og dækningsafgifter ikke indgået i udligningen. Udvalget har i den forbindelse overvejet mulighederne for at inddrage disse indtægter i udligningen.

Samlet konstaterer udvalget, at eksistensen af udligningsfrie beskatningsmuligheder er med til at svække den ønskede sammenhæng mellem skat og service, som er et hovedformål med udligningen. Disse beskatningsmuligheder bør derfor ud fra et rent principielt synspunkt inddrages i udligningen.

Hvis det i forbindelse med en reform besluttes at udligne de kommunale indtægter fra selskabsskat og pensionsafgifter, vurderes det, at hensynet til et enkelt, samlet udligningssystem umiddelbart vil tale for at søge at inkorporere en selskabsskatteudligning og udligning af pensionsafgifter i de generelle ordninger, således at der ikke skal foretages nogen særskilt udligning på disse områder.

En separat udligningsordning vil således i sig selv øge kompleksiteten af systemet. En separat ordning giver dog mulighed for at fastsætte udligningsniveauet uafhængigt af de generelle udligningsniveauer.

Det kan dog eventuelt overvejes at lade selskabsskatteindtægterne indgå i udligningsgrundlaget med mindre end 100 pct. i betragtning af, at der kan være visse kommunaløkonomiske udgifter forbundet med beliggenheden af virksomheder og at den kommunale andel af selskabsskatten er lavere end den kommunale skat af personlig indkomst. En høj grad af udligning vil eventuelt også kunne påvirke den enkelte kommunes prioritering mellem bolig- og erhvervsudbygning.

Herudover vurderes, at et system uden viderefordeling af selskabsskatten i sig selv vil medføre en vis forenkling. Dels forenkles selve regelsættet. Dels vil der blive tale om en vis administrativ lettelse. Omvendt kan der i et vist omfang tages hensyn til udgifter for beliggenhedskommunen, hvis viderefordelingsreglen bibeholdes.

Med hensyn til udligning af dækningsafgifter vurderer udvalget i lighed med vurderingen i en tidligere betænkning, at der er overvejende argumenter for at betragte dækningsafgiften som en lokal skat, der kan overvejes inddraget i udligningen. Udvalget skal dog samtidig gøre opmærksom på, at en inddragelse af grundlaget for dækningsafgiften i udligningen vil medføre en vis administrativ merbelastning og komplikation af systemet. Der vil endvidere blive tale om, at en række kommuner, som i dag ikke opkræver dækningsafgift, vil skulle betale til udligningen.

Københavns Kommune har anført følgende:

”Københavns Kommunes holdning er, at selskabsskatten fortsat bør tilfalde de kommuner, hvor selskaberne er beliggende, så kommunerne fortsat har et incitament til at tiltrække erhvervsvirksomheder.

Den nuværende fordeling af selskabsskat er med til at opretholde en balance mellem bolig- og erhvervsområder. Udvikling af erhvervsområder i enkeltkommuner er både til gavn for kommunens beskæftigelse og beskæftigelsen i regionen, hvilket taler for, at selskabsskatten fortsat ikke skal udlignes og at de kommuner, der i dag modtager andele af selskabsskatteindtægterne, som minimum opretholder deres andel fremover.

Hvis der skal ske udligning af selskabsskatter, bør kommuneandelen øges (den er i dag ca. 4,5 pct., hvor kommuneandelen på personskatteområdet er væsentlig højere) og de såkaldte viderefordelingsregler bør afskaffes.”

Udvalget har herefter gennemgået baggrunden for de særlige udligningsordninger vedrørende skattegrundlag i det generelle system – udligningen for kommuner med svagt beskatningsgrundlag og hovedstadsudligningen. Udvalget har i den forbindelse overvejet alternative modeller til de to ordninger, såfremt der fortsat skal eksistere ordninger målrettet mod disse grupper af kommuner.

Udvalget konkluderer foreløbigt, at en tilskuds- eller udligningsordning rettet mod vanskeligt stillede kommuners mulighed for at kunne tilbyde service på et i forhold til bedre stillede kommuner ligeligt økonomisk grundlag må basere sig på skattegrundlaget, og at der i indretningen så vidt muligt må tages hensyn til at undgå risiko for en ”fattigdomsfælde”.

En række alternative modeller til den nuværende udligning for kommuner med svagt beskatningsgrundlag (§ 18-udligningen) er endvidere vurderet

med udgangspunkt i hensynet til, at den generelle udligning skal give et tilstrækkeligt ligeligt økonomisk grundlag mellem de kommunale enheder, og at der – så vidt muligt – bør undgås uhensigtsmæssige incitamentsvirkninger for de vanskeligt stillede kommuner.

En præsentationsmæssig ændring af § 18-ordningen fra en statsfinansieret ordning til en mellemkommunal udligningsordning

Det er udvalgets opfattelse, at der herved kan opnås en parallelisering til det øvrige udligningssystem og en synliggørelse af betalingsstrømmene til kommunerne. De nuværende incitamentsproblemer vil dog fortsat bestå.

§ 18-ordningen erstattes ved en tilpasning af de dele af udgiftsbehovsudligningen, som særligt tager højde for øget udgiftsbehov i mindre kommuner

Udvalget vurderer i forhold til de opstillede særlige hensyn i tilrettelæggelsen af en udligning for vanskeligt stillede kommuner, at modellen med at erstatte § 18-ordningen med en tilpasning af udligningen af udgiftsbehov næppe vil give et tilstrækkeligt ligeligt økonomisk grundlag mellem de kommunale enheder, uanset at modellen vil lempe incitamentsvirkningerne af den nuværende ordning.

§ 18-ordningen erstattes af en ordning med et lavere udligningsgrundlag og højere udligningsniveau

Udvalget vurderer, at en model med et udligningsgrundlag på 85 pct. af landsgennemsnittet kombineret med fuld udligning formentlig hverken vil opfylde ønsket om et tilstrækkeligt ligeligt økonomisk grundlag mellem de kommunale enheder eller ønsket om at minimere negative incitamentsvirkninger.

Afskaffelse af § 18-ordningen og en generel forhøjelse af udligningsniveauet

Udvalget vurderer, at en model med at erstatte § 18-ordningen med en forhøjelse af udligningsniveauet til f.eks. 70 pct. i landsudligningen af beskatningsgrundlag vil mindske incitamentsproblemet i forhold til den nuværende ordning, men at et vist incitamentsproblem af mindre styrke fortsat vil bestå og omfatte flere kommuner. Modellen vil også indebære en præsentationsmæssig forenkling. I forhold til at sikre et tilstrækkeligt ligeligt økonomisk grundlag mellem de kommunale enheder indebærer modellen en generelt betydeligt kraftigere udligning af forskellene i beskatningsgrundlag, men i forhold til de svageste kommuner har modellen kun en beskedent virkning. Det bemærkes, at en forhøjelse af udligningsniveauet i landsudligningen vil indebære, at hovedstadsudligningen skal nedsættes eller bortfalde. Det vil betyde, at de hensyn, der kan anføres for hovedstadsudligningen, ikke kan opfyldes eller kun delvist kan opfyldes.

Omlægning af § 18-ordningen til væksttilskud med fast tilskud i en 4-årig periode

Udvalget vurderer, at en model, hvor § 18-tilskuddet tildeles for en 4-årig periode, væsentligt vil mindske incitamentsproblemerne i udligningen, idet kommunerne, der er omfattet af § 18-udligningen, ved en vækst i skattegrundlaget alene vil blive udlignet med 45 pct. Modellen indebærer, at der efter 4-årsperioden skal foretages en ny fordeling, som kan indebære en ikke uvæsentlig ændring af tilskuddet til den enkelte kommune.

Udvalget har endvidere overvejet, om der ved modtagelse af tilskuddet kan stilles krav om udarbejdelse af et program for kommunens vækstoffremmende politik i 4-årsperioden eller om kommunen kan opfordres til at udarbejde en sådan politik.

Med hensyn til hovedstadsudligningen har udvalget undersøgt baggrunden for denne ordning. Allerede ved indførelsen af den første hovedstadsudligning i 1937 – der omfattede Københavns, Frederiksberg og Gentofte Kommuner – blev det fremhævet, at der inden for et sammenhængende byområde vil være behov for en særlig udligning mellem kommunerne, hvis man skal undgå uacceptable forskelle i kommunernes beskatning og service. I takt med udbygningen af byområdet omkring København er hovedstadsudligningen blevet udvidet, således at den nu i en årrække har omfattet Københavns og Frederiksberg Kommuner samt kommunerne i Københavns, Frederiksberg og Roskilde amter – dvs. i alt 50 kommuner.

Udvalget vurderer, at der fortsat kan argumenteres for et behov for en særlig udligningsordning for kommunerne i hovedstadsområdet, men at muligheden for en særlig hovedstadsudligning skal ses i sammenhæng med udligningsniveauet i landsudligningen. Det skyldes først og fremmest, at hovedstadsområdet udgør et sammenhængende byområde, som er opdelt i flere kommuner, men med betydelig indbyrdes pendling. Det vurderes, at det vil være uacceptabelt med for store forskelle i skat og service inden for det sammenhængende byområde. Det sammenhængende byområde dækker Københavns og Frederiksberg Kommuner, kommunerne i Københavns amt og herudover en række kommuner i Frederiksborg og Roskilde amter. Udvalget er opmærksom på, at afgrænsningen af hovedstadsområdet kan diskuteres.

Udvalget vurderer endvidere, at det kan være vanskeligt at gennemskue, hvordan landsudligningen og hovedstadsudligningen af beskatningsgrundlag spiller sammen. Herudover kan samspillet mellem de to ordninger virke som et loft over udligningsniveauet i landsudligningen, idet et højere udligningsniveau i landsudligningen kan give anledning til overudligningsproblemer i hovedstadsudligningen.

Med henblik på undgå disse problemer, kunne hovedstadsudligningen indrettes som en overbygning på landsudligningen. Landsudligningen giver en vis udligning af de kommunale beskatningsgrundlag. Hovedstadsudligningen kunne overvejes indrettet sådan, at den udligner de forskelle, der er tilbage mellem hovedstadskommunerne efter landsudligning. Hovedstadsudligningen skulle således tage udgangspunkt i situationen efter landsudligning, dvs. det udlignede beskatningsgrundlag.

I denne situation ville hovedstadsudligningen ikke kunne fungere som et loft over udligningsniveauet i landsudligningen. Hovedstadsudligningen ville i stedet tage udgangspunkt i situationen efter landsudligning, og alene føre til udligning af de forskelle, der er tilbage efter landsudligningen.

Udvalget har endvidere vurderet mulighederne for at forenkle systemet ved at afskaffe de særlige udligningsordninger - § 18 udligningen og hovedstadsudligningen - og i stedet forhøje det generelle udligningsniveau i landsudligningen.

Udvalget vurderer samlet, at en model med at erstatte § 18-ordningen og hovedstadsudligningen med en forhøjelse af udligningsniveauet til f.eks. 70 pct. i landsudligningen af beskatningsgrundlag vil mindske incitamentsproblemet i forhold til de nuværende særlige udligningsordninger med et udligningsniveau på 85 pct. Et incitamentsproblem af mindre styrke vil dog fortsat bestå og omfatte flere kommuner. Modellen vil endvidere indebære en betydelig forenkling af udligningssystemet.

Modellen vil uden anden afbødende foranstaltning medføre betydelige byrdefordelingsmæssige forskydninger for kommunerne i hovedstadsområdet, og efter udvalgets vurdering forskydninger for en del kommuner i hovedstadsområdet i et omfang, som kan føre til ustabilitet i bosætningen og politisk uacceptable forskelle i serviceniveauer i et sammenhængende byområde. Modellen kan derfor ikke ses isoleret, men må vurderes i forhold til øvrige elementer i det samlede tilskuds- og udligningssystem.

Københavns Kommune har anført følgende:

”Der er fortsat behov for en hovedstadsudligning af såvel beskatningsgrundlag som udgiftsbehov. Københavns Kommunes holdning er, at hovedstadsudligningen skal opretholdes med det nuværende udligningsniveau på 40 pct. Alternativt som en overbygning på landsudligningen.

Hovedstadsområdet er et samlet arbejdsmarkeds- og boligområde med store variationer i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, og den eksisterende hovedstadsudligning afspejler dette forhold og medvirker til at sikre, at kommunerne i hovedstadsområdet kan opretholde et ensartet skatte- og serviceniveau.”

Udvalget har vurderet virkningen af indførelsen af 12 promille loftet på produktionsjord i forhold til udligningssystemet. Loftet over grundskylden på produktionsjord vil – alt andet lige – medføre, at grundskyldens landsgennemsnitlige vægt i den kommunale beskatning reduceres. Det kunne i den forbindelse overvejes at indregne den landsgennemsnitlige vægt af henholdsvis grundskyld på produktionsjord og grundskyld på øvrige grundværdier hver for sig i udligningen, således at der ved opgørelsen af beskatningsgrundlaget tages hensyn til sammensætningen af beskatningsmuligheder for forskellige kommunetyper – land- og bykommuner.

Den ændrede vægtning vil moderere de byrdefordelingsmæssige forskydninger som følge af loftet over grundskyldspromillen på produktionsjord.

Udvalget anbefaler, at det overvejes i opgørelsen af beskatningsgrundlaget at tage hensyn til sammensætningen af beskatningsmuligheder for forskellige kommunetyper som følge af indførelse loftet over grundskyldspromillen på produktionsjord. Den ændrede opgørelsesmetode modererer virkningen af loftet over grundskyldspromillen på produktionsjord. Udvalget anbefaler, at det herudover overvejes at lade større tab for enkeltkommuner indgå i overvejelserne i forbindelse med fordelingen af tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner.

Udvalget har overvejet muligheden for at udbygge udligningssystemet med en overudligningsregel for grundskyld på linie med den eksisterende overudligningsregel for indkomstskat.

Den gældende overudligningsregel er indført for at sikre, at kommunerne mindst kan beholde 10 pct. af en indkomstfremgang. For de kommuner, som er omfattet af overudligningsreglen, sker der en nedsættelse af udligningen, således at der maksimalt udlignes 90 pct. af en ekstra indkomst.

En overudligningsregel vedrørende grundskyld kunne tilsvarende bestå i, at ingen kommune kan miste mere end 90 pct. af provenuet af en stigning i grundværdierne.

Udvalget vurderer, at det vil kunne opfattes som uheldigt, at en kommune, som har vedtaget en grundskyldspromille betydeligt under gennemsnittet, kan opleve et tab efter udligning ved en stigning i grundværdierne. Kommunerne har dog ikke de samme muligheder for at påvirke udviklingen i grundværdierne som udviklingen i udskrivningsgrundlaget. Et højt udligningsniveau vedrørende grundskylden vurderes derfor ikke at have incitamentsmæssige virkninger i relation til kommunale beslutninger om f.eks. by- og erhvervsudvikling. En overudligningsbestemmelse vedrørende grundskylden vil endvidere komplicere udligningssystemet.

Overudligningsreglen er endelig overvejet i relation til eventuelle fremtidige betydelige skattereduktioner ved ekstraordinære indtægter.

Udvalget gør opmærksom på, at en effekt af en nedsættelse af skatteprocenten som følge af ekstraordinære anlægsindtægter kan være en utilsigtet udligningsmæssig gevinst for den pågældende kommune finansieret af de andre kommuner.

Udligning af udgiftsbehov

Kapitel 19 indeholder udvalgets overvejelser og anbefalinger om udligningen af udgiftsbehov. Overvejelserne har taget udgangspunkt i det overordnede formål med udligningssystemet, som er at sikre, at der opnås et ligeligt økonomisk grundlag kommunerne imellem samtidig med, at systemet understøtter en hensigtsmæssig adfærd og effektiv opgavevaretagelse. Det indgår i udvalgets overvejelser, at der sigtes mod en større præcision i opgørelsen af udgiftsbehovet, en forenkling af systemet og at systemet indrettes således, at det ikke modvirker en hensigtsmæssig adfærd.

Udvalget har endvidere, jf. kommissoriet, været opmærksom på eventuelle skævheder i udgiftsfordelingen set i forhold til udligningen på det sociale område og overførselsområdet og på særlige forhold for kommuner med en ugunstig geografisk struktur.

Udgiftsbehovsudligningen er den mest komplicerede del af det eksisterende udligningssystem, og der har været udtrykt ønsker om forenkling af denne del af udligningen og samtidig en bedre træfsikkerhed i forhold til de reelle udgiftsbehov, særligt på det sociale område.

I afsnit 19.1 redegøres for udvalgets overvejelser om udformningen af modellerne for udligning af udgiftsbehov. Udvalget har indledningsvis overvejet, om udgiftsbehovsudligningen bør opretholdes, eller om den ville kunne afskaffes med henblik på at forenkle systemet og samtidig undgå nogle u hensigtsmæssige incitamentsmæssige virkninger.

Det anbefales, at en afskaffelse af udgiftsbehovsudligningen ikke indgår i den samlede model for tilskuds- og udligningssystemet. Det gælder for såvel primær- som amtskommuner.

En evt. afskaffelse af hovedstadsudligningen kan overvejes, men bør ses i sammenhæng med øvrige eventuelle ændringer i udgiftsbehovsudligningen og særlige udligningsordninger for hovedstadsområdet.

Begrundelsen er, at udgiftsbehovsudligningen har tungtvejende fordele i form af økonomisk udligning mellem primærkommunerne med et fordelagtigt henholdsvis mindre fordelagtigt kommunalt eller regionalt udgangspunkt, som klart vurderes at opveje hensynet til forenkling. Incitamentsproblemerne knytter sig primært til de konkret anvendte kriterier og søges derfor løst andetsteds.

Tilsvarende gør sig gældende for amtskommunerne, om end i mindre grad.

En øget skatteudligning vurderes ikke at udgøre et reelt alternativ til udgiftsbehovsudligningen for hverken primær- eller amtskommunerne.

Frem for at afskaffe hele udgiftsbehovsudligningen kunne det i stedet overvejes alene at afskaffe den sociale udgiftsbehovsudligning, som måske er den mest komplicerede del af udgiftsbehovsudligningen.

Det anbefales, at overvejelser om afskaffelse af den sociale udgiftsbehovsudligning ikke indgår i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen. Det gælder for såvel primær- som amtskommuner.

Begrundelsen er, at afskaffelse af den sociale udgiftsbehovsudligning vil medføre betydelige byrdefordelingsmæssige tab for nogle socialt belastede kommuner, især primærkommuner men også amtskommuner. Sådanne omlægninger ville formentlig ikke kunne gennemføres, uden at nye systemer til kompensation af de socialt vanskeligt stillede kommuner skulle afløse det nuværende system.

Hvis dette er tilfældet, er der ingen umiddelbar grund til at forvente, at afskaffelse vil medføre en forenkling af den samlede omfordeling kommunerne i mellem. Som anført ovenfor vil incitamentsproblemerne blive forsøgt løst andetsteds. Hertil kan føjes, at det også vil være meget vanskeligt at friholde nye kompensationssystemer for incitamentsproblemer.

Udvalget har overvejet, om det kunne være hensigtsmæssigt at udelade visse udgiftsområder i forbindelse med udgiftsbehovsudligningen. Der kan argumenteres for, at udgifter, der primært er bestemt ved politiske prioriteringer med hensyn til serviceniveau samt kommunernes effektivitet, ikke bør indgå i udgiftsbehovsudligningen. Udeladelse af sådanne udgiftsområder er hovedsageligt af præsentationsmæssig karakter men kan tydeliggøre, at formålet med udgiftsbehovsudligningen er udligning af udgiftsbehov og ikke af udgifter.

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at udelade visse udgiftsområder. Det drejer sig om administrationsudgifterne, udgifterne til forsyningsvirksomheder og visse udgifter på det tekniske område.

Begrundelsen er, at det kan give anledning til misforståelser, at denne type udgifter skal udlignes mellem kommunerne. Opgørelse af et udgiftsbehov på disse områder giver øget usikkerhed i udgiftsbehovsberegningen.

I det eksisterende system opgøres der et samlet kommunalt udgiftsbehov, som er en sammenvejning af grundtillægget og de demografiske og sociale udgiftsbehov. Alternativt kunne det overvejes at opdele udgiftsbehovsudligningen, således at demografiske og strukturelle udgiftsbehov udlignes for sig, de sociale udgiftsbehov udlignes for sig og udgiftsbehovet vedrørende udlændinge udlignes for sig. I et sådant system ville udligningsgraden i de tre forskellige ordninger også kunne fastsættes til forskellige niveauer. En opdeling ville kunne skabe større gennemsækelighed i udligningen – især i forbindelse med udligningen af de sociale udgiftsbehov.

Det anbefales, at den differentierede (tredelte) udgiftsbehovsudligningsmodel overvejes anvendt i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen for primærkommunerne. I hovedstadsudligningen af udgiftsbehov skal der tilsvarende opereres med en differentieret udgiftsbehovsudligningsmodel. I begge tilfælde anbefales den overlappende model, dvs. hvor samtlige udgifter, som indgår i et udgiftsbehov, udlignes efter demografiske kriterier, og hvor de sociale udgifter herefter udlignes efter sociale kriterier. De sociale udgifter afgrænses ud fra kontoplanen.

Det følger heraf, at en særskilt fordeling af budgetgarantien efter sociale kriterier ikke kan anbefales.

Begrundelsen er, at den differentierede udgiftsbehovsmodel for primærkommunerne giver mulighed for at hæve udligningsniveauet for de sociale udgifter, dvs. for at have differentierede udligningsniveauer. Samtidig tilføjes en dynamik til systemet, idet det sociale udgiftsbehov automatisk tilpasses udviklingen i de sociale udgifter. Endelig bliver sammenhængen mellem beregnede sociale udgiftsbehov og de sociale udgifter mere gennemskuelig.

Derimod vil en særskilt fordeling af budgetgarantien ikke give en konsistent eller gennemskuelig udgiftsbehovsudligning – samlet set.

Det anbefales endelig, at den eksisterende udgiftsbehovsudligning for amtskommunerne opretholdes.

Fordelene ved at indføre den differentierede model er således mindre for amtskommunerne, hvor det er betydeligt mindre oplagt at udskille visse bestemte sociale udgifter og underkaste disse en særlig udligning.

Københavns Kommune har anført følgende:

”Københavns Kommune har sammen med de øvrige 6-byer fremsat forslag om at fordele budgetgarantien efter sociale kriterier. Dette forslag fastholdes, ligesom Københavns Kommune opfordrer Indenrigs- og Sundhedsministeriet til at tage hensyn til de sociale udgiftsbehov og sociale udgifter, hvis budgetgarantien ikke fordeles efter sociale kriterier i et nyt tilskuds- og udligningssystem.”

I de følgende afsnit – afsnit 19.2 og 19.3 – redegøres for udvalgets analyser af udgiftsbehovskriterier for henholdsvis kommuner og amtskommuner. Udvalget har analyseret de nuværende kriterier samt en lang række andre kriterier, som kunne overvejes som supplement eller erstatning af de nuværende kriterier. De enkelte kriterier er vurderet i forhold til deres incita-

mentsmæssige virkninger og præcision i måling af udgiftsbehovet på de relevante områder. Der er i den forbindelse anvendt regressionsanalyser med henblik på at afdække det enkelte kriteriums samvariation med det relevante kommunale udgiftsområde.

På baggrund af disse analyser har udvalget i afsnit 19.4-19.6 opstillet nogle modeller for udligning af udgiftsbehov for henholdsvis den kommunale landsudligning, hovedstadsudligningen og for den amtskommunale udligning. Modellerne skal vise variationerne i forskellige mulige ændringer.

Udvalgets anbefalinger fra det indledende afsnit 19.1 kan i den forbindelse sammenfattes således, og suppleres af anbefalinger vedr. den mere detaljerede udformning af udligningen, som den er beskrevet i afsnit 19.2-19.6

Udvalget anbefaler

- At udgiftsbehovsudligningen, og herunder udligningen af sociale udgiftsbehov, fortsat skal eksistere, i hvert fald på landsplan.
- At afskaffelse af den særlige hovedstadsudligning vedr. udgiftsbehov kan overvejes, men bør ses i sammenhæng med andre ændringer.
- At administrationsudgifter, nettoudgifter vedr. forsyningsvirksomhed samt visse udgifter på det tekniske område kan overvejes udeladt af udligningen.
- At den nuværende generelle udgiftsbehovsudligning erstattes af en differentieret udgiftsbehovsudligning for kommunerne, hvor der først foretages en udligning for de samlede udgifter efter demografiske og strukturelle kriterier, og herefter foretages en særskilt udligning af opgjorte sociale udgifter samt udgifter vedr. udlændinge.
- At den særlige kommunale boligstøtteudligning i hovedstadsområdet overvejes afskaffet, men under hensyntagen til ønsket om en høj udligningsgrad for boligstøtte i hovedstadsområdet.
- At den særlige AIDS- og bløderudligning anbefales afskaffet i den amtskommunale udligning.
- At de eksisterende udgiftsbehovskriterier under hensyntagen til særlige incitamentsproblemer og ønsker om bedre forklaringskraft udbygges og erstattes med nye kriterier. Ved ændringer i kriterierne tages udgangspunkt i de til slut opstillede udligningsmodeller i afsnit 19.4, 19.5 og 19.6, men under hensyntagen til anbefalingerne og overvejelserne vedr. de enkelte kriterier i afsnit 19.3.

Københavns Kommune har anført følgende:

”Det kommunale incitament til at bygge almene boliger er med de gældende regler begrænset. En afskaffelse af boligstøtteudligningen i hovedstadsområdet vil yderligere begrænse incitamentet, da de kommunale udgifter (boligsikring og –ydelse mv.) ikke vil blive udlignet/refunderet i samme omfang som i dag. Københavns Kommune kan derfor ikke støtte anbefalingen.

I denne betænkning anbefales det, at der i udgiftsbehovsudligningen udskiftes en række kriterier og kriteriernes vægt ændres.

Københavns Kommune opfordrer Indenrigs- og Sundhedsministeriet til at tilvejebringe et grundlag, der i højere grad tager hensyn til udgiftsbehov vedrørende psykiatri i den amtskommunale udligning.

Desuden bør der sikres en tilstrækkelig vægt til de sociale udgiftsbehov i den primær- og amtskommunale udligning. Endvidere bør der tages hensyn til særlige storbyforhold f.eks. pendling”.

Der er gennemført en række beregninger af virkningen af indførelsen af nye kriterier. Det fremgår blandt andet, at der mellem kommunegrupperne kan opnås en i forhold til i dag mere ligelig repræsentation af de sociale udgiftsbehov set i forhold til de faktiske sociale udgifter. Dette er især gældende i landsudligningen af udgiftsbehov mellem kommuner.

Inddragelse af effektivitet i udligningen

Udvalget har vurderet spørgsmålet om sammenhængen mellem udligning og tilskyndelse til effektiv drift og udgiftsstyring. Det vurderes, at tilskuds- og udligningssystemet i dag må antages at virke mere gunstigt på effektiviteten end de refusionssystemer, som systemet i nogen grad har erstattet. Uanset at selve udligningen i nogen grad muligvis kan ”blåstemple” visse udgifter, vurderes det, at forudsætningen for den gennem årene forstærkede sammenhæng mellem økonomisk ansvar og kompetence netop har været et udligningssystem baseret på objektive kriterier.

Hvis der skal være et egentligt positivt incitament til effektivisering, skal forskelle i kommunernes effektivitet kunne opgøres. Udvalget har foretaget analyser af den kommunale effektivitet på skoleområdet, børnepasningsområdet og biblioteksområdet ved hjælp af de tre nævnte metoder. Disse analyseresultater viste et effektiviseringspotentiale på mellem 1,7 og 8,5 mia. kr. afhængigt af hvilken analysemetode, der blev anvendt.

Analyserne tyder således på, at der er et vist effektiviseringspotentiale i kommunerne. Men størrelsen af dette effektiviseringspotentiale og ikke

mindst resultatet for den enkelte kommune vil være meget afhængigt af hvilken analysemetode, der anvendes.

Det skal herudover bemærkes, at resultaterne er helt afhængige af kvaliteten af de data, der anvendes. Der er erfaringsmæssigt en vis usikkerhed i data på kommuneniveau, bl.a. som følge af forskelle i konteringspraksis mellem kommunerne. Hensyntagen til sådanne forhold forudsætter et indgående kendskab til de enkelte kommuner, hvilket næppe vil kunne håndteres i administrationen af et generelt tilskuds- og udligningssystem.

Udvalget må på den baggrund konstatere, at effektivitetsanalyser på de kommunale serviceområder kun kan foretages med en betydelig usikkerhed.

Med hensyn til sammenhængen mellem udligningssystemet og den kommunale effektivitet må udvalget konstatere, at udligningssystemet ikke i sig selv modvirker kommunernes incitament til effektivitet. Udligningssystemet bygger på objektive kriterier. Det sikrer, at en kommunes udligningsbeløb opgøres ud fra forhold, som kommunen ikke selv kan påvirke. Når en kommune forbedrer sin effektivitet, vil den således selv kunne beholde hele effektivitetsgevinsten. Hvis en kommune omvendt forringer sin effektivitet, vil den også selv skulle betale hele effektivitetstabet.

I de tilfælde, hvor det har været påpeget, at kriterier i udligningen eventuelt kunne føre til uhensigtsmæssig adfærd i nogle kommuner, jf., overvejelserne i kapitel 19, har udvalget foreslået ændringer i de pågældende kriterier.

Udvalgets overvejelser

Udvalget finder, at kommunernes tilskyndelse til effektiv drift bør understøttes ved, at finansieringssystemet – herunder tilskuds- og udligningssystemet – indrettes sådan, at økonomisk ansvar og kompetence følges ad. Udligningssystemet bør baseres på objektive kriterier, der ikke kan påvirkes af kommunernes adfærd. Dermed sikres det, at den enkelte kommune selv kan beholde den fulde gevinst ved forbedringer i effektiviteten.

Der henvises i den forbindelse til anbefalingerne i kapitel 19 vedrørende udeladelse af visse udgiftsområder, hvor udgiftsniveauet fortrinsvis er bestemt ved politiske prioriteringer og effektivitet, samt anbefalingerne om udskiftning og ændring af udgiftsbehovskriterier til imødegåelse af incitamentsproblemer.

Udvalgets undersøgelser af mulighederne for at foretage analyser af kommunernes effektivitet har vist, at der med de nuværende metoder og datagrundlag vil være en betydelig usikkerhed i opgørelsen af den enkelte kommunes effektivitet. Et generelt tilskuds- og udligningssystem bør dog være baseret på robuste data, som er holdbare ikke blot for flertallet eller en delmængde af kommuner og amtskommuner, men for samtlige enheder. På den baggrund finder udvalget ikke, at det vil være hensigtsmæssigt at supplere systemet med ordninger, der direkte relaterer sig til måling af effektiviteten i den enkelte kommunes drift.

Hensyntagen til regionale pris- og lønforskelle

Udvalget har i kapitel 21 redegjort for overvejelserne om at indføre en korrektion for lokale pris- og lønforskelle i tilskuds- og udligningssystemet. Korrektion for pris- og lønforskelle i tilskuds- og udligningssystemet kan bl.a. begrundes i:

- forskelle i omkostningerne fra kommune til kommune i fremstillingen af kommunale ydelser (det kommunale perspektiv).
- forskelle i prisen på privat forbrug fra kommune til kommune (borgerperspektivet).

Hvis der fokuseres på det kommunale perspektiv, kan der argumenteres for, at der i udmålingen af tilskud/tilsvar i såvel skattegrundlagsudligningen som udgiftsbehovsudligningen skal ske en korrektion for de pris- og lønforskelle, der møder kommunen eller amtskommunen ved fremstillingen af de ydelser, der skal tilvejebringes til borgeren. I både skattegrundlags- og udgiftsbe-

hovsudligningen skal der – forenklet udtrykt – ske en forhøjelse af tilskuddene til de kommuner, hvor pris/lønniveauet er højt, mens tilskuddet skal reduceres, hvor pris/lønniveauet er lavt. Hvis der forudsættes et system med fuld udligning, vil en korrektion for pris- og lønforskelle muliggøre, at kommuner uanset beliggenhed kan tilbyde et givet serviceniveau til den samme skatteprocent.

Hvis der derimod forfølges et borgerperspektiv, er det den reale købekraft for borgere i forskellige kommuner, der er i fokus. Herved menes, at borgerne skal have den samme reale forbrugsmulighed af private goder ved en given indtægt og et givet kommunalt serviceniveau, hvis der forudsættes fuld udligning. Dette fører til, at der skal korrigeres for prisforskelle i det private forbrug. Der tages herved hensyn til, at købekraften af borgernes disponible indkomst kan variere fra område til område.

I overvejelserne om hvilket perspektiv der principielt skal forfølges, må det vurderes, hvilke opgaver det generelle tilskuds- og udligningssystem skal løse – eller kan forudsættes at bidrage til løsninger af.

Til grund for målsætningen vedrørende borgerperspektivet ligger en antagelse om, at borgerne i forskellige kommuner skal have den samme reale forbrugsmulighed af private goder ved en given indkomst og et givet serviceniveau. Det kan derfor overvejes, om tilskuds- og udligningssystemet er det mest egnede instrument til brug for hensynstagen til forskelle i leveomkostningerne på borgerniveau. Det kan således anføres, at der i en vis udstrækning via forskelle i de nominelle lønniveauer mellem regionerne – f.eks. eksemplificeret ved de historisk fastsatte løntillæg på de kommunale områder – allerede via løndannelsen sker en korrektion for forskelle i leveomkostningerne. Argumentet holder selvfølgelig kun i det omfang, der rent faktisk kan konstateres forskelle i de nominelle lønninger (at det samme arbejde aflønnes forskelligt mellem regionerne) og vil i sagens natur derfor ikke omfatte indkomstoverførsler.

Anbefaling vedrørende perspektiv i tilskuds- og udligningssystemet: Der kan være en modsætning mellem på den ene side en målsætning om, at borgerne skal være stillet ens, og en målsætning om at kommunerne skal kunne finansiere det samme serviceniveau til den samme skattepris. Der kan således være en modsætning mellem, hvad der kaldes borgerperspektivet og det kommunale perspektiv.

Da udligningssystemet i sigens natur vil være rettet direkte mod den kommunale økonomi og derfor ikke med blot nogenlunde præcision vil kunne korrigere for de enkelte borgeres forskelle i levevilkår, kan Finansieringsudvalget ikke anbefale at lade borgerperspektivet indgå eksplicit i tilskuds- og udligningssystemet.

Tilbage står spørgsmålet, om det kan anbefales at genindføre korrektion for kommunale lønforskelle – eller om muligt korrektion for både kommunale pris- og lønforskelle - (amts)kommunerne imellem. Korrektion for lønforskelle i det (amts)kommunale tilskuds- og udligningssystem blev afskaffet med virkning fra 1996. Afskaffelsen var begrundet i hensynet til forenkling. De byrdefordelingsmæssige virkninger heraf blev ved samme lejlighed blandt andet imødegået ved en nedsættelse af udligningsniveauet med 5 pct. i udligningen af beskatningsgrundlag – hovedsageligt begrundet i ophævelsen af pris- og lønreguleringen.

Vurderingen af, hvorvidt der bør korrigeres for (pris- og) lønforskelle, bør bero på en afvejning af præcision i tilskuds- og udligningssystemet mod forenklingshensynet. Herudover skal det bemærkes, at datagrundlaget på nuværende tidspunkt alene vedrører lønsiden og indtil videre må baseres på de såkaldte stedtillæg. Efter overenskomsten i 1998 er stedtillæggene fastfrosset. Det er derfor tvivlsomt, i hvilket omfang disse data fortsat vil være udtryk for de reelle lønforskelle mellem kommunerne. Samtidig vil en ny undersøgelse af de reale lønforskelle kunne være kompliceret.

Anbefaling vedrørende korrektion for kommunale pris- og lønforskelle

Udvalget konkluderer, at korrektion for pris- og lønforskelle i den kommunale udligning i princippet vil give den mest korrekte udligning af de egentlige forskelle i kommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag.

Det er udvalgets opfattelse, at der på den baggrund kan argumenteres for at indføre korrektion for regionale pris- og lønforskelle i den kommunale udligning.

Det tilgængelige datagrundlag vedrører dog alene den kommunale lønside og giver således kun mulighed for at korrigere for regionale lønforskelle – medmindre det antages, at prisvariationerne i det kommunale forbrug følger lønvariationerne. Desuden opdateres datagrundlaget ikke længere. Udvalget anbefaler i den forbindelse, at der - såfremt der ønskes en pris- og lønkorrektion - arbejdes videre med at tilvejebringe et bedre datagrundlag for de geografisk betingede forskelle i løn for samme arbejde og eventuelt prisforskelle.

Det bør endelig tages i betragtning, at en korrektion for regionale (pris-) og lønforskelle vil indebære en vis komplikation af systemet.

På denne baggrund og under hensyn til kvaliteten i datagrundlaget vil det efter udvalgets opfattelse være nærliggende som alternativ til indførelse af lønkorrektion i udligningen at tage hensyn til de regionale pris- og lønforskelle i fastsættelsen af de generelle udligningsniveauer. Da der er en betydelig sammenhæng mellem områder med højt lønniveau og områder med højt beskatningsgrundlag, vil dette indebære, at der skal fastsættes udligningsniveauer, som er lavere end de ville være med en lønkorrektion. Det skal dog bemærkes, at sammenhængen mellem beskatningsgrundlag og lønniveau ikke er fuldstændig, og at effekten af en lønkorrektion for den enkelte kommune derfor vil afvige noget fra virkningen af en korrektion over udligningsniveauet.

Københavns Kommune har anført følgende:

”Københavns Kommune ønsker, at der i udligningssystemet tages hensyn til, at der er regionale forskelle i priser og lønninger.

I tilskuds- og udligningssystemet er der tidligere taget højde for pris- og lønforskelle for kommuner og amtskommuner, så kommuner der er placeret i et område af landet, hvor pris- og lønniveauet er højere end landsgennemsnittet, kompenseres.”

Momsudligning og bonuspulje

I kapitel 22 redegøres for udvalgets overvejelser om forskellige muligheder for en forenkling af momsudligningsordningens bidragsdel. I vurderingen af forenklingmulighederne indgår overvejelser om betalingsstrømmene og byrdefordelingen mellem den kommunale sektor og staten samt overvejelser om udlicitering og selvfinansiering, der i et vist omfang relaterer sig til de kritikpunkter, der er beskrevet i kapitel 12.

Udvalget vurderer, at en forenkling af momsudligningsordningens bidragsdel mest hensigtsmæssigt kan ske ved, at den nuværende ordningens bidragsdel erstattes af en permanent reduktion af kommunernes og amtskommunernes bloktilskud. Den anbefalede model er vurderet i forhold til EU's momsregler. Endelig er det i forbindelse med en omlægning af momsudligningsordningens bidragsdel overvejet en tilpasning af det amtskommunale bloktilskud.

Det anbefales, at momsudligningsordningens bidragsdel forenkles, således at den nuværende ordningens bidragsdel erstattes af en permanent reduktion af kommunernes og amtskommunernes bloktilskud.

Begrundelse: Det vurderes, at der med den anbefalede model kan etableres en mere gennemskuelig og enkel finansiering af de (amts)kommunale momsudgifter med en direkte refusion – uden en særlig (amts)kommunal bidragsdel eller behov for løbende regulering af de kommunale bloktilskud.

Modellen vil endvidere kunne fjerne de forståelsesmæssige problemer ved den nuværende ordning.

En gennemførelse af modellen vil betyde, at de kommunale og amtskommunale bloktilskud reduceres. Hvis reduktionen af det amtskommunale bloktilskud – af hensyn til muligheden for fortsat at kunne samordne udviklingen i statens og (amts)kommunernes økonomi gennem en regulering af bloktilskuddets størrelse – anses for kritisk, kunne det overvejes at foretage en tilpasning af det amtskommunale bloktilskud.

Udvalget vurderer, at det i givet fald kan overvejes at øge det amtskommunale bloktilskud. Dette kan ske ved at overføre al udskrivning af grundskyld til kommunerne eller til staten for at undgå byrdefordelingsmæssige forskydninger mellem primærkommunerne.

Begrundelse: En forøgelse af det amtskommunale bloktilskud har til formål fortsat at sikre muligheden for at kunne samordne udviklingen i statens og amtskommunernes økonomi gennem en regulering af bloktilskuddets størrelse. Det bemærkes dog, at der ikke med den aktuelle størrelse af det amtskommunale bloktilskud synes at være behov for at foretage den beskrevne tilpasning.

Amtsrådsforeningen har anført følgende:

”Amtsrådsforeningen påpeger, at ejendomsskattegrundlaget er et ikke-mobilt skattegrundlag, der derfor må anses for særligt velegnet til lokal skatteudskrivning, hvilket gælder både for kommunal og amtskommunal skatteudskrivning, jf. betænkning nr. 1365. Hvis de kommunale bloktilskud bliver for små, kan der i stedet overvejes aftalt en forhøjelse af bloktilskuddet og en tilsvarende sænkning af de kommunale indkomstskatter.”

I kapitlet er endvidere overvejet forskellige muligheder for afvikling af bonuspuljen. Overvejelserne tager udgangspunkt i rapporten om Rigshospitalets bonuspulje fra juli 2001 fra det daværende Sundhedsministerium. Der er i dette afsnit opstillet en række modeller for afvikling af bonuspuljen.

Udvalget har i sine overvejelser beregningsmæssigt taget udgangspunkt i, at afviklingen af bonuspuljen bloktilskudskompenseres jf. udvalgets kommissorium. Det bemærkes, at der for Bornholms Kommune er sket en overførsel af amtets hidtidige andel af bonuspuljen til tilskud efter § 22 i tilskuds- og udligningsloven. Der er dog ikke i udvalget opnået enighed om én model for en afvikling af puljen.

En model for en afvikling er at omlægge puljen til bloktilskud og i en overgangsperiode yde kompensation for større tab ved omlægningen. I den skitserede model etableres en tilskudsordning for tab, der overstiger 0,05 pct. af beskatningsgrundlaget, hvor grænsen for tilskud forhøjes med 0,05 pct. årligt. Modellen indebærer, at der i en periode på op til 3 år ydes tilskud for tab.

I en anden model får Københavns og Frederiksberg Kommuner et permanent tilskud, og resten af puljen omlægges til bloktilskud, dog således, at tab ved omlægningen maksimalt kan udgøre 0,05 pct. af beskatningsgrundlaget det første år. I den skitserede model får Københavns og Frederiksberg Kommuner et permanent tilskud svarende til den sidste rate af det midlertidige tilskud til H:S.

Amtsrådsforeningen har anført følgende:

”Et mindretal bestående af Amtsrådsforeningen tager afstand fra sidstnævnte model, da den ikke er i overensstemmelse med aftalen mellem regeringen og Amtsrådsforeningen om amternes økonomi for 2002, hvor det er aftalt, at bonuspuljen afvikles og de byrdefordelmæssige forskydninger udjævnes i en overgangsperiode. Modellen indebærer i realiteten, at der gives et statsligt særtilskud til Københavns og Frederiksberg Kommuner.”

Københavns Kommune har anført følgende:

”I forhandlingsresultatet om Københavns og Frederiksberg Kommunes forhold i 2003 står der:

”Københavns Kommune er af den opfattelse, at afvikling af bonuspuljen ikke er i overensstemmelse med aftalen om oprettelsen af H:S. Københavns Kommune har tilkendegivet, at man forventer, at Folketinget kompenserer H:S ved at stoppe nedtrapningen af det særlige statstilskud til H:S fra 2004 og frem.”

Københavns Kommune kan derfor ikke tilslutte sig den første af Finansieringsudvalgets modeller vedr. bonuspuljen, der afskaffer puljen over en kort årrække.

Københavns Kommune kan tilslutte sig den anden af Finansieringsudvalgets modeller, hvor Københavns og Frederiksberg Kommuner får et permanent tilskud, og resten af puljen omlægges til bloktilskud.” (Se endvidere Frederiksberg Kommunes udtalelse i det følgende afsnit).

Kombinerede modeller

I kapitel 23 har udvalget opstillet en række mulige modeller for et fremtidigt tilskuds- og udligningssystem. Modellerne er opstillet på grundlag af overvejelserne om de enkelte delelementer, som der er redegjort for i kapitel 17-22.

Det skal bemærkes, at de byrdefordelmæssige virkninger af modellerne sammenlignes med den nuværende situation korrigeret for virkningerne af overgangsordningerne, herunder overgangstilskuddet vedr. grundtakstfinansiering, udligningstillægget og det midlertidige tilskud på 1 mia. kr. vedr. belastningen på overførselsområdet, og hvor § 20 tilskuddet beregningsteknisk er fordelt efter folketal. Udgangspunktet for beregningerne er således en situation, hvor de midlertidige overgangsordninger er forudsat afskaffet, og provenuet af disse ordninger er overført til bloktilskuddet. Modellerne illustrerer variationer ved nogle mulige kombinationer, men det skal understreges, at disse modeller alene angiver muligheder for, hvordan de enkelte delelementer kan kombineres til et samlet tilskuds- og udligningssystem. Det skal således understreges, at der ikke hermed er taget stilling til hvilke elementer, der vil skulle indgå i en udligningsreform. Det er regeringens og Folketingets opgave at opstille forslag til den konkrete udformning af en udligningsreform.

De opstillede modeller er illustreret med tabeller, der viser de byrdefordelmæssige forskydninger for forskellige typer af kommuner som følge af disse modeller.

Ved udformningen af modeller er der en række hensyn, der skal søges tilgodeset. Det drejer sig blandt andet om:

- Hensynet til ligelige økonomiske vilkår. Dette forhold kan blandt andet søges tilgodeset gennem en ændret fordeling af bloktilskuddet, inddragelse af selskabsskat og pensionsafgifter i udligningen, ændring af udgiftsbehovsudligningen med henblik på større præcision i målingen af udgiftsbehov og gennem et højere udligningsniveau for de sociale udgiftsbehov. Herudover vil et højt udligningsniveau i sagens natur bidrage til at skabe større lighed.
- Hensynet til forenkling. Dette hensyn kan tilgodeses gennem et enkelt system, som består af et bloktilskud og en landsudligning af forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, men hvor alle øvrige ordninger afskaffes. Det vil sige, at følgende ordninger kan overvejes afskaffet: hovedstadsudligningen, tilskuddet til kommuner med

svagt beskatningsgrundlag, momsudligningen, boligstøtteudligningen, overudligningsordningen samt de amtskommunale aids- og bløderudligningsordninger. Visse af disse ændringer vil dog indebære mærkbare og muligvis uacceptable byrdefordelmæssige forskydninger.

- Hensynet til incitament. Det økonomiske incitament for en kommune til at fremme erhvervsudviklingen kunne være, at kommunen skulle kunne beholde en større del af en indkomstfremgang selv. Det taler for et lavt udligningsniveau. Det kan i den forbindelse overvejes at indrette systemet således, at det marginale udligningsniveau bliver lavere. Incitamentet for kommuner til at indgå i kommunesammenlægninger kan tilgodeses gennem en fjernelse af de elementer i systemet, der trækker i retning af at fastlåse strukturen – først og fremmest grundtillægget i udgiftsbehovsudligningen. Incitamentet til at styrke den sociale indsats i kommuner kan tilgodeses gennem indførelse af nye sociale kriterier. Endelig kan udligningen på visse udgiftsområder, f.eks. administration, eventuelt udelades.

Det skal bemærkes, at det især er det førstnævnte hensyn - hensynet til lige-lige økonomiske vilkår – og de to øvrige hensyn, dvs. hensynet til forenkling og hensynet til incitament, som kan være vanskelige at forene.

Udvalget har opstillet fire modeller, som alle er beskrevet og illustreret med byrdefordelmæssige beregninger på kommune-grupper.

Den første model er en modernisering og ajourføring af systemet, men sigter herudover ikke mod en omfordeling i forhold til det nuværende system. Modellen har således på kort sigt begrænsede byrdefordelmæssige konsekvenser, men vil have større konsekvenser på længere sigt.

De øvrige modeller indebærer som model 1 en modernisering og ajourføring af systemet, men har herudover et mere specifikt sigte.

Model 2 sigter specielt på en kraftigere udligning af forskelle i det sociale udgiftspres mellem kommunerne. Baggrunden er, at der er betydelige forskelle mellem kommunerne med hensyn til den sociale belastning, og at kommunerne kun har begrænsede muligheder for at påvirke disse forhold. Herudover indebærer modellen en kraftigere udligning af skattegrundlaget med henblik på at skabe større lighed i de økonomiske vilkår mellem

kommunerne. Der sigtes således i denne model mod ligheden i vilkårene mellem kommunerne på både udgifts- og indtægtssiden. Modellen vil navnlig være til fordel for de udsatte kommuner, men modellen har dog mindre byrdefordelingsmæssige virkninger end model 3 nedenfor.

Model 3 sigter som model 2 på en kraftigere udligning af forskelle i det sociale udgiftspres, men herudover sigter denne model også på en større lighed i de økonomiske vilkår på indtægtssiden. Det sker ved at inddrage indtægter, som ikke hidtil er blevet udlignet, i udligningen af beskatningsgrundlag. Det drejer sig om det kommunale provenu af selskabsskat og pensionsafgifter. I denne model fokuseres der således på hensynet til ligelige økonomiske betingelser mellem kommunerne, og det accepteres i modellen, at den vil indebære betydelige byrdefordelingsmæssige forskydninger i forhold til den nuværende situation. Der lægges i denne model vægt på, at det vil være de udsatte kommuner, der vinder på omlægningen.

Model 4 sigter i modsætning til model 2 og 3 ovenfor ikke først og fremmest mod at skabe større lighed mellem kommunerne på udgifts- og indtægtssiden. Modellen sigter derimod mod en vidtgående forenkling af systemet. Hermed imødekommes en del af den kritik, der har været rejst mod systemet. Systemet er blandt andet blevet kritiseret for at være for kompliceret og uigennemskueligt.

I denne model opstilles der således et forholdsvis enkelt system. Det skal bemærkes, at forenklingen til dels sker på bekostning af hensynet til lighed mellem kommunerne i hovedstadsområdet. Modellen indebærer betydelige byrdefordelingsmæssige forskydninger i forhold til det nuværende system. Forskydningen modificeres dog i et vist omfang som følge af en forudsat indførelse af korrektion for regionale lønforskelle.

Endelig er der foretaget beregninger på en model foreslået af Københavns Kommune. I denne model er der lagt særlig vægt på forholdene i de større byer og i centerkommunerne. I modellen afskaffes viderefordelingsreglen for selskabsskat, og budgetgarantien fordeles efter udgiftsbehov i stedet for efter bloktilskudsøglen.

Det er endvidere forsøgt at belyse incitamentsvirkningerne af disse modeller gennem nogle regneeksempler, der viser, hvordan tilskuds- og udligningssystemet i hver enkelt model påvirkes ved en forøgelse af beskæftigelsen i forskellige typer af kommuner.

Frederiksberg Kommune har anført følgende:

”Frederiksberg Kommune finder, at der ved en eventuel reform af tilskuds- og udligningssystemet skal indgå følgende elementer i en model, der tager udgangspunkt i model 1:

- Hensyntagen til borgernes forbrugsmuligheder efter skat, udligning og boligudgifter.
- Korrektion for regionale lønforskelle.
- Storbyfaktorer som psykisk syge inddrages på en sådan måde, at kommunernes objektive merudgifter reelt kompenseres. I landsudligningen af udgiftsbehov indarbejdes kriteriet psykiatriske sengedage, ligesom det indgår både i hovedstadsudligningen og i den amtskommunale udligning.
- Storbyfaktorer som gymnasiefrekvens samt psykisk syge indarbejdes på en sådan måde, at amternes objektive merudgifter reelt kompenseres.
- Afskaffelse af tilskuddet til særligt vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet (§ 20).

Særligt vedrørende bonuspuljen skal Frederiksberg Kommune pege på en model, hvor Københavns og Frederiksberg kommuner får et permanent tilskud på 126 mill. kr., og resten af puljen omlægges til bloktilskuddet.

Endelig bemærkes, at ændringer i udligningssystemet med væsentlige byrdefordelingsmæssige konsekvenser nødvendigvis må vurderes i sammenhæng med ønsket om at fastholde det gennemsnitlige skatteniveau.”

Udligning og kommunestruktur

I kapitel 24 redegøres kort for sammenhængen mellem arbejdet i Finansieringsudvalget og i Strukturkommissionen. Finansieringsudvalgets arbejde med det kommunale tilskuds- og udligningssystem er foregået sideløbende med Strukturkommissionens arbejde.

Finansieringsudvalgets arbejde har således måttet tage udgangspunkt i den eksisterende kommunestruktur og opgavefordeling. Men det er klart, at eventuelle ændringer i kommunestruktur og opgavefordeling vil give anledning til overvejelser om tilpasninger i tilskuds- og udligningssystemet.

En række af udvalgets overvejelser er af mere principiel karakter og dermed kun i mindre grad afhængig af kommunestruktur og opgavefordeling. Andre

dele af udvalgets overvejelser – specielt i forbindelse med udligning af udgiftsbehov – er mere specifikt knyttet til den konkrete kommunestruktur og opgavefordeling.

Udvalget har overvejet og analyseret en række forhold, som vil kunne indgå i en reform af tilskuds- og udligningssystemet. De mere grundlæggende omlægninger af systemet vil ikke være afhængige af kommunestruktur eller opgavefordeling. Det må dog bemærkes, at den særlige ordning vedrørende tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag samt den særlige hovedstadsudligning direkte eller indirekte er baseret på eller påvirket af den nuværende kommunestruktur.

Det skal også bemærkes, at forhold som opgørelsen af en kommunes udgiftsbehov naturligvis vil være afhængig af den til enhver tid gældende opgaveportefølje. Hvis der sker ændringer i de kommunale opgaver, må udvalgets analyser således suppleres med analyser af, hvordan de nye eller ændrede opgaver påvirker udgiftspresset og finansieringsstrukturen i kommunerne. Kravene til de gældende og foreslåede udgiftsbehovskriterier vedrørende blandt andet upåvirkelighed vil tillige kunne påvirkes af ændringer i struktur.

Tilsvarende vil både ændringer i opgaver og kommunestruktur skulle indgå i overvejelserne om fastlæggelsen af de konkrete udligningsniveauer i de enkelte ordninger.

Det bemærkes endvidere, at der i de vurderede modeller fjernes nogle umiddelbare omkostninger for den enkelte kommune ved kommunesammenlægninger.

Der vil således blive behov for supplerende analyser og overvejelser i forbindelse med ændringer i den kommunale struktur og opgavefordeling.

Del 1 – Status

I betænkningens del 1, som udgøres af kapitlerne 3-12, beskrives det nuværende tilskuds- og udligningssystem. Denne del af betænkningen indeholder indledningsvis nogle afsnit, som indeholder en generel beskrivelse af tilskuds- og udligningssystemet og af nogle relevante aspekter i udviklingen i kommunernes økonomiske situation. Herefter beskrives nogle af de konkrete udgifts- og indtægtsposter, som skal indgå i udvalgets overvejelser om mulige elementer i en udligningsreform, jf. betænkningens del 3.

Kapitel 3 indeholder en kort gennemgang af udviklingen i systemet siden 1984, hvor det nuværende tilskuds- og udligningssystem blev indført.

Med henblik på at vurdere systemets fordelende opgave er der i kapitel 4 foretaget en opdeling af kommunerne i kommunegrupper, og der er i den forbindelse lagt vægt på forhold, der kan have betydning for en kommunes risiko for at komme i en økonomisk udsat position. Disse forhold kan ikke udtrykkes på en entydig måde, og udvalget har derfor valgt at basere sin afgrænsning af kommunegrupper på følgende tre dimensioner: 1) den geografiske dimension, 2) det regionaløkonomiske udgangspunkt og 3) det kommunaløkonomiske udgangspunkt. Det vurderes, at disse tre dimensioner tilsammen dækker et bredt spektrum af de forhold, der kan give anledning til, at en kommune kommer i en økonomisk udsat position. Disse opdelinger anvendes i de følgende afsnit i betænkningen til beskrivelse af systemets virkninger på kommunerne.

Med henblik på at belyse, hvordan systemet har håndteret den udvikling og ændring i opgaver og udgifter, som er sket siden systemet blev indført i 1984, er det i kapitel 5 forsøgt at foretage nogle regneeksempler på udligningssystem og refusionsregler for nogle udvalgte historiske år på grundlag af aktuelle data. Disse beregninger må naturligvis tages med et vist forbehold, men de kan alligevel give et fingerpeg om, hvordan ændringerne af systemet siden 1984 har virket. Endvidere ses der særskilt på udligningssystemets funktion i forhold til udligning af det sociale udgiftsbehov.

Til belysning af den generelle udvikling i kommunernes økonomiske situation har udvalget i kapitel 6 beskrevet udviklingen i kommunernes serviceniveau og beskatningsniveau. Hensigten er at vurdere, i hvilket omfang forskellene mellem kommunerne for så vidt angår serviceniveau og beskatningsniveau er mindsket gennem 1980'erne og 1990'erne.

I kapitel 7 har udvalget redegjort for de overvejelser vedrørende den kommunale finansiering, der har været gældende generelt ved overgangen fra refusion til generelle tilskud. Der redegøres for de styringsmæssige hensyn, der har været lagt til grund for fastsættelsen af de gældende refusionsprocenter vedrørende aktive og passive sociale indsatser generelt og konkret på førtidspensionsområdet.

I kapitel 8, 9 og 10 redegøres for de byrdefordelingsmæssige virkninger som følge af nogle større omlægninger i kommunernes finansiering. Det drejer sig om nedsættelserne af refusionsprocenten på førtidspension, indførelsen af grundtakstmodellen på det sociale område og indførelse af loft over grundskyldspromillen på produktionsjord. Det er forhold som ifølge udvalgets kommissorium skal indgå i udvalgets overvejelser i forbindelse med de forslag og anbefalinger, som udvalget skal fremkomme med.

I kapitel 11 og 12 redegøres for nogle kommunale og amtskommunale indtægter, som indgår i overvejelserne om omlægninger i kommunernes og amtskommunernes finansiering. Det drejer sig f.eks. om den kommunale andel af selskabsskat og pensionsafgifter, som på nuværende tidspunkt ikke indgår i den kommunale udligning. Det drejer sig videre om den såkaldte bonuspulje, som er ren statslig pulje, som medgår til at reducere takstafregningen for amtskommunerne i forbindelse med indlæggelser på Rigshospitalet. Det er aftalt mellem regeringen og Amtsrådsforeningen, at bonuspuljen skal afvikles, og at Finansieringsudvalget i den forbindelse skal udarbejde forslag til en udjævning af de byrdefordelingsmæssige forskydninger heraf i en overgangsperiode. Det skal i den forbindelse bemærkes, at Københavns og Frederiksberg Kommuner har noteret sig aftalen mellem regeringen og Amtsrådsforeningen, men at disse kommuner er af den opfattelse, at dette ikke er i overensstemmelse med aftalen om oprettelsen af H:S.

Beskrivelserne i betænkningens del 1 danner sammen med overvejelserne i del 2 om incitamenter og effektivitet udgangspunkt for de analyser og overvejelser, der fremgår af betænkningens del 3, og som fører frem til udvalgets overvejelser og anbefalinger om mulige elementer i en udligningsreform.

3. Det nuværende kommunale tilskuds- og udligningssystem

3.1. Formål og baggrund

Hovedlinierne i det nuværende tilskuds- og udligningssystem blev fastlagt ved en reform af systemet, som havde virkning fra og med 1984. Der er siden foretaget en række større eller mindre omlægninger af systemet – herunder tilpasninger i forbindelse med omlægninger af den kommunale finansiering.

Formålet med det kommunale tilskuds- og udligningssystem er at skabe nogenlunde ensartede økonomiske vilkår for kommunerne. Det betyder, at alle kommuner med en given udskrivningsprocent bør være i stand til at tilbyde borgerne nogenlunde det samme serviceniveau. Der tilstræbes med andre ord en sammenhæng mellem skat og service i den enkelte kommune, således at et højt beskatningsniveau er udtryk for en høj service, mens et lavt beskatningsniveau tilsvarende er udtryk for et lavt serviceniveau. Det tilstræbes samtidig, at systemet indrettes sådan, at det er neutralt i forhold til den kommunale prioritering.

Baggrunden for systemet er, at alle kommuner er pålagt at varetage de samme opgaver. Men deres udgangspunkt er meget forskelligt – både på indtægtssiden og på udgiftssiden.

Det kommunale finansieringssystem er bygget op omkring den kommunale skatteudskrivning som den absolut vigtigste indtægtskilde for kommunerne. Men der er betydelige forskelle mellem kommunernes beskatningsmuligheder. I den bedst stillede primærkommune er beskatningsgrundlaget pr. indbygger således ca. 2,5 gange så højt som i den dårligst stillede kommune. Forskellene mellem amtskommunerne er noget mindre, men dog stadig betydelige.

I et system uden udligning ville disse forskelle give anledning til meget store forskelle mellem kommunernes indtægtsmuligheder. På den anden side har man altid accepteret forskelle mellem kommunerne. Der har således ikke hidtil været systemer, der har ført til fuldstændig udligning af forskellene i kommunernes beskatningsgrundlag. I det nuværende system er udgangspunktet således, at 45 procent af forskellene i kommunernes beskatningsgrundlag pr. indbygger udlignes. Men herudover sker der både for kommunerne i hovedstadsområdet og for dårligst stillede kommuner en yderligere

udligning. For kommunerne i hovedstadsområdet er der tale om en yderligere udligning af 40 procent af forskellene mellem hovedstadsområdets kommuner. For de kommuner, der har et beskatningsgrundlag pr. indbygger på under 90 procent af landsgennemsnittet, er der tale om en yderligere udligning af 40 procent af forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag og grænsen på 90 procent af landsgennemsnittet. For amtskommunerne udlignes 80 procent af forskellene i beskatningsgrundlaget pr. indbygger. Udligningsniveauet er ændret nogle gange i tidens løb, og det er i sidste ende en politisk overvejelse, hvilken grad af udligning man ønsker at foretage.

På udgiftssiden er der ligeledes væsentlige forskelle i det udgiftspres, kommunerne er udsat for. Det skyldes forskelle i kommunernes aldersmæssige og sociale struktur. Det er i et vist omfang muligt ud fra statistiske analyser at vurdere, hvordan disse forskelle påvirker kommunernes udgifter. Men der kan på den anden side ikke ud fra disse analyser fastlægges en entydig model for, hvordan disse forskelle påvirker en kommunes udgiftspres. Der skal således i sidste instans foretages en politisk vurdering af, hvilken vægt man ønsker at tillægge de enkelte faktorer og i hvilket omfang, man ønsker de forskellige forhold udlignet.

Hvis der ikke var udligning, ville forskellene mellem kommunernes beskatningsgrundlag henholdsvis udgiftsbehov give anledning til betydelige forskelle i kommunernes skatteprocenter og serviceniveau. Udligning af disse forhold anses derfor almindeligvis for at være en forudsætning for, at kommunerne er i stand til at løse større offentlige velfærds- og serviceopgaver.

3.2. Oversigt over tilskuds- og udligningssystemet

Det nuværende tilskuds- og udligningssystem er opbygget af et generelt statstilskud og en mellemkommunal udligning af forskelle i skattegrundlag og udgiftsbehov. Hertil kommer nogle særlige ordninger, såsom hovedstadsudligningen, tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag, tilskud til særlig vanskeligt stillede kommuner mv. Formålet med systemet er således både at overføre midler fra staten til kommunerne (via bloktilskuddet) og at reducere forskelle i kommunernes økonomiske forudsætninger.

3.2.1. Bloktilskuddet

Det årlige statstilskud – bloktilskuddet - udgør en samlet pulje for henholdsvis kommuner og amtskommuner. Puljen bliver fordelt i forhold til kommunernes henholdsvis amtskommunernes beskatningsgrundlag og har således

ingen udligningsmæssig virkning, men indgår alene som del af den kommunale finansiering.

En mindre del af primærkommunernes statstilskud går til finansiering af tilskuddet til kommuner med svagt beskatningsgrundlag og forskellige overgangsordninger. Resten af tilskuddet fordeles til primærkommunerne i forhold til den enkelte kommunes andel af det samlede kommunale beskatningsgrundlag. I amtskommunerne fordeles hele statstilskuddet normalt efter beskatningsgrundlag.

Det generelle statstilskud fordelt efter beskatningsgrundlag er i 2003 på 23,0 mia. kr. for primærkommunerne og 9,2 mia. kr. for amtskommunerne.

Bloktilskuddet reguleres hvert år for pris- og lønudviklingen, for kompensation for opgaveændringer i medfør af DUT-princippet og for kompensation i medfør af budgetgarantiordningen. Endelig kan der blive tale om ændringer i bloktilskuddet, som aftales i kommuneforhandlingerne.

DUT-princippet (Det Udvidede Totalbalanceprincip) indebærer, at staten kompenserer kommunerne for merudgifter som følge af ny lovgivning. Dette sker ved en forhøjelse af det samlede statstilskud svarende til den pågældende merudgift. Hvis kommunernes opgaver reduceres, sker der samtidig en reduktion af statstilskuddet.

Budgetgarantiordningen indebærer, at kommunerne samlet kompenseres for ændringer i udgifterne til de konjunkturfølsomme områder, dvs. kommunernes udgifter til kontanthjælp mv., aktivering, førtidspension, danskundervisning af udlændinge, introduktionsydelse og aktivering i henhold til integrationsloven samt erhvervsgrunduddannelse.

Det samlede statstilskud bliver fastsat for et år ad gangen - normalt i forbindelse med afslutningen af de årlige kommunaløkonomiske forhandlinger.

3.2.2. Udligning af udgiftsbehov

Ved udligning af udgiftsbehov udlignes forskelle i kommunernes beregnede udgiftsbehov, dvs. forskelle, der kan henføres til forskelle i alderssammensætning, social struktur mv. Det er ikke forskelle i kommunernes faktiske udgifter eller efterspørgsel, der udlignes, men derimod forskelle, der skyldes objektive forhold. Forskelle i udgifterne, som skyldes det valgte serviceniveau, forskelle i effektivitet mv. udlignes således ikke.

Opgørelse af en kommunes udgiftsbehov sker ud fra nogle såkaldte objektive kriterier. Der er nedenfor redegjort nærmere for kravene til udgiftsbehovskriterierne.

Det primærkommunale udgiftsbehov opgøres som summen af tre dele. *For det første* et grundtillæg for hver kommune på 7,5 mio. kr. *For det andet* det aldersbestemte udgiftsbehov, som opgøres ud fra befolkningens alderssammensætning. Det aldersbestemte udgiftsbehov afspejler, at nogle aldersgrupper vejer forholdsvis tungt i de kommunale budgetter, f.eks. de 0-6 årige, som efterspørger kommunal dagpasning og de 7-16 årige, som efterspørger folkeskoler, skolefritidsordninger mv. *For det tredje* det såkaldte sociale udgiftsbehov, som skal opfange det udgiftspres, der følger af den sociale struktur i kommunen. Det sociale udgiftsbehov beregnes ved hjælp af et socialt indeks, som opgøres ud fra en sammenvejning af en række sociale kriterier. Der er tale om såkaldte paraplykriterier, som ikke er knyttet til bestemte kommunale udgifter, men som indikerer noget om kommunens sociale struktur. Aktuelt anvendes følgende sociale kriterier i den primærkommunale landsudligning:

- Antal børn af enlige forsørgere
- Antal belastede boliger
- Antal udlændinge fra 3. lande
- Antal indbyggere i socialt belastede boligområder
- Antal 20-59-årige uden beskæftigelse

Det amtskommunale udgiftsbehov opgøres i princippet på samme måde som det primærkommunale. Der indgår dog ikke noget grundtillæg i det amtskommunale udgiftsbehov. Det aldersbestemte udgiftsbehov for amtskommunerne afspejler den amtskommunale opgavesammensætning, således at specielt gymnasie- og sygehusområdet vejer tungt. I opgørelsen af det sociale udgiftsbehov på det amtskommunale område indgår følgende tre kriterier:

- Antal børn af enlige forsørgere
- Antal enlige over 65 år
- Beregnede udgifter vedrørende det tekniske område

Udligningen indebærer at de kommuner, som har et udgiftsbehov under landsgennemsnittet, yder et bidrag til de kommuner, som har et udgiftsbehov, der er højere end landsgennemsnittet. I hovedstadsudligningen udlignes tilsvarende i forhold til gennemsnittet for hovedstadsområdet.

I den amtskommunale udligning udlignes 80 pct. af de opgjorte forskelle, mens der for primærkommunerne udlignes 45 pct. og yderligere 40 pct. mellem kommunerne i hovedstadsområdet.

Særligt om udgiftsbehovskriterier

De fire hovedkrav, der i stor udstrækning har været udgangspunktet for inddragelsen af udgiftsbehovskriterier i udligningen, blev opstillet i betænkning 855¹ fra 1978, der behandlede spørgsmålet om indførelse af sociale kriterier i udligningen. De fire opstillede hovedkrav var:

- Kriteriet bør være konstaterbart - herunder, at der så vidt muligt er tale om en officiel og offentliggjort statistik.
- Kriteriet bør være upåvirkeligt af (amts)kommunernes dispositioner.
- Kriteriet bør i videst muligt omfang udtrykke en årsagssammenhæng med udgiftsbehovet.
- Kriteriet bør i videst muligt omfang være proportionalt med udgiftsbehovet.

Kravene har dog sjældent kunnet opfyldes 100 pct. For flere kriterier har der således været tale om talmateriale, der ikke offentliggøres i anden sammenhæng, hvilket bl.a. gælder det nuværende kriterium ”erhvervsbetinget førtidspension”.

Europarådet har i 1992 opstillet en række anbefalinger vedrørende udligning af ressourcer mellem lokale myndigheder². Europarådet anbefaler:

- At der ved opgørelse af udgiftsbehov i størst muligt omfang tages hensyn til demografiske, geografiske, sociale og økonomiske faktorer, som fører til forskelle i omkostninger.
- At det sikres, at beregningen af objektivi udgiftsbehov sker således, at denne opgørelse ikke påvirkes af kommunens effektivitet i opgavevaretagelsen - at opgørelsen ikke begunstiger mindre effektive kommuner.

¹"Kommunale udgiftsbehov", I, betænkning nr. 855, november 1978, side 140 f.f.

² Council of Europe, "Equalisation of resources between local authorities", Recommendation No. R (91) 4, 1993

- At opgørelsen af objektive udgiftsbehov baseres på objektive kriterier, som kommunerne ikke kan påvirke direkte.
- At de kommunale organisationer i størst muligt omfang inddrages i fastsættelsen af kriterier.
- At der lægges vægt på, at der opstilles en overskuelig og forståelig beregningsmetode.
- At der lægges vægt på stabilitet i opgørelsen fra år til år.

Det fremhæves endvidere, at det ofte vil være vanskeligt at opstille en enkelt beregningsmodel for det samlede kommunale udgiftsområde – herunder, at det ved en samlet model kan være vanskeligt at begrunde den nærmere vægtning af de enkelte kriterier. Alternativt kan der derfor opstilles en model baseret på en opdeling af de kommunale udgiftsområder - herunder separate kriterier og vægte for hvert enkelt udgiftsområde. Det fremhæves dog samtidig, at valget mellem en samlet model og modeller for de enkelte udgiftsområder må ses i sammenhæng med den kommunale opgavevaretagelse i det enkelte land.

Kravene, der traditionelt har været stillet i det danske udligningssystem ved udvælgelsen af kriterier i udgiftsbehovsudligningen, svarer i stor udstrækning til de krav, som opstilles i andre landes systemer og i Europarådets anbefalinger.

3.2.3. Udligning af beskatningsgrundlag

Skatteudligningen omfatter det kommunale skattegrundlag for indkomstskat, ejendomsværdiskat og grundskyld, som af praktiske hensyn sammenevjes i et såkaldt beskatningsgrundlag.

Udligningen indebærer, at de kommuner, der har et beskatningsgrundlag pr. indbygger over landsgennemsnittet, yder et bidrag til de kommuner, der har et beskatningsgrundlag pr. indbygger under landsgennemsnittet. I hovedstadsudligningen udlignes tilsvarende i forhold til gennemsnittet for hovedstadsområdet.

I den amtskommunale udligning udlignes 80 procent af de opgjorte forskelle, mens der for primærkommunerne udlignes 45 procent, og yderligere 40 procent mellem kommunerne i hovedstadsområdet.

3.2.4. Øvrige tilskuds- og udligningsordninger

Hovedstadsudligningen

Primærkommunerne i hovedstadsområdet indgår i landsudligningen på samme måde som alle andre kommuner. Herudover indgår de i den særlige hovedstadsudligning, hvor der udlignes yderligere 40 procent af forskellene i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov mellem kommunerne i hovedstadsområdet. I hovedstadsudligningen af udgiftsbehov indgår yderligere sociale kriterier i forhold til landsudligningen.

Udligningsordninger vedrørende udlændinge

De særlige udligningsordninger vedrørende udlændinge har til formål at udligne kommunernes gennemsnitlige udgifter i forbindelse med integration, sprogundervisning og sociale udgifter mv. til udlændinge. Kommunerne finansierer disse ordninger under ét, således at bidraget fordeles i forhold til kommunernes beskatningsgrundlag.

Tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag

Der ydes et tilskud til kommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger er mindre end 90 procent af landsgennemsnittet. Tilskuddet finansieres af det generelle statstilskud. For 2003 udgjorde dette tilskud i alt ca. 1.129 mio. kr.

Tilskud til særlig vanskeligt stillede kommuner

Staten yder et tilskud til særlig vanskeligt stillede kommuner og amtskommuner. Tilskuddet fordeles efter kriterier fastsat af indenrigs- og sundhedsministeren. Tilskuddet til primærkommunerne er blevet forhøjet flere gange i de senere år. For 2003 er puljen yderligere forhøjet midlertidigt, således at den for 2003 udgør 453,9 mio. kr. Det amtskommunale særtilskud er for 2003 forhøjet midlertidigt med 19,7 mio. kr. og udgør for dette år 80 mio. kr.

Tilskud til vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet

Der ydes et særligt tilskud til vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet. Alle kommunerne i hovedstadsområdet betaler 0,1 procent af deres beskatningsgrundlag til denne pulje, som fordeles af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Boligstøtteudligning for kommunerne i hovedstadsområdet

For kommunerne i hovedstadsområdet foretages der en udligning af udgifterne til boligstøtte, dvs. udgifterne til boligsikring, boligydelse, støtte til alment boligbyggeri mv. Der er tale om en 100 procents udligning af disse

udgifter. Kommunerne i hovedstadsområdet finansierer ordningen under ét, således at bidraget fordeles i forhold til kommunernes beskatningsgrundlag.

Tilskud til kommuner på større øer

Der ydes et tilskud til kommuner på større øer. Tilskuddet for 2003 udgør 135,3 mio. kr. Heraf fordeles 38,8 mio. kr. til kommunerne på Læsø, Samsø og Ærø, mens Bornholms Kommune modtager 96,5 mio. kr..

AIDS-udligning

For amtskommunerne foretages en særlig udligning af udgifterne vedrørende AIDS, således at amtskommuner med relativt få tilfælde af AIDS yder et tilskud til de amtskommuner, der har forholdsvis mange tilfælde af AIDS.

Bløder-udligning

For amtskommunerne er der etableret en udligningsordning for amtskommunernes udgifter til sygehusbehandling af visse bløderpatienter. Ordningen indebærer, at der foretages en udligning af den del af amtskommunernes udgifter, der overstiger 1 mio. kr. pr. patient pr. år.

Momsudligning

Den kommunale og amtskommunale momsudligningsordning indebærer, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet refunderer kommunernes og amtskommunernes udgifter til købsmoms.

Ordningen tilsigter, at kommunal egenproduktion - der typisk er momsfritaget - ikke begunstiges konkurrencemæssigt i forhold til tilsvarende momsbelagte leverancer fra private erhvervsdrivende.

Kommunal produktion er således – bortset fra ydelser frembragt inden for rammerne af kommunale forsyningsvirksomheder – ikke pålagt moms, når kommunen leverer til sig selv. Tages der ikke højde for dette forhold vil det medføre konkurrenceforvridning i forhold til tilsvarende private momsbelagte ydelser.

Konkurrenceneutraliteten opnås ved at refundere en kommunes udgifter til moms, når kommunen erhverver en momsbelagt ekstern vare eller tjenesteydelse.

Opgørelsen af hvilke momsudgifter en kommune kan anmelde til refusion i momsudligningen sker på baggrund af de såkaldte momsbærende arter i det kommunale budget- og regnskabssystem. I forbindelse med bogføring af udgifter, der er pålagt moms, bogføres udgiften ekskl. moms på en momsbærende art, mens selve momsudgiften bogføres et andet sted i kontoplanen.

Denne registrering anvendes til anmeldelse af momsudgifter til refusion overfor momsudligningsordningen.

Herudover refunderes via momsudligningen også moms, der indirekte betales gennem kommunale tilskud og betalinger. Kommunerne får således også refunderet en andel af deres betalinger og tilskud til visse eksterne aktiviteter, der afgrænses ved hjælp af det kommunale budget- og regnskabssystem.

Udgifterne i forbindelse med ordningen afholdes af kommunerne og amtskommunerne. De bidrager således til ordningen med et samlet beløb svarende til den samlede udbetalte momsrefusion. Den indbyrdes fordelingsnøgle er imidlertid uafhængig af de momsudgifter, som den enkelte kommune eller amtskommune får godtgjort, således at der ikke er nogen sammenhæng mellem refusion og bidrag.

Den enkelte kommunes eller amtskommunes andel af det samlede bidrag til udligningsordningen i et regnskabsår opgøres som kommunens eller amtskommunens andel af det samlede kommunale eller amtskommunale beskatningsgrundlag.

Det samlede bidrag udgør i 2003 (inkl. reguleringer for tidligere år) 10.085 mio. kr. for kommunerne og 6.430 mio. kr. for amtskommunerne.

3.3. Hvor store beløb omfordeles?

I tabel 3.1 er vist en oversigt over de beløb, der omfordeles via tilskuds- og udligningssystemet, illustreret med tal fra tilskudsåret 2003 for primærkommunerne – og i tabel 3.2 de tilsvarende tal for amtskommunerne.

Tabel 3.1. Beløb der fordeles i tilskuds- og udligningssystemet - primærkommuner

	Antal kommuner	Antal indbyggere	Beløb mio. kr.
<i>Statstilskud</i>			
- Kommuner der modtager tilskud	271	5.383.396	22.997
<i>Landsudligning</i>			
Landsudligning af beskatningsgrundlag			
- Kommuner der modtager tilskud	219	3.480.260	5.012
- Kommuner der yder bidrag	52	1.903.136	-5.012
Tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag			
- Kommuner der modtager tilskud	153	1.583.906	1.129
Landsudligning af udgiftsbehov			
- Kommuner der modtager tilskud	104	2.547.911	1.378
- Kommuner der yder bidrag	167	2.835.485	-1.378
<i>Hovedstadsudligning</i>			
Udligning af beskatningsgrundlag			
- Kommuner der modtager tilskud	31	1.270.353	1.917
- Kommuner der yder bidrag	19	551.523	-1.917
Udligning af udgiftsbehov			
- Kommuner der modtager tilskud	14	995.570	552
- Kommuner der yder bidrag	36	826.306	-552
Tilskud til vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet			
- Kommuner der modtager tilskud*	29	1.306.196	267
- Kommuner der yder bidrag	50	1.821.876	-291

*Status pr. marts 2003, hvor der stadig resterer fordeling af en restpulje for 2003

Tabel 3.2. Beløb der fordeles i tilskuds- og udligningssystemet - amtskommuner

	Antal amtskommuner	Antal indbyggere	Beløb mio. kr.
<i>Statstilskud</i>			
- Amtskommuner der modtager tilskud	16	5.383.396	9.187
<i>Amtskommunal udligning af beskatningsgrundlag</i>			
- Amtskommuner der modtager tilskud	11	3.561.520	4.578
- Amtskommuner der yder bidrag	5	1.821.876	-4.578
<i>Amtskommunal udligning af udgiftsbehov</i>			
- Amtskommuner der modtager tilskud	9	3.040.211	808
- Amtskommuner der yder bidrag	7	2.343.185	-808

Som det fremgår af tabellerne, omfordeles der gennem udligningen af beskatningsgrundlag 3-4 gange så meget som gennem udligningen af udgiftsbehov. Bidragsyderne til udligningen af beskatningsgrundlag findes især i hovedstadsområdet. Det gælder såvel for kommuner som for amtskommuner.

For udligningen af udgiftsbehov er det geografisk mindre entydigt, hvilke kommuner der betaler henholdsvis modtager. For kommunernes vedkommende er modtagerne sammensat af udprægede bykommuner, som f.eks. Københavns Kommune, de såkaldte vestegnskommuner samt stort set alle de større provinskommuner, en række udkantkommuner og de mindste kommuner. Kommunerne, der yder bidrag, er en stor del af de mellemstore kommuner, beliggende ikke mindst i Jylland, samt et flertal af hovedstadskommunerne.

I den amtskommunale udligning af udgiftsbehov er der heller ikke noget entydigt geografisk mønster. Modtagerne er amtskommunerne i hovedstaden og på øerne – bortset fra Frederiksborg og Roskilde amtskommuner – samt Sønderjyllands og Nordjyllands Amtskommuner. Bidragsyderne er de øvrige jyske amtskommuner samt som nævnt Frederiksborg og Roskilde Amtskommuner.

3.4. Reformen af systemet siden 1984

Siden kommunalreformen i 1970 er der sket en omfattende udlægning af opgaver til amtskommuner og kommuner, samtidig med at det kommunale finansieringssystem løbende er blevet tilpasset. Ændringerne har haft til

formål at sikre et øget kommunalt selvstyre, en finansieringsmæssig neutralitet mellem de sammenhængende offentlige ydelser og en øget effektivisering i opgavevaretagelsen. Der er i den forbindelse lagt vægt på at sikre, at kompetence og ansvar kom til at følges ad, således at den ansvarlige myndighed selv afholder omkostningerne ved den enkelte foranstaltning.

Det kommunale tilskuds- og udligningssystem er løbende blevet tilpasset til disse ændringer. Tilpasningerne har haft til formål at opretholde og sikre en overensstemmelse mellem kommunernes skat og service.

Fra og med tilskudsåret 1984 blev der gennemført en større ændring af hele tilskuds- og udligningssystemet.

I de tidligere ordninger blev statstilskuddet fordelt efter kommunernes udgiftsbehovstal. Statstilskuddets rolle var således dels finansiel, det vil sige at overføre penge til kommunerne og dels udligningsmæssig, det vil sige at udligne forskelle i udgiftsbehov mellem kommunerne. En ændring af statstilskuddets størrelse førte således automatisk til en ændret udligningsgrad. Udgangspunktet for ændringerne fra og med 1984 var, at tilskuds- og udligningssystemet skulle udformes således, at en ændring i statstilskuddet ville medføre, at alle kommuners skat ville ændres med samme procentpoints, og at forskellene mellem to kommuners skat forblev den samme uanset statstilskuddets størrelse. Målet var at få et ”udligningsneutralt” statstilskud.

Med omlægningen af tilskuds- og udligningssystemet fra og med 1984 blev hovedlinierne i det stadig gældende system fastlagt. Men der er dog siden 1984 foretaget en række større eller mindre omlægninger af den kommunale finansiering og af tilskuds- og udligningssystemet. Nedenfor gennemgås de større ændringer.

Den sociale refusionsomlægning i 1987

Fra og med 1987 bortfaldt en række refusionsordninger på det sociale område. Det drejede sig om statsrefusion vedrørende hjemmehjælp, hjælpemidler og omsorgsarbejde, daginstitutioner, daghjem og dagcentre, beskyttede boliger, hjemmesygepleje og sundhedspleje, hvor der på de fleste områder hidtil havde været 50 pct. refusion.

Formålet med omlægningen var at give kommuner og amtskommuner større handlefrihed på det sociale område, og at opnå at kompetence og ansvar følges ad. Merudgifterne ved en aktivitetsudvidelse vil således fuldt ud skulle afholdes af den enkelte kommune, og skattemæssigt vil omkostningerne ved en aktivitetsudvidelse blive mere synlig.

Omlægningen havde endelig til formål at fremme finansieringsmæssig neutralitet mellem sammenhængende ydelser med henblik på at understøtte valget af de samfundsøkonomisk bedste løsninger.

I den forbindelse skete der visse tilpasninger af udligningssystemet, blandt andet blev vægten af de sociale udgiftsbehovskriterier forhøjet og opgørelsen blev gjort mere nuanceret. Samtidig blev udligningsniveauet for udligningen af beskatningsgrundlag forhøjet, og tilskuddet til kommuner med svagt beskatningsgrundlag blev forhøjet.

Statsfinansieret udligning fra 1988

Fra og med 1988 blev tilskuds- og udligningssystemet omlagt til den såkaldte statsfinansierede udligning, hvor statstilskud og udligning blev koblet sammen i et system. Udligningen af beskatningsgrundlag blev i dette system – for kommunerne uden for hovedstadsområdet – beregnet ud fra det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i hovedstadsområdet. Det underskud, der hermed opstod i den mellemkommunale udligning, blev finansieret af staten. For hovedstadskommunerne blev der indført en mellemkommunal udligning med et udligningsniveau på 90 procent.

Indførelse af den statsfinansierede udligning havde ikke i sig selv byrdefordelingsmæssige konsekvenser.

Refusionsomlægning og budgetgaranti fra 1992

Efter den sociale refusionsomlægning i 1987 blev der løbende ført forhandlinger med de kommunale parter vedrørende omlægning af refusion for førtidspension og andre sociale ydelser.

Interessen for en finansieringsomlægning skyldtes blandt andet ønsket om at få en ensartet finansiering af de sociale overførselsindkomster, der i et vist omfang er substituerbare, og at få kommunerne inddraget i finansieringen af disse udgifter. Den kommunale medfinansiering af de sociale ydelser – set i forhold til finansieringen af de aktiverende foranstaltninger – skulle samtidig øge interessen for at prioritere de forebyggende, arbejdsmarkedsrettede aktiviteter højt, således at ydelsesperioden begrænsedes mest muligt.

Den 27. september 1990 indgik regeringen en aftale med KL om refusionsomlægning og budgetgaranti. Aftalen indebar, at refusionen på nytillkendte førtidspensioner fra 1. januar 1992 blev nedsat fra 100 til 50 procent. Samtidig indførtes den kommunale budgetgaranti med det formål at sikre, at kommunerne under ét ikke skulle blive påvirket af de såkaldte konjunkturfølsomme udgifter, dvs. kommunernes udgifter til kontanthjælpsmodtagere,

modtagere af ungdomsydelse, arbejdstilbudspersoner, kommunale beskæftigelsesordninger samt førtidspensioner.

Garantien ville udgøre et beløb, der skulle tillægges eller fradrages statens tilskud til kommunerne. Garantien skulle opgøres som de kommunale mer- eller mindreudgifter til de pågældende ydelser – første gang opgjort som udviklingen i udgifterne fra 1990 til 1992, og herefter opgjort som udviklingen i udgifterne fra år til år. Budgetgarantien blev indført med virkning fra 1992, og er løbende blevet tilpasset som følge af ændringer af lovgivningen på de relevante områder.

Tilpasning af systemet som følge af skattereform og bruttoficering af sociale ydelser i 1994

Fra og med 1994 gennemførtes en skattereform med ret gennemgribende omlægninger af skattesystemet. I tilknytning til skattereformen gennemførtes en bruttoficering af pensioner og kontanthjælpsydelse. Disse ændringer påvirkede på en række områder kommunernes skattegrundlag og udgifter til bl.a. kontanthjælp.

Det blev vurderet, at de fordelingsmæssige konsekvenser for kommunerne som følge af de ovennævnte reformer var forholdsvis beskedne, men reformerne gav dog alligevel anledning til justeringer af tilskuds- og udligningssystemet. Der var blandt andet tale om en regulering af vægtene i udgiftsbehovsudligningen og en mindre nedsættelse af udligningsniveauet i udligningen af beskatningsgrundlag, blandt andet med henblik på at sikre en bedre balance mellem bykommuner og landkommuner uden for hovedstadsområdet.

Finansieringsreform i 1996

Med finansieringsreformen i 1996 indførtes det system, der med små justeringer fortsat er gældende. Sigtet med reformen var først og fremmest at sikre den sociale balance mellem kommunerne og at sikre større budgetsikkerhed gennem indførelse af systemet med statsgaranti. Herudover sigtede man mod en forenkling af systemet og større åbenhed om de faktiske betalingsstrømme.

Reformen indebar, at man gik bort fra systemet med den statsfinansierede udligning, som var blevet indført i 1988, og i stedet genindførte systemet med et statstilskud fordelt efter beskatningsgrundlag og en mellemkommunal udligning. Udligningsniveauerne i såvel udligningen af beskatningsgrundlag som udligningen af udgiftsbehov blev fastsat til 45 procent i lands-

udligningen og til 40 procent i hovedstadsudligningen. For amtskommunerne blev udligningsniveauet nedsat fra 85 til 80 procent.

Der var specielt fokus på kommuner med højt udgiftsbehov og lavt beskatningsgrundlag. Det betød, at tilskuddet til kommuner med svagt beskatningsgrundlag blev forøget, idet grænsen for, hvornår en kommune kunne modtage tilskud, blev hævet fra 87 til 90 procent af beskatningsgrundlaget pr. indbygger. Der skete ligeledes en skærpelse af udligningen af udgiftsbehov. Det skete dels som en forhøjelse af udligningsniveauerne og dels gennem en ændret opgørelse af udgiftsbehovet.

Udligningsniveauerne blev forhøjet, således at niveauet for udligningen af udgiftsbehov blev sat op fra 35 til 45 procent i landsudligningen og fra 25 til 40 procent i hovedstadsudligningen. Samtidig skete der en vis omlægning af opgørelsen af en kommunes udgiftsbehov. Der indførtes et grundtillæg for hver kommune, det hidtidige vejkræterium blev afskaffet og der skete en omlægning af de sociale kriterier.

Som et led i forenklingen af systemet blev den hidtidige korrektion for regionale lønforskelle afskaffet.

Samlet set var fordelingsvirkningerne af reformen en styrkelse af kommuner med højt socialt udgiftsbehov – i hovedsagen de større bykommuner – og kommuner med lavt skattegrundlag – i hovedsagen de mindre landkommuner.

Omlægninger af kommunernes finansiering med virkning fra 2004

I efteråret 2000 iværksattes et arbejde i Finansieringsudvalget med vurdering af det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Arbejdet var blandt andet baseret på økonomiaftaler mellem regeringen og KL og desuden forudsat i forbindelse med finansieringsændringer på overførselsområdet.

Efter regeringsskiftet i efteråret 2001 besluttede regeringen, at arbejdet i Finansieringsudvalget skulle fortsættes, men at der nu skulle sigtes mod en egentlig reform af systemet. Udvalgets kommissorium blev ændret i overensstemmelse hermed.

I forbindelse med nedsættelsen af Strukturkommissionen i sommeren 2002 besluttede regeringen at ændre udvalgets kommissorium, således at fristerne for afslutningen af Strukturkommissionens og Finansieringsudvalgets arbejde blev samordnet.

Regeringen sigter herefter mod en udligningsreform i to faser, hvor den første fase skal indeholde en række justeringer i kommunernes finansiering,

som skal have virkning allerede fra 2004. Den anden fase, som skal være en langsigtet reform af systemet, skal koordineres med de forslag, som vil komme fra Strukturkommissionen, som regeringen har nedsat til bl.a. at se på landets kommunale inddeling. Finansieringsudvalget blev i den forbindelse bedt om at fremkomme med forslag til de nødvendige tilpasninger i tilskuds- og udligningssystemet til ikrafttræden pr. 1. januar 2004.

Finansieringsudvalget afgav på den baggrund en rapport i januar 2003 med anbefalinger om tilpasninger af systemet. Regeringen fremsatte på baggrund heraf et lovforslag i marts 2003. Lovforslaget blev vedtaget af Folketinget i maj 2003 (L 380 af 28. maj 2003).

Lovændringen indebar, at der med virkning fra 2004 blev indført et særligt udligningstillæg, som erstattede størstedelen af det hidtidige særtilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner. Udligningstillægget er et supplement til det eksisterende tilskuds- og udligningssystem og fordeles til kommunerne efter faste kriterier. Det vil give større budgetsikkerhed i kommunerne og skabe større gennemskuelighed i fordelingen af tillægget. Det fremgik herudover af bemærkningerne til lovforslaget, at udligningstillægget samtidig pegede frem mod nogle af de forhold, der senere ville indgå i en mere omfattende reform af udligningssystemet.

Lovændringen indebar videre, at den midlertidige refusionsordning i forbindelse med finansieringsreformen på det sociale område (grundtakstmodellen) blev afløst af en ordning, hvorefter kommunerne vil modtage et fast årligt tilskud. Det blev vurderet, at denne ordning i højere grad kunne sikre, at formålet med reformen ville slå igennem.

Endelig indebar lovændringen, at en række midlertidige ordninger, som efter de gældende regler ville udløbe med udgangen af 2003, blev videreført.

3.5. Skatteindtægter som ikke udlignes

Den kommunale udligning af beskatningsgrundlag er baseret på en udligning af de største kommunale skatteindtægter, dvs. indtægter fra indkomstskat, grundskyld og ejendomsværdiskat. Herudover modtager kommunerne visse skatteindtægter, som ikke udlignes. De større poster er indtægter fra dækningsafgift samt den kommunale andel af selskabsskat og pensionsafgifter. Disse indtægter har ikke samme størrelse som de indtægtsposter, der indgår i udligningen. Men de har trods alt en størrelse, som gør det relevant at overveje, hvorvidt de bør inddrages i udligningen.

3.5.1. Selskabsskat

Primærkommunerne er berettiget til 13,41 pct. af den selskabsskat, der regnes efter selskabsskatteoven. Den kommunale andel svarer til ca. 4 pct. af selskabernes skattepligtige indkomst. Den kommunale del af et selskabskat tilfalder den eller de kommuner, hvori selskabet driver virksomhed den 1. april i kalenderåret efter indkomståret. Hvis et selskab driver virksomhed i flere kommuner, fordeles indkomstkatten i forhold til nettoindtægten i selskabets forskellige afdelinger. Kan nettoindtægten ikke umiddelbart udledes af regnskabet, sker fordelingen i forhold til lønsummen.

Det gennemsnitlige kommunale provenu af selskabsskat er for indkomstårene 1998, 1999 og 2000 på ca. 4,3 mia. kr. pr år, svarende til 797 kr. pr. indbygger. Det bemærkes, at den kommunale andel af selskabsskat for indkomståret 2000 afregnes til kommunerne i 2003. Der er en klar tendens til, at det største provenu tilfalder de større centerkommuner, mens landkommunerne har et forholdsvis lavt provenu fra selskabsskat.

Fordelingen af selskabsskat fremgår af tabel 3.3.

Tabel 3.3. Fordeling af den gennemsnitlige selskabsskat for indkomstårene 1998-2000 som andel af beskatningsgrundlag

Andel af beskatningsgrundlag	Antal kommuner
0,9 % -	20
0,47 – 0,9 %	51
0,3 – 0,47 %	79
0 – 0,3 %	121
I alt	271

I alt 71 kommuner modtager en andel af selskabsskatten, der overstiger den landsgennemsnitlige andel af selskabsskatten på 0,47 pct. af beskatningsgrundlaget. Heraf modtager 20 kommuner mere end 0,9 pct. af beskatningsgrundlaget. Af de 200 kommuner, der modtager en andel mindre end landsgennemsnittet, er der 121 kommuner, der modtager et provenu på mindre end 0,3 pct. af beskatningsgrundlaget.

3.5.2. Pensionsafgift

Reglerne om beskatning af pensioner og udbetalinger fra pensions- og forsikringsordninger er fastlagt i pensionsbeskatningsloven. Hovedreglen er, at der er fradragsret for beløb, der indbetales til egen pensionsopsparring.

Udbetaling af en pensionsordning med løbende ydelser medregnes til den skattepligtige indkomst. Ved udbetaling af kapitalpension mv. svares en afgift til staten på 40 procent. Ved ophævelse af pensionsordninger i utide betales der en afgift på 60 procent af det udbetalte beløb.

Af de opkrævede afgifter tilfalder 1/3 den kommune, som var den afgiftspligtiges skattekommune for det år, hvor afgiftspligten indtrådte.

Den kommunale andel af afgiften er begrundet med, at kommunen mister skatteprovenu som følge af fradragsretten for indbetalinger. Som kompensation herfor modtager kommunen en andel af den afgift, der opkræves, når beløbet kommer til udbetaling.

Frdraget indgår i udligningen, mens den kommunale andel af pensionsafgifter ikke indgår i udligningen. Kommunerne er således kompenseret delvist for det mistede skatteprovenu som følge af fradragsretten via udligningen, mens afgiften ved udbetalingen er unddraget udligning.

Fordelingen af pensionsafgifter er vist i tabel 3.4.

Tabel 3.4. Fordeling af pensionsafgifter som andel af beskatningsgrundlag

Andel af beskatningsgrundlag	Antal kommuner
0,6 % -	8
0,38 – 0,6 %	92
0,2 – 0,38%	144
0 – 0,2 %	27
I alt	271

Det fremgår, at provenuet af pensionsafgifter målt i forhold til beskatningsgrundlaget er rimeligt jævnt fordelt. Der er 27 kommuner, der modtager et provenu på mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget, og der er kun 8 kommuner, der modtager et provenu på mere end 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget. Der er en tendens til, at det største provenu tilfalder de større centerkommuner, mens landkommunerne har et forholdsvis mindre provenu fra den kommunale andel af pensionsafgifter.

Opgørelsen er baseret på de faktiske pensionsafgifter vedr. 2001 på i alt knap 2,3 mia. kr., svarende til et provenu på 428 kr. pr. indbygger. Det bemærkes, at pensionsafgifter vedr. 2001 afregnes til kommunerne i 2003.

3.5.3. Dækningsafgift

Kommunerne kan i henhold til lov om beskatning til kommunerne af faste ejendomme vælge at opkræve en dækningsafgift på op til 10 promille af forskelsværdien af private forretningsejendomme. Forskelsværdien udgør forskellen mellem ejendomsværdien og grundværdien.

Herudover kan såvel kommuner som amtskommuner efter nærmere fastsatte regler vælge at opkræve dækningsafgift af både grundværdi og forskelsværdi af offentlige ejendomme

Det budgetterede provenu af dækningsafgift for 2003 udgør for amtskommunerne ca. 0,1 mia. kr. og for kommunerne ca. 2,9 mia. kr. For kommunerne svarer det til et gennemsnitligt provenu pr. indbygger på ca. 543 kr. I 2003 er der 69 kommuner, der ikke opkræver dækningsafgift.

Fordelingen af dækningsafgift på kommuner fremgår af tabel 3.5.

Tabel 3.5. Fordeling af den kommunale dækningsafgift 2003 som andel af beskatningsgrundlag

Andel af beskatningsgrundlag	Antal kommuner
0,6 –	16
0,4 – 0,6 %	17
0,2 – 0,4 %	20
0 – 0,2 %	149
Opkræver ikke dækningsafgift	69
I alt	271

Der er fortrinsvis nogle kommuner i hovedstadsområdet og nogle af de større bykommuner, der modtager forholdsvis meget i dækningsafgift, men også enkelte mindre bykommuner modtager et forholdsvis stort provenu af dækningsafgift. De fleste landkommuner modtager et forholdsvis lille provenu af dækningsafgift eller har valgt helt at undlade at udskrive dækningsafgift.

3.6. Sammenfatning

Det nuværende udligningssystem bygger i et vist omfang på det system, der blev indført i 1984. Der er dog løbende gennemført større eller mindre ændringer og tilpasninger af systemet siden 1984.

Formålet med systemet er blandt andet beskrevet i betænkning 963 (1982), som lå til grund for ændringerne af systemet fra og med 1984. Heraf fremgår:

”Såvel ud fra et finansieringsteknisk som et videregående hensyn til kommunestyrets funktion må det betragtes som et tilstræbelsesværdigt mål, at der så vidt muligt er overensstemmelse mellem den skat, borgeren betaler, og omfanget og karakteren af de kommunale ydelser. I modsat fald vil der være en tendens til forflygtigelse af det lokalpolitiske ansvar og til formindskelse af de fordele, der er knyttet til en decentralisering af varetagelsen af de offentlige opgaver. Disse synspunkter har i vidt omfang ligget bag byrdefordelingsreformen.

Dette indebærer *for det første*, at valget af kommunalt serviceniveau må modsvares af en tilsvarende beskatning, således at borgere bedre kan vurdere kommunens politiske ledelse og hermed få mulighed for at bidrage til den bedst mulige anvendelse af ressourcerne.

Finansieringssystemet må *for det andet* sikre, at forholdet mellem serviceniveauet for kommunale ydelser og prisen (skatten) herfor (skat/serviceforholdet) er nogenlunde det samme i alle kommuner. Herved opnås det, at borgerne med i øvrigt ensartede økonomiske vilkår, der bor i forskellige dele af landet, kommer til at betale nogenlunde det samme for den samme kommunale ydelse.

Finansieringssystemet bør *for det tredje* være udformet således, at det tilskynder kommunerne til en så effektiv forvaltning som muligt, og *for det fjerde* indrettes, så statens behov for detailstyring formindskes, og så behovet for den overordnede styring kan varetages.

Det er givet, at kommunernes egne finansieringskilder ikke kan opfylde disse krav, således at en udligningsordning er nødvendig.”

Disse overordnede målsætninger har været gældende også i forbindelse med de ændringer af systemet, der er gennemført siden 1984.

Det kan endelig nævnes, at fordelingen af bloktilskuddet har været en selvstændig diskussion. Bloktilskuddet kan udfylde tre mulige opgaver i relation til kommunerne: en *finansiel opgave* (dvs. overføre midler fra staten til kommunerne), en *udligningsopgave* (dvs. udligne forskelle mellem kommunerne) og en *kompensationsopgave* (dvs. kompensere for merudgifter).

I systemet før ændringerne i 1984 blev bloktilskuddet fordelt efter kommunernes udgiftsbehov. Bloktilskuddet udfyldte her således både en finansiel

opgave og en udligningsopgave. Dette system havde dog den ulempe, at ændringer i bloktilskuddet samtidig ville påvirke udligningen og dermed balancen mellem kommunerne. Ved omlægningerne i 1984 var det blandt andet et formål at adskille finansiering og udligning. Konkret stod man i 1980'erne overfor betydelige beskæringer af bloktilskuddet, og der var på den baggrund interesse for et system, hvor bloktilskuddet kunne reguleres, uden at det ville påvirke udligningen mellem kommunerne.

Siden 1984 er bloktilskuddet blevet fordelt efter beskatningsgrundlag. Denne fordeling indebærer, at bloktilskuddet alene løser en finansiel opgave. Bloktilskuddet aflaster så at sige den kommunale skatteudskrivning med en ensartet påvirkning af beskatningsniveauet i alle kommuner.

Der har i de senere år været en vis interesse for at ændre fordelingsnøglen for bloktilskuddet til en fordeling efter indbyggertal. Denne argumentation tager udgangspunkt i kompensationsopgaven, idet bloktilskuddet – specielt efter indførelse af budgetgarantien i starten af 1990'erne – har haft en voksende funktion med henblik på at kompensere kommunerne for merudgifter.

Overvejelserne om fordeling af bloktilskuddet må tage udgangspunkt i disse forhold. Det skal samtidig påpeges, at ændringer i fordelingen af bloktilskuddet har fordelingsmæssige virkninger. Eventuelle ændringer må derfor ses i sammenhæng med de øvrige omlægninger i udligningssystemet, idet det er de samlede byrdefordelingsmæssige virkninger af tilskuds- og udligningssystemet, der er af interesse.

4. Systemets virkninger i forhold til kommune-grupper og udsatte områder

4.1. Afgrænsning af kommune-grupper

I dette kapitel overvejes mulighederne for en opdeling af kommunerne i kommune-grupper. Det er i denne sammenhæng af særlig interesse at se på særlig udsatte kommuner og kommune-grupper. Med henblik på at dække et så bredt spektrum som muligt er det hensigtsmæssigt at belyse kommunernes situation ud fra flere forskellige dimensioner, som kan have betydning for en kommunes risiko for at komme i en økonomisk udsat position.

Det skal bemærkes, at dette kapitel omhandler kommuner men ikke amts-kommuner. Da der er et overskueligt antal amtskommuner, foretages der ikke i denne forbindelse en opdeling af amtskommunerne i grupper.

Udvalget har overvejet en række alternative opdelinger af kommuner i kommune-grupper.

Udvalget har valgt at basere sin afgrænsning af kommune-grupper på følgende tre dimensioner: 1) den geografiske/fysiske dimension, 2) det regional-økonomiske udgangspunkt og 3) det kommunaløkonomiske udgangspunkt. Det er vurderet, at disse tre dimensioner tilsammen dækker et bredt spektrum af de forhold, der kan give anledning til, at en kommune kommer i en økonomisk udsat position.

Inden for hver af disse dimensioner foretages en opdeling af kommunerne i kommune-grupper ud fra de relevante kriterier for den pågældende dimension. Nedenfor er vist den opdeling inden for hver af de tre dimensioner, som udvalget har valgt at basere sig på i det følgende.

4.1.1. Den geografiske/fysiske dimension

En ofte anvendt afgrænsning er Danmarks Statistiks geokoder, hvor kommunerne er opdelt efter bymæssighed. Inddelingen har ofte været anvendt som grundlag for yderligere inddelinger eller været anvendt med mindre ændringer i afgrænsningerne, som det fremgår af efterfølgende.

Danmarks Statistiks geokoder

Fordelingen af kommuner og befolkning på Danmarks Statistiks geokoder er vist i tabel 4.1.

Inddelingen i 12 grupper kan mindske grupperingens operationalitet. I forbindelse med undersøgelsen kan det derfor være en fordel at sammenlægge nogle af grupperne, hvilket også har været gjort i flere andre sammenhænge.

Table 4.1. Danmarks Statistiks geokoder

Geokode/Geonavn	Antal kommuner	Befolkning 1/1 2003	Indbyggere i pct. af hele befolkningen
Københavns og Frederiksberg Kommuner ³	2	598.833	11,12
Hovedstadens forstæder	26	815.815	15,15
Kommunerne i Nordøstsjælland med over 10.000 indbyggere i største by	6	229.685	4,26
Øvrige kommuner i Nordøstsjælland	16	182.291	3,38
Bykommuner med over 100.000 indbyggere i største by	3	636.052	11,81
Bykommuner med 40.000 til 100.000 indbyggere i største by	5	320.927	5,96
Bykommuner med 20.000 til 40.000 indbyggere i største by	14	566.479	10,52
Bykommuner med 10.000 til 20.000 indbyggere i største by	18	366.659	6,81
Landkommuner med over 50 pct. af befolkningen i byer	44	459.427	8,53
Landkommuner med 33-50 pct. af befolkningen i byer	56	576.483	10,70
Landkommuner med under 33 pct. af befolkningen i byer	31	306.254	5,68
Landkommuner uden bymæssig bebyggelse	50	328.663	6,10
I alt	271	5.387.568	100,00

Kilde: Danmarks Statistik "Befolkningen i kommunerne", bystørrelserne opgjort pr. 1. jan. 1998

Kommuneinddelingen er opgjort på baggrund af inddelingen i geokoder for 1998, og dermed før kommunesammenlægningen på Bornholm. Bornholms

3 I DS inddeling er Gentofte Kommune grupperet sammen med Københavns og Frederiksberg Kommuner, mens det her er valgt at præsentere kommunen sammen med Hovedstadens forstæder.

Regionskommune er skønsmæssigt placeret i gruppen med ”Landkommuner med over 50 pct. af befolkningen i byer.”

Opdeling efter centre og tilgængelighed

Der er her lagt vægt på en kommunes beliggenhed i forhold til økonomiske centre. Det antages, at en geografisk afsides beliggenhed i forhold til økonomiske centre vil gøre det vanskeligt at opretholde en økonomisk udvikling i området på linie med udviklingen i det øvrige land. Det betyder, at en kommunes geografiske placering kan indebære, at kommunen må opfattes som økonomisk udsat.

Der er overordnet taget udgangspunkt i en opdeling af kommunerne i by- og landkommuner. Bykommunerne er defineret som kommuner, hvor den største by i kommunen har over 3.000 indbyggere. Landkommunerne er tilsvarende defineret som kommuner, hvor den største by i kommunen har under 3.000 indbyggere.

Herefter er der for bykommunernes vedkommende foretaget en opdeling ud fra antallet af arbejdspladser i kommunen og pendlerintensiteten. Ud fra disse kriterier er bykommunerne opdelt i tre grupper, jf. tabel 4.2.

For landkommunernes vedkommende er opdelingen foretaget ud fra afstanden til en centerkommune, jf. tabel 4.2.

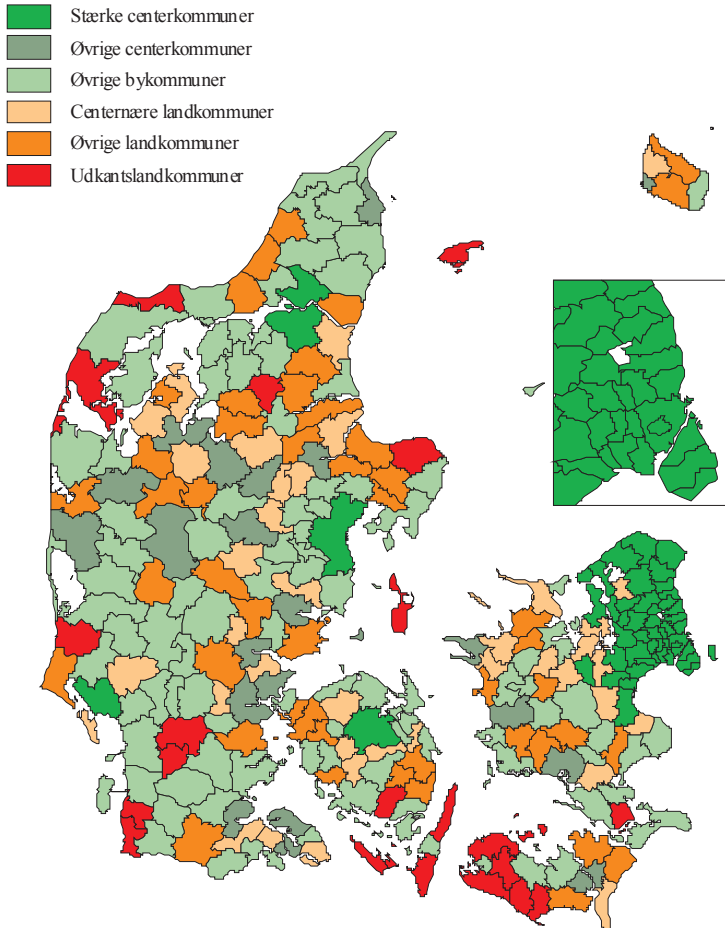
Tabel 4.2. Kommuneinddeling efter centre og tilgængelighed

Overordnet inddeling	Underordnet inddeling	Definition af grupperingen
Bykommuner. Største by har mere end 3.000 indbyggere i 1994	Centralkommuner	Alle kommuner i Hovedstadsregionen samt kommuner med en pendlerintensitet større end 1,5 i 1999 og flere end 40.000 arbejdspladser i 1999
	Øvrige centerkommuner	Kommuner med flere end 20.000 arbejdspladser i 1999 eller kommuner med flere end 10.000 arbejdspladser i 1999 og en pendlerintensitet større end 1,5 i 1999
	Øvrige bykommuner	Kommuner der ikke er indeholdt i ovenstående
Landkommuner Største by har mindre end 3.000 indbyggere i 1994	Centernære landkommuner	Kommuner der ligger mindre end 20 km fra centralkommuner eller mindre end 15 km fra øvrige centerkommuner.
	Øvrige landkommuner	Kommuner der ikke er indeholdt i ovenstående, men som ligger mindre end 40 km fra centralkommuner og mindre end 30 km fra øvrige centerkommuner
	Udkantslandkommuner	Ligger mere end 40 km fra centralkommuner og ligger mere end 30 km fra øvrige centerkommuner. Alle mindre ø-kommuner uden broforbindelse til Jylland, Fyn eller Sjælland, dog undtaget Fanø.

Opdelingen af kommuner ud fra disse kriterier er vist i figur 4.1.

Figur 4.1.

Kommuneinddeling efter centre og tilgængelighed



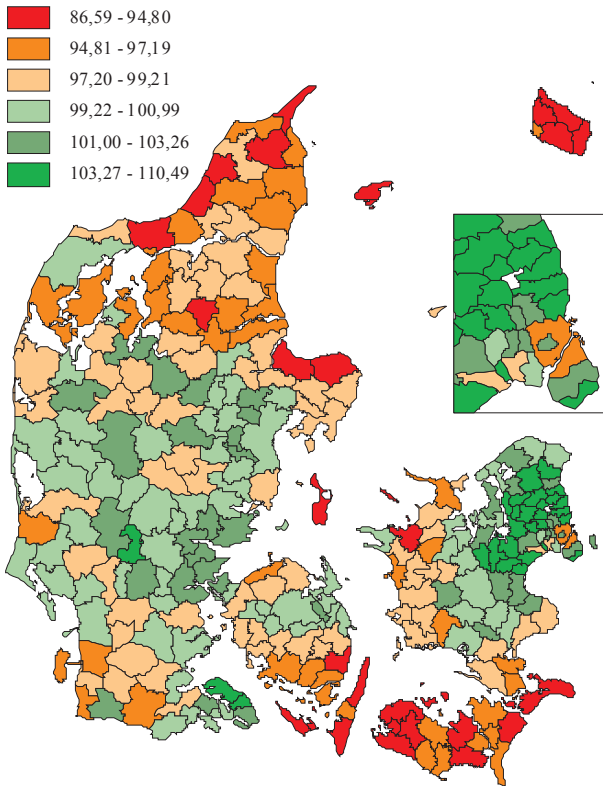
4.1.2. Det regionaløkonomiske udgangspunkt

Ved vurderingen af det regionaløkonomiske udgangspunkt ses der på en række strukturelle forhold, som har betydning for en regions økonomiske udviklingsmuligheder. Til belysning af dette tages der udgangspunkt i forhold vedrørende erhvervsstruktur, arbejdsmarked, indkomst og befolknings-sammensætning.

Der er her taget udgangspunkt i de kriterier, som lå til grund for udvælgelsen af de danske mål 2-områder for perioden 2000-2006. Udvælgelsen er baseret på et såkaldt socioøkonomisk indeks, hvori indgår 5 variable: beskæftigelsesgraden, indkomst pr. indbygger, andelen af 20-66 årige i kommunen, andel beskæftigede i serviceerhverv og andel beskæftigede i fremstillingssektoren.

Grupperingen efter disse kriterier fremgår af figur 4.2.

Figur 4.2. Kommuneinddeling efter regionaløkonomisk udgangspunkt



Det område, der blev valgt ud som mål 2-område ud fra disse kriterier, består af en række nordjyske kommuner, Sydfyn samt af Bornholm, Lolland, Falster, Møn og et mindre antal kommuner i Viborg, Ringkøbing og Århus amter.

4.1.3. Det kommunaløkonomiske udgangspunkt

Både kommunens geografiske placering i forhold til økonomiske centre og de strukturelle forhold, der er belyst i forbindelse med kommunens regionaløkonomiske udgangspunkt, har naturligvis sammenhæng med de kommunaløkonomiske betingelser. Men i det følgende fokuseres på forhold, der mere direkte indvirker på den kommunaløkonomiske situation.

Den kommunaløkonomiske situation er principielt påvirket af to overordnede forhold: på den ene side det udgiftspres, kommunen er udsat for, og på den anden side kommunens finansieringsmuligheder.

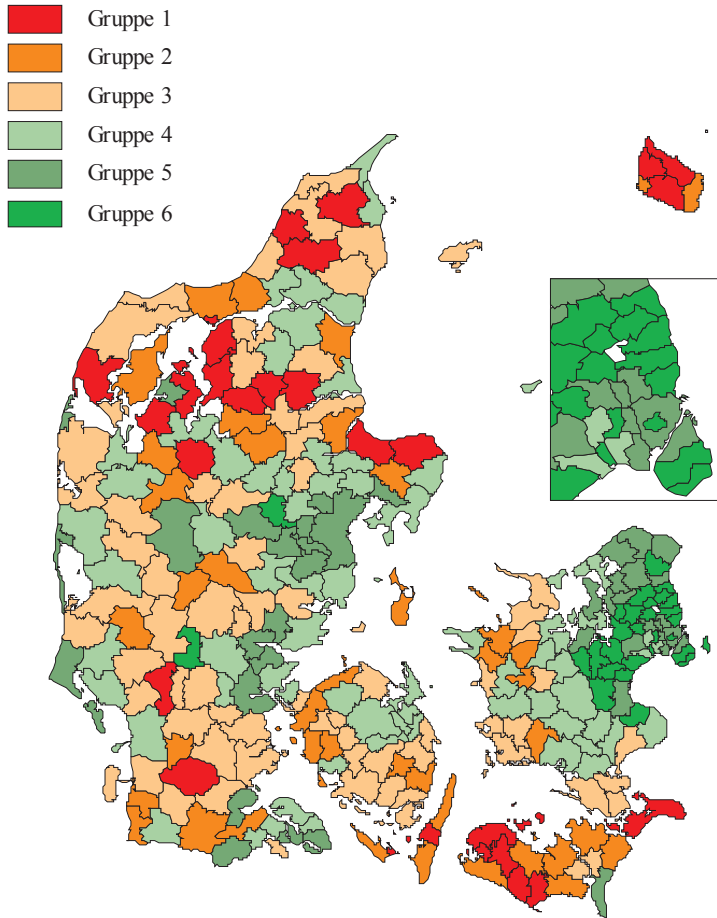
Der findes ikke nogen entydig måde at opgøre disse forhold på. Men til brug for analyserne i denne betænkning har udvalget valgt se på en inddeling af kommunerne i grupper ud fra forholdet mellem et beregnet udgiftspres og kommunens beskatningsgrundlag.

Udgiftspreset er i denne sammenhæng opgjort som kommunens samlede faktiske sociale udgifter tillagt de beregnede aldersbetingede udgifter for kommunen. De faktiske sociale udgifter omfatter i denne forbindelse kommunernes udgifter til overførselsindkomster, sundhedsudgifter, udgifter til døgnpleje, revalidering og handicappede mv. Denne opgørelse omfatter udgifter, der i vidt omfang er et resultat af den sociale struktur i kommunen. For en ordens skyld skal det påpeges, at en sådan opgørelse kan bruges i analysesammenhæng, men at den ikke kan bruges i udligningssammenhæng, da den i et vist omfang kan påvirkes af kommunen.

Det er som nævnt valgt at bruge beskatningsgrundlaget som mål for kommunens finansieringsmuligheder. Beskatningsgrundlaget må anses for det bedste og mest entydige udtryk for en kommunes finansielle udgangspunkt, dvs. udgangspunktet før tilskud og udligning.

Grupperingen af kommuner efter disse kriterier fremgår af figur 4.3.

Figur 4.3. Kommuneinddeling efter kommunaløkonomisk udgangspunkt



4.2. Tilskuds- og udligningssystemets virkning i forhold til kommunegrupperne

Der er et vist sammenfald mellem de opdelinger, der er resultatet af anvendelsen af de tre ovennævnte dimensioner: 1) den geografiske/fysiske dimension, 2) det regionaløkonomiske udgangspunkt og 3) det kommunaløkonomiske udgangspunkt.

Det viser sig således også, at det nuværende tilskuds- og udligningssystem overfører midler fra de kommuner, der har den mest gunstige placering på hver enkelt af de tre dimensioner til de kommuner, der har en mere ugunstig placering. Men der er dog også forskelle mellem de forskellige opgørelser.

Opdeling efter centre og tilgængelighed

Til belysning af den geografiske/fysiske dimension er som nævnt valgt en gruppering af kommunerne efter centre og tilgængelighed, hvor der overordnet er taget udgangspunkt i en opdeling i by- og landkommuner.

Gruppen af stærke centerkommuner, som omfatter en række kommuner i hovedstadsområdet og de større bykommuner, afleverer samlet set midler i det nuværende udligningssystem, mens alle de øvrige kommunegrupper er modtagere i systemet.

Der er en tydelig tendens til, at jo mere ugunstigt en kommune er placeret i forhold til denne dimension, jo mere vil den modtage fra systemet.

De stærke centerkommuner afleverer i 2003 i gennemsnit 1,1 procent af deres beskatningsgrundlag i udligning. Gruppen af øvrige bykommuner modtager omvendt tilskud fra systemet svarende til knap 1,4 procent af deres beskatningsgrundlag.

For landkommunerne er der et tilsvarende mønster. Gruppen af centernære landkommuner, som består af kommunerne omkring de store byer og i udkanten af hovedstadsområdet, er modtagere fra systemet. Men de modtager i gennemsnit kun tilskud svarende til 0,6 procent af beskatningsgrundlaget. Omvendt modtager gruppen af udkantskommuner et tilskud svarende til 2,7 procent af beskatningsgrundlaget.

For både by- og landkommuner gælder det, at jo mere ugunstigt de er placeret i forhold til de økonomiske centre, jo mere modtager de fra udligningssystemet.

Opdeling efter regionaløkonomiske forhold

Til brug for inddelingen af kommunerne i grupper i forhold til det regionaløkonomiske aspekt er der som ovenfor nævnt taget udgangspunkt i et såkaldt socioøkonomisk indeks svarende til det, der lå til grund for udvælgelsen af de danske mål 2-områder for perioden 2000-2006. I dette indeks indgår følgende 5 variable: beskæftigelsesgraden, indkomst pr. indbygger, forsørgerbyrden (andelen af 20-66 årige i kommunen), andel beskæftigede i serviceerhverv og andel beskæftigede i fremstillingssektoren.

Der er en klar tendens til, at de kommuner, der er gunstigt placeret på dette indeks, må betale bidrag i det nuværende udligningssystem, mens omvendt de kommuner, der er ugunstigt placeret, vil modtage tilskud fra systemet.

Det kan eksempelvis bemærkes, at de kommuner, der er mest gunstigt placeret på dette indeks, i 2003 i gennemsnit betaler et bidrag til udligningssystemet svarende til ca. 4,9 procent af deres beskatningsgrundlag.

Omvendt modtager de kommuner, der er mest ugunstigt placeret i forhold til dette indeks, et tilskud svarende til ca. 2,9 procent af deres beskatningsgrundlag.

Opdeling efter kommunaløkonomiske forhold

Til brug for inddelingen af kommunerne i grupper i forhold til det kommunaløkonomiske aspekt er som nævnt anvendt en inddeling af kommunerne i grupper ud fra forholdet mellem et beregnet udgiftspres og kommunens beskatningsgrundlag.

De kommuner, der er mest gunstigt placeret ud fra disse kriterier, er således de kommuner, der har et forholdsvis lavt udgiftspres set i forhold til deres beskatningsgrundlag. Det drejer sig først og fremmest om en stor del af kommunerne i hovedstadsområdet, men også om en række kommuner i Østjylland.

For de kommuner, der er mest gunstigt placeret ud fra dette mål, gælder det, at de i 2003 i gennemsnit bidrager til udligningssystemet svarende til ca. 5 procent af deres beskatningsgrundlag.

De kommuner, der er mest ugunstigt placeret i forhold til dette mål er kommuner, som har et forholdsvis højt udgiftspres i forhold til deres beskatningsgrundlag. Det drejer sig om en række kommuner i Storstrøms Amt, på Bornholm, på Sydfyn og i Nord- og Midtjylland. Men også andre steder i landet er der kommuner, der er ugunstigt placeret i forhold til dette mål.

For de kommuner, der er mest ugunstigt placeret i forhold til dette mål, gælder det, at de modtager et tilskud fra udligningssystemet på i gennemsnit 3,1 procent af deres beskatningsgrundlag.

Det gælder generelt, at jo mere ugunstigt en kommune er placeret i forhold til dette mål, jo mere vil den modtage fra udligningssystemet.

4.3. Sammenfatning

Det kan være vanskeligt at danne sig et overblik over, hvordan det kommunale udligningssystem omfordeler midler mellem kommunerne – herunder også hvordan ændringer i systemet vil påvirke fordelingen. Med henblik på at lette overblikket er det her forsøgt at opdele kommunerne i et mindre antal grupper, således at systemet kan vurderes i forhold til, hvordan det virker for hver af disse grupper.

Med henblik på at dække et så bredt spektrum som muligt er der foretaget opdelinger ud fra tre forskellige dimensioner: 1) den geografiske/fysiske dimension, 2) det regionaløkonomiske udgangspunkt og 3) det kommunaløkonomiske udgangspunkt.

Til illustration er det beregnet, hvordan det nuværende udligningssystem omfordeler midler mellem kommunegrupperne på hver af disse tre dimensioner.

Tabel 4.3. Illustration af det nuværende systems virkning i forhold til kommunegrupper for 2003

Kommunegrupper	Gevinst (-) eller tab (+) i procent af beskatningsgrundlaget		
	Den geografisk/fysiske dimension 1)	Det regionaløkonomiske udgangspunkt	Det kommunaløkonomiske udgangspunkt
1 Dårligst stillede kommuner	-2,71	-2,91	-3,12
2	-1,63	-1,71	-2,49
3	-0,58	-1,65	-1,63
4	-1,40	-1,01	-1,25
5	-0,81	0,36	-0,44
6 Bedst stillede kommuner	1,15	4,90	5,09

1): På den geografisk/fysiske dimension svarer opdelingen til den, der er illustreret i tabel 4.1, dvs. at grupperne 1-3 udgøres af bykommunerne og grupperne 4-6 udgøres af landkommunerne. Grupperne er rangordnet efter beliggenhed i forhold til økonomiske centre.

Opdelingen i kommunegrupper i de tre dimensioner er foretaget før sammenlægningen af kommunerne på Bornholm. Bornholms Regionskommune er skønmæssigt placeret i grupperne 3, 2 og 2 i henholdsvis den geografiske, regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske dimension.

Tabellen illustrerer, at der allerede i det nuværende system sker en omfordeling fra de kommuner, der er mest gunstigt stillede til de kommuner, der er mere ugunstigt stillet. Det gælder, uanset hvilken af de tre dimensioner, der betragtes. Men tabellen viser også, at de tre dimensioner ikke er identiske. Det er i et vist omfang forskellige kommuner, der betragtes som henholdsvis mest eller mindst gunstigt stillet afhængigt af hvilken dimension, der betragtes. Omfanget af omfordeling mellem grupperne bliver derfor også forskelligt afhængigt af hvilken dimension, der betragtes.

De tre forskellige grupperinger af kommuner i kommunegrupper vil i de følgende analyser blive brugt til at illustrere, hvordan ændringer af udligningssystemet påvirker fordelingen mellem kommunerne.

5. Ændringer af tilskuds- og udligningssystemet siden 1984

5.1. Baggrund

Ændringerne i tilskuds- og udligningssystemet kan illustreres på flere måder. En af måderne er beregninger af, hvorledes udligningen ville opgøres i dag, hvis der blev anvendt de regelsæt, der tidligere har været gældende.

Nedenfor er set på ændringerne siden 1984, således som det er ønsket i kommissoriet for udvalgets arbejde. 1984 var året, hvor det nuværende generelle tilskuds- og udligningssystem blev indført, og det har derfor været nærliggende at tage udgangspunkt i dette år. Det må på den anden siden understreges, at der ikke i øvrigt er noget specielt ved netop dette år. Hvis sammenligningen var ført længere tilbage – eksempelvis tilbage til år, hvor der alene eksisterede et betydeligt mindre omfattende udligningssystem – ville sammenligningen utvivlsomt give nogle helt andre resultater.

I forbindelse med det historiske udgangspunkt må det ligeledes bemærkes, at udligningsniveauerne fra starten – 1984 – var højest i den del af udligningen, som vedrører beskatningsgrundlag. Der er siden hen i forbindelse med en nuancering af udgiftsbehovsmålet sket en parallelisering af udligningsniveauerne mellem udgiftsbehovs- og skattegrundlagsudligningen, hvilket isoleret set har flyttet midler til forholdsvis bymæssigt prægede kommuner. Men dette er altså netop sket på baggrund af, at udgiftsbehovsudligningen er blevet opbygget senere end skattegrundlagsudligningen.

I 1984 blev det nuværende generelle tilskuds- og udligningssystem indført. De mest markante ændringer af systemet herefter er en tilpasning af systemet som følge af den sociale refusionsomlægning fra og med 1987, indførelsen af den statsfinansierede udligning for perioden 1988-95 og den seneste større reform af systemet med virkning fra og med 1996.

Nedenfor er det forsøgt at illustrere ændringerne af udligningssystemet ved at beregne, hvorledes udligningen ville opgøres i dag, hvis der blev anvendt de regelsæt, der tidligere har været gældende. Det er forsøgt at foretage beregninger på regelsættet for 1984, 1987 og 1995.

5.2. Ændringer af systemet

Siden 1984 har systemet bestået af tre hovedkomponenter: 1) et bloktilskud, der blev fordelt efter beskatningsgrundlag, 2) en udligning af forskelle i beskatningsgrundlag og 3) en udligning af forskelle i udgiftsbehov.

I det nuværende system udlignes forskelle i beskatningsgrundlag og forskelle i udgiftsbehov med det samme udligningsniveau, men i tidligere systemer var der et lavere udligningsniveau i udligningen af udgiftsbehov end i udligningen af beskatningsgrundlag.

Nedenfor er vist en oversigt over udviklingen i udligningsniveauer:

Tablet 5.1. Udligningsniveau i udligningen af beskatningsgrundlag

Pct.	1984-87	1988-93	1994-95	1996-
Landsudligningen	50	52	50	45
Hovedstadsudligningen	30	90 1)	90 1)	40
Den amtskommunale udligning	80	85	85	80

1): I perioden 1988-95 var systemet udformet med en såkaldt statsfinansieret udligning. Udligningen af beskatningsgrundlag blev i dette system – for kommunerne uden for hovedstadsområdet – beregnet ud fra det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i hovedstadsområdet. Det underskud, der hermed opstod i den mellemkommunale udligning, blev finansieret af staten. For hovedstadskommunerne blev der indført en mellemkommunal udligning med et udligningsniveau på 90 procent.

Tablet 5.2. Udligningsniveau i udligningen af udgiftsbehov

Pct.	1984-87	1987-95	1996-
Landsudligningen	30	35	45
Hovedstadsudligningen	30	25	40
Den amtskommunale udligning	80	85	80

Udligningen af forskelle i udgiftsbehov er blevet skærpet i løbet af perioden, således at disse forskelle siden 1996 er blevet udlignet på samme niveau som forskellene i beskatningsgrundlag.

Opgørelsen af en kommunes udgiftsbehov er blevet ændret og nuanceret flere gange.

I tabel 5.3 er vist de kriterier og vægte, der indgik ved opgørelse af en kommunes udgiftsbehov i 1984, 1987, 1995 og 2001.

Tabel 5.3. Måling af en kommunes udgiftsbehov i 1984, 1987, 1995 og 2001 (landsudligning)

Kriterium	Vægt 1984	Vægt 1987	Vægt 1995	Vægt 2001
1. Grundtillæg				0,013
2. Indbyggertal	0,315	0,244	0,219	
3. 0-6 årige	0,059	0,079	0,094	0,126
4. 7-16 årige	0,330	0,246	0,210	0,027
5. 7-16 årige korrigeret				0,216
6. 17-39 årige	0,039			
7. Beregnet antal kontanthjælpsmodtagere		0,033	0,055	
8. 17-19 årige				0,009
9. 20-24 årige				0,021
10. 25-34 årige				0,053
11. 35-39 årige				0,026
12. 40-64 årige				0,091
13. 65-74 årige	0,027	0,028	0,031	0,045
14. 75+ årige	0,087	0,126		
15. 75-84 årige			0,064	0,067
16. 85+ årige			0,064	0,059
17. Antal 20-59 årige uden beskæftigelse (førtidspensionskriterium)			0,013	0,034
18. Vejtlængder	0,031	0,031	0,031	
19. Standardlejligheder	0,012	0,013	0,019	0,016
20. Børn af enlige forsørgere	0,050	0,075	0,075	0,064
21. Utdssvarende boliger og nye udlejningsboliger	0,050	0,075	0,075	0,049
22. Antal fuldtidsledige		0,025	0,025	
23. Antal 20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct.				0,049
24. Kvinders erhvervsfrekvens		0,025	0,025	
25. Udlændinge fra 3. lande				0,020
26. Indbyggere i bysociale områder				0,015
I alt	1,000	1,000	1,000	1,000

I tabel 5.4 er vist en oversigt over de kriterier, der – bortset fra aldersfordelingen - har indgået i målingen af udgiftsbehov i systemerne fra 1984, 1987 og 1995 samt i det nuværende system

Tabel 5.4. Kriterier for måling af udgiftsbehov – bortset fra aldersfordelingen – i systemerne for 1984, 1987, 1995 og 2001

	1984	1987	1995	2001
Vejlængder	x	x	x	
Standardlejligheder	x	x	x	x
Børn af enlige forsørgere	x	x	x	x
Utidssvarende boliger mv	x	x	x	x
Erhvervsbetinget førtidspension				x
Kvindens erhvervsfrekvens		x	x	
Antal fuldtidsledige		x	x	
20-59 årige uden beskæftigelse			x	
20-59 årige uden beskæftigelse ud over 5 pct.				x
Antal udlændinge fra 3. lande				x
Indbyggere i socialt belastede boligområder				x

Af tabel 5.5 fremgår måling af en amtskommunes udgiftsbehov i 1984, 1987, 1995 og 2001.

Tabel 5.5. Måling af en amtskommunes udgiftsbehov i 1984, 1987, 1995 og 2001.

Kriterium	Vægt 1984	Vægt 1987	Vægt 1995	Vægt 2001
1. Indbyggertal	0,125	0,123	0,160	
2. 0-4 årige				0,053
3. 5-15 årige				0,069
4. 16-19 årige				0,070
5. 20-49 årige				0,237
6. 50-59 årige				0,090
7. 60-64 årige				0,040
8. 65-69 årige				0,042
9. 70-74 årige				0,046
10. 75-79 årige				0,050
11. 80-84 årige				0,039
12. 85 årige og derover				0,039
13. 0-20 årige	0,019	0,024	0,056	
14. 15-19 årige	0,086	0,079	0,057	
15. Beregnet antal sengedage	0,480	0,452	0,392	
16. Beregnet aldersbetinget syge- lighed	0,131	0,113	0,126	
17. Vejlængder	0,009	0,009	0,009	
18. Børn af enlige forsørgere	0,075	0,100	0,100	0,108
19. Antal enlige 65 årige og der- over	0,075	0,050	0,100	0,108
20. Beregnet antal døde		0,050		
21. Beregnede udgifter vedr. det tekniske område				0,009
I alt	1,000	1,000	1,000	1,000

Baggrunden for at ændre systemet fra og med 1987 var en større social finansieringsomlægning. Den sociale refusionsomlægning omfattede bortfald af statsrefusion vedrørende hjemmehjælp, hjælpemidler og omsorgsarbejde, daginstitutioner, daghjem og dagcentre, beskyttede boliger, hjemmesygepleje og sundhedspleje, hvor der på de fleste områder hidtil havde været 50 pct. refusion.

Formålet med omlægningen var at give kommuner og amtskommuner større handlefrihed på det sociale område og at opnå, at kompetence og ansvar følges ad. Merudgifterne ved en aktivitetsudvidelse ville således fuldt ud

skulle afholdes af den enkelte kommune, og skattemæssigt ville omkostningerne ved en aktivitetsudvidelse blive mere synlige.

Omlægningen havde endelig til formål at fremme finansieringsmæssig neutralitet mellem sammenhængende ydelser med henblik på at understøtte valget af de samfundsøkonomisk bedste løsninger.

I forbindelse med denne refusionsomlægning vedtog Folketinget en ændring af tilskuds- og udligningssystemet med virkning fra og med 1987 (L 252 6/6 1985). Formålet med denne ændring var at sikre, at de byrdefordelmæssige forskydninger som følge af omlægningen af de sociale refusioner blev så små som muligt.

Lovforslaget byggede på en betænkning fra Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg fra marts 1985 (betænkning nr. 1033, Konjunkturregulering og visse udligningstekniske problemer). Udvalget har her bl.a. undersøgt mulige nye sociale kriterier og belyst de byrdefordelmæssige virkninger af omlægningen af de sociale refusioner. Undersøgelsen af mulige nye sociale kriterier til brug for udgiftsbehovsudligningen er bl.a. sket med udgangspunkt i den såkaldte "Københavnerrapport" fra AKF (Københavnerrapporten, sociale og sundhedsmæssige udgiftsbehov, AKF, 1985).

Lovforslaget indebar følgende ændringer i tilskuds- og udligningssystemet.

For det første indebar lovforslaget, at der ved tilskudsberegningen blev korrigeret for regionale forskelle i lønniveauet for (amts)kommunalt ansatte. Denne ændring modvirkede det tab, som hovedstadskommunerne ellers ville få som følge af refusionsomlægningen.

For det andet indebar lovforslaget, at vægten af de sociale kriterier i den kommunale udligning blev forhøjet til 20 procent, og der blev indført to nye sociale kriterier: antal fuldtidsledige og kvinders erhvervsfrekvens. Herudover indebar lovforslaget en mere nuanceret opgørelse af udgiftsbehovet på kontanthjæpsområdet ved en aldersmæssig sammenvejning af befolkningen i den enkelte kommune med de aldersbetingede "klientrater" på landsplan.

Den øgede vægt af de sociale kriterier og indførelsen af de nye kriterier indebar, at udligningssystemet herefter ville tage mere hensyn til de socialt betingede udgiftsbehov, som især fandtes i de større byer.

For det tredje indebar lovforslaget, at der blev indført et nyt socialt kriterium – beregnet dødelighed - i den amtskommunale udligning. Baggrunden var, at der i AKF's Københavnerrapport var påvist en statistisk sammenhæng mellem dødelighed og sygehusudgifterne. Samtidig blev vægten af et andet

amtskommunalt udgiftsbehovskriterium – antal enlige ældre – nedsat. Dette kriterium sigtede ligeledes på at kompensere for forskelle i sygehusudgifter.

For det fjerde indebar lovforslaget en forhøjelse af tilskuddet til kommuner med særlig svagt beskatningsgrundlag med 50 mio. kr. samt visse ændringer i udligningsniveauerne. I den kommunale udligning blev udligningsniveauet for udligningen af beskatningsgrundlag forhøjet fra 50 til 52 procent. I udligningen af udgiftsbehov blev udligningsniveauet i landsudligningen forhøjet til 35 procent og i hovedstadsudligningen nedsat til 25 procent.

Udligningsniveauet i den amtskommunale udligning af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov blev forhøjet fra 80 til 85 procent.

Disse ændringer var begrundet med, at forhøjelsen af de sociale kriteriers vægt trods refusionsomlægningen ellers ville føre til tab for kommuner med et særligt svagt beskatningsgrundlag.

Fra og med 1994 gennemførtes en skattereform med ret gennemgribende omlægninger af skattesystemet. I tilknytning til skattereformen gennemførtes en bruttoficering af pensioner og kontanthjælpsydelse. Disse ændringer påvirkede på en række områder kommunernes skattegrundlag og udgifter til bl.a. kontanthjælp.

Det blev vurderet, at de fordelingsmæssige konsekvenser for kommunerne som følge af de ovennævnte reformer var forholdsvist beskedne, men reformerne gav dog alligevel anledning til justeringer af tilskuds- og udlignings-systemet (L 467 30/6 1993).

Der var tale om følgende justeringer af systemet:

For det første en regulering af vægtene i forbindelse med opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov for at tilpasse disse til forskydningerne i kommunernes udgiftssammensætning som følge af bruttoficeringen af kontanthjælpsydelse, og dermed isoleret set stigende kontanthjælpsudgifter. Også for amtskommunerne blev der foretaget en regulering af udgiftsbehovskriteriernes vægte.

For det andet en regulering af udligningsniveauet i landsudligningen af kommunernes beskatningsgrundlag med henblik på at formindske de fordelingsmæssige forskydninger. Udligningsniveauet blev nedsat fra 52 til 50 procent med henblik på at mindske det tab, som ville opstå for kommunerne i hovedstadsområdet som følge af skattereform og bruttoficering. Det blev ligeledes vurderet, at dette ville sikre en bedre balance mellem bykommuner og landkommuner uden for hovedstadsområdet. Med henblik på at sikre, at

kommuner med særlig svagt beskatningsgrundlag ikke blev ramt af omlægningerne, blev udligningsniveauet for disse kommuner (efter § 18 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud) hævet fra 38 til 40 procent.

For det tredje indførtes der en særlig overgangsbestemmelse for tilskudsåret 1994.

For det fjerde blev der indført et tre-årigt overgangstilskud til kommuner og amtskommuner, hvis byrdefordelingsmæssige tab som følge af bruttoficering og skattereform oversteg 0,2 procent af kommunens eller amtskommunens beskatningsgrundlag.

For det femte blev puljen til særlig vanskeligt stillede kommuner forøget, således at kommuner, der uanset de ovennævnte foranstaltninger blev bragt i vanskeligheder, efter ansøgning kunne opnå tilskud.

5.3. Regneeksempel på udligningssystem og refusionsregler for 1984, 1987 og 1995 på grundlag af aktuelle data

I det følgende regneeksempel er det forsøgt at beregne de byrdefordelingsmæssige konsekvenser for kommunerne, hvis man på nuværende tidspunkt indførte refusionsreglerne og tilskuds- og udligningssystemet for henholdsvis 1984, 1987 og 1995. Det vil sige, at beregningerne er udført på 2001 data men med anvendelse af de tidligere regler.

Der må tages en række forbehold i forbindelse med denne sammenligning. Det er bl.a. nævnt i det foregående, at de refusionsændringer, der er sket i perioden, må forventes at have medvirket til adfærdsændringer i den kommunale sektor, hvorfor der kan sættes spørgsmålstegn ved det berettigede i at anvende et 'gammelt' refusionssystem på de nuværende udgifter, da disse måtte formodes at være nogle andre, hvis de tidligere gældende refusionsprocenter fortsat havde været i brug.

En anden type forbehold går på, at beregningerne ikke er fuldstændige i den forstand, at samtlige finansieringsændringer indgår. Eksempelvis er det ikke fundet praktisk gennemførligt at tage hensyn til de ændringer i de kommunale udgifter og tilhørende finansiering, som skete ved bruttoficeringen af de sociale ydelser i 1994. Langt hovedparten af de øvrige finansieringsændringer er dog medtaget i beregningerne.

I øvrigt må det tages i betragtning, at der løbende sker ændringer i kommunernes og amtskommunernes økonomi - herunder også deres relative placering i forhold til hinanden. En kommune, som har et dårligt økonomisk ud-

gangspunkt på det tidspunkt, hvor en ændring i udligningen gennemføres, kan således i dag være relativt bedre stillet.

Endvidere kan den udgiftsfordeling mellem kommunerne, som har været gældende på det tidspunkt, hvor en refusionsomlægning blev gennemført og 'kompenseret' ved ændringer i udligningssystemet, være ændret. Det gælder eksempelvis udgiftsfordelingen mellem bykommuner og landkommuner. Tilsvarende kan udgiftsstrukturen være forandret, hvor eksempelvis særlige udgifter forbundet med flygtninge og indvandrere knapt eksisterede i 1984, men senere har været en medvirkende faktor ved ændringer i udligningen.

Der må således udvises betydelig forsigtighed i fortolkningen af resultaterne af beregningerne.

Beregningerne er sammenlignet med den nuværende situation med henblik på at illustrere de byrdefordelmæssige virkninger.

I beregningerne indgår der for 1984 og 1987 en beregning af de ændringer i refusionsreglerne, der er gennemført siden det pågældende år. Med hensyn til tilskuds- og udligningssystemet indgår det generelle system, momsudligningsordningen og udlændingeudligningsordningen. I 1984 fandtes momsudligningsordningen ikke. Indførelsen af denne ordning kan derfor være en medvirkende forklaring på nogle af de byrdefordelmæssige forskydninger i forhold til 1984. Det er ligeledes i beregningerne forudsat, at der ikke i 1984 og 1987 var indført nogen form for udlændingeudligningsordning. I 1987 var der dog indført en form for tilskudsordning til kommuner med mange udlændinge. Denne ordning vil kun kunne opdateres med stor usikkerhed, og da ordningen var af beskedent omfang, er den udeladt af denne beregning.

Det kan dog overvejes, hvorvidt udlændingeudligningsordningen bør indregnes i dette regneeksempel. Nogle kommuner har haft tab på indførelse af udlændingeudligningsordningen, mens andre er nettomodtagere fra ordningen. Enkelte kommuner fremstår med betydelige gevinster på ordningen, men der er i realiteten tale om, at disse gevinster er udtryk for en tilsvarende vækst i udgifterne på området i disse kommuner.

Det skal endelig bemærkes, at der i beregningen for 1995 ikke er taget højde for den særlige fordeling af 3 mia. kr. af bloktilskuddet, der i netop dette år blev fordelt i forhold til de regnskabsmæssigt opgjorte udgifter på de budgetgaranterede områder for regnskabsårene 1992 og 1993. Denne særlige fordeling var kun gældende for dette ene år, og kan ikke anses for repræsentativ for det system, der var gældende i perioden.

Det skal endvidere bemærkes, at en del af formålet med ændringerne netop har været et ønske om at styrke udligningen af det sociale udgiftspres i kommunerne.

I tabel 5.6 er beregningen vist fordelt på geokoder og i tabel 5,7 på kommunegrupper.

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

Det skal bemærkes, at beregningerne må tages med et vist forbehold, da der er tale om et teknisk regneeksempel

Tabel 5.7. Beregnet tab og gevinst for kommune grupper 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
Geografisk udgangspunkt			
Udkantskommuner	-1,16	-0,74	-0,23
Øvrige landkommuner	-1,26	-0,78	-0,28
Centernære landkommuner	-1,29	-1,05	-0,49
Øvrige bykommuner	-0,73	-0,49	-0,14
Øvrige centerkommuner	0,08	0,23	0,21
Centralkommuner	0,61	0,37	0,09
Regionaløkonomisk udgangspunkt			
1 Dårligst stillede kommuner	-0,66	-0,39	-0,05
2	0,90	1,06	0,58
3	-0,46	-0,23	0,01
4	-0,03	0,06	0,08
5	-0,03	-0,14	-0,12
6 Bedst stillede kommuner	-0,28	-0,72	-0,58
Kommunaløkonomisk udgangspunkt			
1 Dårligst stillede kommuner	-0,54	-0,11	-0,04
2	-1,16	-0,66	-0,16
3	-0,92	-0,57	-0,15
4	-0,01	0,01	0,08
5	0,70	0,70	0,33
6 Bedst stillede kommuner	-0,12	-0,65	-0,57

Det skal bemærkes, at beregningerne må tages med et vist forbehold, da der er tale om et teknisk regneeksempel.

Tabel 5.6 illustrerer, at det hovedsageligt er København/Frederiksberg og de større bykommuner, der har haft gevinst på ændringerne siden 1984.

Omvendt har de øvrige kommuner i hovedstadsområdet og landkommunerne haft tab på ændringerne siden 1984.

Hvis systemet for 1984 blev genindført, ville der ifølge disse beregninger være 4 kommuner, der ville få et tab på over 2 procent af beskatningsgrund-

laget, nemlig Brøndby (4,09), Nakskov (3,39), Ishøj (2,68) og København (2,28).

Omvendt ville der være 10 kommuner, der ville få en gevinst på over 2 procent af beskatningsgrundlaget, hvis 1984 systemet blev genindført. Der er tale om en række landkommuner samt nogle mindre kommuner i hovedstadsområdet.

For ca. halvdelen (137) af kommunerne ville de byrdefordelmæssige tab eller gevinster ved indførelse af 1984 systemet være på under én procent af beskatningsgrundlaget.

Det skal dog bemærkes, at hvis virkningen af udlændingeudligningen ikke indregnes, vil tab og gevinst generelt være af mindre omfang. For de fire ovennævnte kommuner, som ville have størst tab på indførelse af 1984-systemet, spiller indførelse af udlændingeudligningen en betydelig rolle, jf. tabel 5.8.

Tabel 5.8. Beregnet tab og gevinst for udvalgte kommuner ved ændringer af tilskuds- og udligningssystemet samt refusionsreglerne siden 1984. Beregningen er vist henholdsvis incl. og excl. udlændingeudligningsordningen.

	Ændring i beskatningsniveau (+: tab hvis 1984-systemet blev genindført, -: gevinst hvis systemet for det pågældende år blev genindført)	
	Incl. udlændingeudligningsordningen	Excl. udlændingeudligningsordningen
Brøndby Kommune	4,09	2,38
Nakskov Kommune	3,39	1,45
Ishøj Kommune	2,68	1,95
Københavns Kommune	2,28	1,78

Det skal bemærkes, at beregningerne må tages med et vist forbehold, da der er tale om et teknisk regneeksempel.

Som det fremgår af tabel 5.8 er der visse kommuner, der isoleret set har haft en betydelig gevinst ved indførelse af udlændingeudligningsordningen, men det er samtidig kommuner, der har haft en betydelig vækst i udgifterne på området. Det giver derfor anledning til at overveje, hvorvidt udlændingeudligningsordningen bør medtages i dette regneeksempel.

Hvis 1987 systemet blev genindført, ville de byrdefordelmæssige udsving i forhold til det nuværende system generelt være mindre. Der ville dog stadig være 3 kommuner, der ville få tab på over 2 procent af beskatningsgrundlaget, nemlig Nakskov (3,05), Brøndby (2,93) og København (2,27).

Omvendt ville der kun være en kommune – Skibby - der ville få en gevinst på over 2 procent af beskatningsgrundlaget, hvis 1987 systemet blev genindført.

For hovedparten (191) af kommunerne ville de byrdefordelmæssige tab eller gevinster ved indførelse af 1987 systemet dog være på under én procent af beskatningsgrundlaget.

Hvis 1995 systemet blev genindført, ville de byrdefordelmæssige udsving i forhold til det nuværende system generelt være mindre end ved genindførelse af 1984 eller 1987 systemet. Der ville ikke være nogen kommune, hvor tab eller gevinst ville overstige 2 procent af beskatningsgrundlaget. 4 kommuner ville få tab på over én procent af beskatningsgrundlaget, nemlig Nakskov (1,66), Brøndby (1,57), København (1,14) og Ishøj (1,09).

Omvendt ville 10 kommuner få en gevinst på over én procent af beskatningsgrundlaget, hvis 1995 systemet blev genindført. Der er hovedsageligt tale om mindre kommuner i hovedstadsområdet.

For alle øvrige kommuner ville de byrdefordelmæssige tab eller gevinster ved indførelse af 1995 systemet være på under én procent af beskatningsgrundlaget.

For amtskommuner viser beregningen følgende billede:

Tabel 5.9. Beregnet tab og gevinst for amtskommunerne 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
Københavns Kommune	0,62	0,04	-0,03
Frederiksberg Kommune	0,26	0,17	0,04
Københavns Amtskommune	-0,15	-0,02	-0,03
Frederiksborg Amtskommune	-0,13	-0,03	0,01
Roskilde Amtskommune	-0,17	-0,02	0,06
Vestsjællands Amtskommune	-0,06	0,02	0,04
Storstrøms Amtskommune	-0,12	-0,07	-0,05
Bornholms Amtskommune	-0,06	-0,13	-0,15
Fyns Amtskommune	0,04	-0,03	-0,06
Sønderjyllands Amtskommune	-0,06	-0,08	-0,05
Ribe Amtskommune	-0,34	0,00	0,01
Vejle Amtskommune	-0,02	0,11	0,12
Ringkøbing Amtskommune	-0,11	0,05	0,08
Århus Amtskommune	0,18	0,02	0,03
Viborg Amtskommune	-0,17	-0,03	-0,05
Nordjyllands Amtskommune	-0,10	-0,02	-0,03

Det skal bemærkes, at beregningerne må tages med et vist forbehold, da der er tale om et teknisk regneeksempel.

Samlet set tyder beregningen på, at der er forholdsvis små byrdefordelmæssige forskydninger mellem amtskommunerne som følge af de ændringer af finansieringssystemet, der er gennemført siden 1984.

5.4. Særskilt om udligningssystemets opgørelse af sociale udgiftsbehov

Som det er fremgået, er der løbende foretaget justeringer i tilskuds- og udligningssystemet, herunder som følge af finansieringsomlægninger på det sociale område. I det følgende er præcisionen af udligningssystemets kommunale sociale udgiftsbehov særskilt søgt belyst.

I afsnittet redegøres for sammenhængen mellem de beregnede sociale udgiftsbehov og de faktiske sociale udgifter og udviklingen heri opgjort på kommunegrupper. Ved afgrænsningen af de faktiske sociale udgifter er der taget udgangspunkt i den kommunale kontoplans afgrænsning. Dette indebærer, at ”sociale aspekter” i andre kommunale udgifter ikke er medtaget ved afgrænsningen. Endvidere er de afgrænsede sociale udgifter i et vist omfang påvirket af politiske prioriteringer, serviceniveau og effektivitet, hvilket skal tages i betragtning ved fortolkning af resultaterne. Det skal dog bemærkes, at store dele af de sociale udgifter hører til de kommunale udgiftsområder, som er umiddelbart mindst påvirkelige for sådanne forhold.

I tabel 5.10 er vist det beregnede udgiftsbehovs andel af forskellige opgørelser af de faktiske sociale udgifter.

Tabel 5.10. Det sociale udgiftsbehovs andel af de sociale udgifter i 2001, kommuneinddeling efter geografisk dimension, procent

	Lands- gennemsnit	Udkants- land- kommuner	Øvrige land- kommuner	Centernære land- kommuner	Øvrige by- kommuner	Øvrige center- kommuner	Stærke center- kommuner
Det beregnede udgiftsbehovsandel af udgifterne til henholdsvis boligstøtte og førtidspension							
Bolig støtte krit.	77,96	65,72	62,33	65,15	69,60	80,86	84,56
Førtidspens. krit.	78,24	68,47	78,87	82,52	73,56	75,9	83,02
Det beregnede udgiftsbehovsandel af de sociale udgifter eksklusiv boligstøtte m.v.							
Børn af enl. fors.	36,75	29,82	31,93	30,81	34,21	35,79	40,70
Bolig krit.	29,49	28,87	23,80	23,75	27,06	28,52	33,12
Arbejdsløshed	27,24	34,04	28,49	25,48	27,51	26,81	26,85
Udlændinge	9,90	3,60	3,96	3,53	6,66	10,18	13,96
Bysocialt krit.	9,78	0,75	0,00	0,00	7,91	18,75	10,48
I alt	113,17	97,09	88,18	83,56	103,35	120,06	125,12
Det beregnede udgiftsbehovsandel af de sociale udgifter i alt							
I alt	103,96	88,80	84,68	82,36	94,82	108,98	114,56

Note: De beregnede udgiftsbehov i tabellens 1. afsnit er alene baseret på henholdsvis boligstøtte- og førtidspensionskriteriet, mens det beregnede sociale udgiftsbehov i de to efterfølgende afsnit alene er baseret på de deciderede sociale kriterier. Eksklusiv København og Frederiksberg Kommuner

Det fremgår af tabellen, at boligstøttekriteriet ser ud til at kompensere øvrige centerkommuner og stærke centerkommuner mere for boligstøtteudgifterne end i de øvrige kommunegrupper, mens førtidspensionskriteriet underkompenserer udkantslandkommunerne relativt til de øvrige kommunegrupper.

Samlet set kompenseres øvrige centerkommuner og stærke centerkommuner relativt mere for de sociale udgifter end de øvrige kommunegrupper.

I tabel 5.11 er vist samme relationer mellem beregnede udgiftsbehov og faktiske udgifter, men opgjort efter kommunegrupperingen baseret på det kommunaløkonomiske udgangspunkt.

Tabel 5.11. Det sociale udgiftsbehovs andel af de sociale udgifter i 2001, kommuneinddeling efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt, procent

	Lands- gennemsnit	Svageste udg.punkt	2. svageste udg.punkt	3. svageste udg.punkt	3. mest fordelagtige udg.punkt	2. mest fordelagtige udg.punkt	Mest fordelagtige udg.punkt
Det beregnede udgiftsbehovsandel af udgifterne til henholdsvis boligstøtte og førtidspension							
Boligstøtte krit.	77,96	63,72	60,50	68,97	78,81	81,40	93,56
Førtidspen. krit.	78,24	68,38	68,12	72,12	76,89	81,60	102,94
Det beregnede udgiftsbehovsandel af de sociale udgifter eksklusiv boligstøtte m.v.							
Børn af enl. fors.	36,75	28,43	31,29	33,46	36,64	38,39	46,63
Bolig krit.	29,49	21,76	25,66	25,06	30,25	30,93	37,57
Arbejdsløshed	27,24	29,43	30,36	27,83	27,94	25,70	24,92
Udlændinge	9,90	4,84	4,24	6,37	10,98	12,44	11,67
Bysocialt krit.	9,78	3,97	0,97	6,81	15,45	11,18	0,00
I alt	113,17	88,44	92,52	99,54	121,25	118,65	120,80
Det beregnede udgiftsbehovsandel af de sociale udgifter i alt							
I alt	103,96	83,02	85,14	91,71	109,68	109,37	115,34

Note: De beregnede udgiftsbehov i tabellens 1. afsnit er alene baseret på henholdsvis boligstøtte- og førtidspensionskriteriet, mens det beregnede sociale udgiftsbehov i de to efterfølgende afsnit alene er baseret på de deciderede sociale kriterier. Eksklusiv København og Frederiksberg Kommuner

Det er kendetegnende, at de tre kommunegrupper med det svageste udgangspunkt har kompensationsprocenter under landsgennemsnittet, mens de tre kommunegrupper med de mest fordelagtige kommunaløkonomiske udgangspunkt har kompensationsprocenter over landsgennemsnittet. Det beregnede sociale udgiftsbehov for kommunegruppen med det svageste udgangspunkt udgør fx knap 90 procent af de sociale udgifter eksklusiv udgifter forbundet med boligstøtte og førtidspensionsudgifter, mens den samme procent for kommunegruppen med det mest gunstige udgangspunkt er ca. 120 procent.

I tabel 5.12 sammenlignes ”kompensationsprocenterne” for 2001 med ”kompensationsprocenterne” for 1996.

Det fremgår, at udgiftsbehovets andel af de sociale udgifter er faldet markant i perioden, hvilket skal ses i sammenhæng med de sociale udgifters stigende andel af kommunernes samlede udgifter. Det fremgår endvidere, at kompensationsprocenten både i 1996 og 2001 er lavest for kommunerne med det svageste udgangspunkt.

Tabel 5.12. Udviklingen i det sociale udgiftsbehovs andel af de sociale udgifter 1996-2001, kommuneinddeling efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt, procent

	Lands- gennemsnit	Svageste udg.punkt	2. svageste udg.punkt	3. svageste udg.punkt	3. mest fordelagtige udg.punkt	2. mest fordelagtige udg.punkt	Mest fordelagtige udg.punkt
Det beregnede udgiftsbehovsandel af de sociale udgifter eksklusive boligstøtte m.v.							
I alt 1996	136,19	109,07	112,37	122,88	147,93	139,05	138,61
I alt 2001	113,17	88,44	92,52	99,54	121,25	118,65	120,80
Det beregnede udgiftsbehovsandel af de sociale udgifter i alt							
I alt 1996	117,81	94,84	96,65	105,15	126,20	122,33	122,57
I alt 2001	103,96	83,02	85,14	91,71	109,68	109,37	115,34

Note: Eksklusiv København og Frederiksberg Kommuner

Det beregnede sociale udgiftsbehov indgår alene som en delmængde af de samlede udgiftsbehov. For at understrege dette forhold er der i tabel 5.13 vist de beregnede udgiftsbehovs andele af de samlede udgifter fordelt på kommunegrupper baseret på det kommunaløkonomiske udgangspunkt.

Det fremgår af tabellen, at det samlede beregnede udgiftsbehov er ca. 10 procent højere end de samlede udgifter for kommunerne med det svageste kommunaløkonomiske udgangspunkt, mens landsgennemsnittet er 5 procent over. Det skyldes dels, at grundtillægget i opgørelsen af udgiftsbehov har relativt stor betydning for denne kommunegruppe, men også at det aldersbetingede udgiftsbehov udgør en stor andel af de samlede udgifter for kommunerne med et svagt kommunaløkonomisk udgangspunkt, hvilket kan skyldes, at serviceniveauet i kommunerne med et mere fordelagtigt kommunaløkonomisk udgangspunkt er højere end i de kommunaløkonomisk svagt stillede kommuner.

Tabel 5.13. Udgiftsbehovets andel af budgetterede nettodriftsudgifter i 2001, kommuneinddeling efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt, procent

	Lands- gennemsnit	Svageste udg.punkt	2. svageste udg.punkt	3. svageste udg.punkt	3. mest fordelagtige udg.punkt	2. mest fordelagtige udg.punkt	Mest fordelagtige udg.punkt
Grundtilskud	1,55	3,29	3,59	2,25	1,22	0,84	1,22
Aldersbetinget udgiftsbehov							
I alt	83,80	89,84	90,82	89,83	83,11	78,35	83,04
Aldersbetinget	77,39	82,98	83,77	82,95	76,36	72,10	78,33
Boligstøtte krit.	1,49	0,96	0,97	1,22	1,63	1,72	1,47
Fortidspens. krit.	3,52	3,66	3,71	3,69	3,60	3,38	3,24
Socialtbetinget udgiftsbehov							
I alt	20,31	17,53	16,58	17,84	22,76	22,24	16,21
Børn af enl. fors.	6,59	5,64	5,61	6,00	6,88	7,20	6,26
Bolig krit.	5,29	4,31	4,60	4,49	5,68	5,80	5,04
Arbejdsløshed	4,89	5,83	5,44	4,99	5,24	4,82	3,34
Udlændinge	1,78	0,96	0,76	1,14	2,06	2,33	1,57
Bysocialt krit.	1,76	0,79	0,17	1,22	2,90	2,10	0,00
I alt	105,65	110,66	110,99	109,91	107,09	101,44	100,48

Note: Det beregnede udgiftsbehov for 2001 opgøres på baggrund af budgetterede nettodrifts- og anlægsgudgifter for 2000 samt et skøn for udgifter forbundet med meropgaver opgjort i 2001 pl. Dette er baggrunden for at det samlede beregnede udgiftsbehov er større end de samlede budgetterede nettodriftsudgifter for 2001. Eksklusiv København og Frederiksberg Kommuner

5.5. Konkluderende bemærkninger

Ændringerne i tilskuds- og udligningssystemet kan illustreres på flere måder. En af måderne er beregninger af, hvorledes udligningen ville opgøres i dag, hvis der blev anvendt de regelsæt, der tidligere har været gældende.

Der må som tidligere nævnt tages en række forbehold i forbindelse med denne sammenligning. Det kan blandt andet nævnes, at ændringer af refusionsordninger må forventes at give anledning til adfærdsmæssige ændringer, at beregninger af denne type ikke er fuldstændige i den forstand, at samtlige finansieringsændringer indgår og at der i øvrigt løbende sker ændringer i kommunernes og amtskommunernes økonomi, herunder deres relative placering i forhold til hinanden.

Endvidere kan den udgiftsfordeling mellem kommunerne, som har været gældende på det tidspunkt, hvor en refusionsomlægning blev gennemført og 'kompenseret' ved ændringer i udligningssystemet, være ændret. Det gælder eksempelvis udgiftsfordelingen mellem bykommuner og landkommuner. Tilsvarende kan udgiftsstrukturen være forandret, hvor eksempelvis særlige udgifter forbundet med flygtninge og indvandrere knapt eksisterede i 1984, men senere har været en medvirkende faktor ved ændringer i udligningen.

Der må således udvises betydelig forsigtighed i fortolkningen af resultaterne af analysen i det foregående.

Konkluderende bemærkes, at ændringerne i tilskuds- og udligningssystemet – set over større kommunegrupper - gennemgående har haft en vis effekt på omfordelingen mellem kommunegrupper målt i procent af skattegrundlaget. For amtskommunernes vedkommende er effekten generelt meget beskeden. For de – som nævnt moderate – omflytninger, som med de ovenfor nævnte forbehold synes at kunne konstateres, er mønstret, at en del kommuner i hovedstadsområdet samt et flertal af større bykommuner har haft fordel af ændringer i udligningssystemet i perioden, hvorimod der er en generel negativ effekt for landkommunerne. Det må ses i sammenhæng med, at en del af formålet med ændringerne netop har været et ønske om at styrke udligningen af det sociale udgiftspres i kommunerne.

Der er endvidere i kapitlet foretaget en sammenligning af de beregnede sociale udgiftsbehov og de faktiske sociale udgifter. Samlet set viser sammenligningen, at kommunerne med det svageste kommunaløkonomiske udgangspunkt får den mindste compensation via et – relativt til de faktiske sociale udgifter – lavt beregnet socialt udgiftsbehov. Når der ses på forholdet mellem det samlede beregnede udgiftsbehov og de samlede udgifter for kommunerne er den samlede compensation via udgiftsbehovsudligningen - relativt til de faktiske nettodrifudsgifter - imidlertid højere end landsgennemsnittet i kommunerne med det svageste kommunaløkonomiske udgangspunkt.

6. Den overordnede udvikling i skat-serviceforholdet

6.1. Tilskuds- og udligningssystemet og den kommunale økonomi

Et hovedformål med udligningssystemet er, at der skal sikres en god sammenhæng mellem skat og service i alle kommuner. Skatten i den enkelte kommune skal således være et udtryk for serviceniveauet i den pågældende kommune. Målsætningen er, at borgerne skal have mulighed for at vælge det serviceniveau, de selv foretrækker, imod at betale en skat svarende hertil.

Med udgangspunkt i målsætningen om sammenhængen mellem skat og service må udformningen af udligningssystemet for det første sikre, at den enkelte kommunes selvvalgte service påvirker skatten og på en tydelig måde bestemmer skatteforskellene mellem kommunerne. For det andet må udligningssystemet sikre, at de kommunale skatter bliver så synlige som muligt, så borgerne får et klart indtryk af skatteprisen for den service, de modtager, og dermed har det bedst mulige grundlag for at vurdere, om de kommunale ydelser er prisen værd.

Skal skatten følge serviceniveauet, kræver det, at udligningssystemet tager hensyn til forskellene i beskatningsmuligheder og forskelle i udgiftsbehov kommunerne imellem. Hvis forholdet mellem udgiftsbehov og beskatningsgrundlag var rimeligt ens i alle kommuner, ville udligning være overflødig - og skatten ville afspejle serviceniveauet.

I en analyse af tilskuds- og udligningssystemet vil det således være et centralt mål, om udligningssystemet fortsat bidrager til en bedre overensstemmelse mellem på den ene side den skat, borgeren betaler, og på den anden side serviceniveauet.

I dette kapitel beskrives først udviklingen i henholdsvis serviceniveau og beskatningsniveau. Herefter redegøres for udviklingen i skat-serviceforholdet, som dette opgøres af Indenrigs- og Sundhedsministeriet i de Kommunale Nøgletal.

Beskrivelsen dækker, når det gælder træk i udviklingen i udgifter, skattegrundlag og demografi for udvalgte år i perioden 1980 til 2002, mens de mere aggregerede mål – serviceniveau, beskatningsniveau og skat-serviceforhold – beskrives for perioden 1993 til 2002.

Der er taget udgangspunkt i grupper af kommuner, som repræsenterer hhv. den geografiske dimension, samt det regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt jf. kapitel 4. Der kan inden for grupperne naturligvis være tale om forskelle mellem de enkelte kommuner. De beskrevne udviklingstendenser for de forskellige kommunegrupper gælder således ikke nødvendigvis for den enkelte kommune.

6.2. Udviklingen i serviceniveau og beskatningsniveau

I det følgende er vist forskellige indikatorer for udviklingen i det kommunale serviceniveau. Alle indikatorer tyder på, at forskellen mellem kommunegrupperne er blevet mindre i løbet af 1980'erne og 1990'erne.

Som en indikator for det samlede kommunale serviceniveau er vist udviklingen i de samlede kommunale nettodriftsudgifter pr. indbygger.

Det kan naturligvis tænkes, at ændringer i udgifterne pr. indbygger ikke skyldes ændringer i serviceniveauet, men i stedet ændringer i antallet af personer i de udgiftstunge befolkningsgrupper - hovedsageligt børn og ældre. Der er derfor i det følgende ligeledes vist udviklingen på de store kommunale udgiftsområder: dagpasning af børn, folkeskoler og ældreomsorg. Udviklingen på alle disse store udgiftsområder viser samme tendens, nemlig at forskellen mellem kommunegrupperne er blevet mindre.

Herudover er udviklingen i det såkaldte demografisk bestemte udgiftsbehov beregnet. Beregningen viser, at det udgiftspres, der følger af befolkningens alderssammensætning, har udviklet sig på nogenlunde samme måde i de forskellige kommunegrupper. Denne beregning er derfor også en indikation af, at den forskellige udvikling i udgiftsniveauet i kommunegrupperne ikke skyldes forskydninger i befolkningens alderssammensætning, men i stedet skyldes forskelle i udviklingen i serviceniveauet eller forskelle i udviklingen i overførselsudgifterne.

Udviklingen i udgifter og udgiftsbehov sammenfattes herefter i en beregning af udviklingen i serviceniveau angivet som forholdet mellem kommunens budgetterede udgifter pr. indbygger og de udgifter, som kan henføres til udgiftsbehov som følge af den aldersmæssige og sociale sammensætning i kommunen. Denne beregning viser ligeledes, at der er sket en indsnævring af forskellene mellem kommunegrupperne.

På indtægtssiden beskrives udviklingen i kommunernes udskrivningsgrundlag, der har udvist nogenlunde samme tendens som udviklingen i serviceni-

veauet, dvs. at det gennemsnitlige udskrivningsgrundlag pr. indbygger i alle kommune-grupperne har nærmet sig landsgennemsnittet i perioden.

6.2.1. Nettodrifudsgifter pr. indbygger

De kommunale nettodrifudsgifter pr. indbygger kan betragtes som et groft mål for kommunernes samlede serviceniveau.

I nedenstående skemaer vises nettodrifudsgifterne pr. indbygger i kommunerne fordelt efter den geografiske dimension, det regionaløkonomiske udgangspunkt samt det kommunaløkonomiske udgangspunkt.

Tabel 6.1. Nettodrifudsgifter pr. indbygger i kommunerne opdelt efter den geografiske dimension, udvalgte år. Indeks - landsgennemsnit = 100

	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
Udkantsland-kommuner	88,58	93,29	93,83	95,70	98,67	99,45	99,54	99,14
Øvrige land-kommuner	86,27	90,31	89,66	92,73	93,63	93,46	94,78	93,99
Centernære landkommuner	88,56	92,28	90,10	92,00	92,35	93,20	93,51	93,28
Øvrige by-kommuner	87,91	90,96	90,35	93,78	95,49	95,44	96,54	96,10
Øvrige center-kommuner	89,82	91,79	93,33	95,56	98,69	98,45	99,65	100,17
Centralkommuner	113,85	110,30	110,56	107,05	104,76	104,74	103,52	103,76
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Nettodrifudsgifterne er klart større i centralkommunerne og øvrige center-kommuner end i de øvrige kommuner.

Der har i hele perioden 1980-2002 været tale om en betydelig indsnævring af forskellene mellem kommune-grupperne, idet dog indsnævringen af forskellene er stagneret i 2002. Der er dog stadig forskelle i det kommunale udgiftsniveau.

For gruppen af udkantskommuner har driftsudgifterne pr. indbygger i perioden udviklet sig fra 89 til 99 pct. af landsgennemsnittet. Centralkommunerne har i hele perioden haft et relativt højt udgiftsniveau, men det er i perioden faldet fra 14 pct. over landsgennemsnittet i 1980 til 4 pct. over landsgennemsnittet i 2002.

Udkantskommunerne har et højere udgiftsniveau end de øvrige landkommuner, ligesom gruppen af øvrige landkommuner har et udgiftsniveau, der er en smule større end gruppen af centernære landkommuner. For de øvrige kommunegrupper er udgiftsniveauet stigende i den geografiske dimension. I 2002 er driftsudgifterne pr. indbygger i gruppen af centernære landkommuner således ca. 93 pct. af landsgennemsnittet, og er stigende til 104 pct. for de stærke centerkommuner.

Tabel 6.2. Nettodriftsudgifter pr. indbygger i kommunerne efter regionaløkonomisk udgangspunkt, udvalgte år. Indeks - landsgennemsnit = 100

	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	90,30	94,85	94,58	98,09	99,29	100,28	101,70	101,01
2	108,96	103,85	105,78	104,98	98,90	99,96	95,86	97,47
3	90,69	93,24	93,48	96,23	98,65	98,53	99,84	98,78
4	97,29	98,99	99,58	99,45	101,00	100,77	101,16	101,18
5	98,75	99,51	99,95	99,92	99,88	99,20	100,57	100,35
6 Bedst stillede kommuner	110,24	108,44	103,00	99,64	101,69	101,65	102,58	102,06
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Også målt efter det regionaløkonomiske udgangspunkt har der i hele perioden 1980-2002 været tale om en betydelig indsnævring af forskellene mellem kommunegrupperne.

Der er generelt ikke nogen systematik i hvilke kommunetyper, der efter dette mål har de største udgifter. De kommuner, der i 2002 har forholdsvis høje udgifter, er således kommunerne i gruppe 1, 4, 5 og 6. Forskellene i nettodriftsudgifterne synes altså ikke at kunne begrundes i regionaløkonomiske forhold.

Tabel 6.3. Nettodriftsudgifter pr. indbygger i kommunerne efter kommunaløkonomisk udgangspunkt, udvalgte år. Indeks - landsgennemsnit = 100

	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	88,07	92,37	93,13	95,41	97,32	98,10	99,68	99,31
2	86,19	91,60	90,68	94,63	95,57	96,23	97,33	97,38
3	88,92	91,90	89,93	93,50	96,10	96,08	97,04	96,27
4	92,62	95,35	95,54	97,69	100,45	100,30	100,59	100,79
5	112,91	108,34	110,78	107,68	103,21	103,22	101,71	102,29
6 Bedst stillede kommuner	109,85	107,07	103,46	98,56	98,94	98,66	99,55	98,67
I alt (6) enheder	100	100	100	100	100	100	100	100

Også opgjort efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt har der i hele perioden 1980-2002 været tale om en betydelig indsnævring af forskellene mellem kommunegrupperne.

I lighed med opgørelsen efter det regionaløkonomiske udgangspunkt er der generelt ikke nogen systematik i hvilke kommunetyper, der efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt har de største udgifter. De kommuner, der i 2002 har forholdsvist høje udgifter er således kommunerne i gruppe 4 og 5. Forskellene i nettodriftsudgifterne synes altså ikke at kunne begrundes i kommunaløkonomiske forhold.

Alt i alt har udviklingen gjort udgiftsniveauet i kommunerne mere ensartet, idet de gennemsnitlige kommunale driftsudgifter pr. indbygger - uafhængigt af hvilke mål kommunerne er inddelt efter - i alle kommunegrupper ligger forholdsvis tæt på landsgennemsnittet.

Den største variation af forskellene i nettodriftsudgifterne, samt den mest systematiske sammenhæng mellem kommuneinddeling og udgiftsniveau, findes i opgørelsen baseret på det geografiske udgangspunkt. Forskelle i udgiftsniveau synes altså i højere grad at være betinget af geografiske forskelle end regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske forhold.

Som nævnt kan det tænkes, at ændringerne i udgifterne pr. indbygger ikke skyldes ændringer i serviceniveauet, men demografisk bestemte ændringer. I tabel 6.4 er vist en beregning af udviklingen i det demografisk bestemte ud-

giftsbehov. Der er i beregningen for hele perioden anvendt de relative vægte, som indgår i beregningen af udligningen for 1998.

Tabel 6.4. Beregnet demografisk udgiftsbehov, udvalgte år. Indeks – lands-gennemsnit = 100.

Kommuner inddelt efter den geografiske dimension								
	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
Udkantsland-kommuner	105,02	106,24	107,44	107,44	106,32	106,03	106,06	105,52
Øvrige landkom-muner	103,95	104,73	105,76	105,81	104,87	104,64	104,45	104,29
Centernære land-kommuner	103,5	103,67	103,86	103,14	102,39	102,35	102,38	102,28
Øvrige bykom-muner	103,07	103,52	103,98	103,98	103,43	103,36	103,22	103,07
Øvrige center-kommuner	99,96	100,05	99,79	99,36	99,45	99,44	99,45	99,42
Centralkommuner	97,03	96,53	96,1	96,39	96,98	97,09	97,19	97,35
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter regionaløkonomisk udgangspunkt								
	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	104,54	104,99	105,52	106,17	105,32	104,99	104,63	104,25
2	100,03	100,52	100,86	100,33	99,05	98,78	98,55	98,41
3	101,36	101,48	101,94	102,03	101,83	101,79	101,73	101,63
4	99,94	100,07	99,88	99,8	99,79	99,83	99,84	99,81
5	99	99,03	98,88	98,88	99,31	99,36	99,45	99,58
6 Bedst stillede kommuner	98,44	97,03	96,43	97,26	99,16	99,57	99,93	100,26
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter kommunaløkonomisk udgangspunkt								
	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	104,14	105,38	106,92	107,85	107,08	106,74	106,38	105,79
2	104,42	105,22	106,49	106,76	105,85	105,55	105,28	105,11
3	103,15	103,47	104,18	104,21	103,71	103,61	103,57	103,39
4	100,08	100,09	99,81	99,7	99,66	99,71	99,73	99,69
5	97,4	97,32	97,02	96,86	96,89	96,9	96,91	97,02
6 Bedst stillede kommuner	98,52	97,48	96,84	97,29	98,81	99,1	99,38	99,71
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Som det fremgår, er forholdet mellem kommunegrupperne – uafhængigt af hvilke kriterier kommuneafgrænsning foretages efter - meget konstant i perioden. Det demografisk bestemte udgiftsbehov har således i udkantskommunerne samt i de dårligst stillede kommuner målt efter både det regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt i hele perioden ligget stabilt på et niveau 4-6 procent over landsgennemsnittet. Tilsvarende har centalkommuner samt de bedst stillede kommuner målt efter det regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt ligget stabilt på et niveau 0-3 pct. under landsgennemsnittet.

Denne meget stabile udvikling tyder på, at der har været tale om nogenlunde samme udvikling i alderssammensætningen i de pågældende kommunegrupper i perioden.

Det tyder på, at den udvikling i nettodriftsudgifterne, som fremgår af tabel 6.1-6-3, kan betragtes som en reel udvikling i serviceniveauet og eventuelt udgifterne til overførsler, idet udviklingen ikke kan forklares med forskelle i udviklingen i alderssammensætningen.

6.2.2. Dagpasning af børn

Dækningsgraderne for dagpasning af 0-6 årige børn er i perioden fra 1983 til 2002 indsnævret kommunerne imellem jf. nedenstående tabeller.

Forskellene i dækningsgrader i forhold til landsgennemsnittet er vist i tabel 6.5.

Tabel 6.5. Andel af 0-6 årige indskrevet i dagpleje, udvalgte år. Indeks – landsgennemsnit = 100.

Kommuner inddelt efter den geografiske dimension								
	1983	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
Udkantsland-kommuner	71,47	73,09	80,43	85,88	91,7	92,22	93,01	94,78
Øvrige landkommuner	73,67	74,65	80,6	89,66	97,62	98,95	98,84	98,04
Centernære landkommuner	87,19	86,34	92,38	98,04	101,26	101,55	101,76	101,42
Øvrige bykommuner	83,86	84,16	89,63	95,8	99,14	99,78	100,28	100,17
Øvrige centerkommuner	89,05	89,72	97,32	97,94	101,45	101,57	101,55	102,83
Centralkommuner	123,27	122,58	113,29	105,72	100,66	99,99	99,67	99,41
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter regionaløkonomisk udgangspunkt								
	1983	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	73,17	71,84	77,08	86,32	91,75	92,9	94,98	96,18
2	99,1	99,89	93,47	94,1	94,04	93,24	93,26	92,51
3	83,82	83,95	88,51	93,79	99,23	100,01	99,91	100,64
4	98,75	98,26	100,2	99,54	99,93	100,05	100,15	100,86
5	104,17	105,22	107,01	104,16	102,8	102,79	102,51	102
6 Bedst stillede kommuner	132,11	130,47	122,15	114,65	106,41	105,92	105,78	104,87
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter kommunaløkonomisk udgangspunkt								
	1983	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	71,85	71,49	76,41	86,79	92,03	93,29	94,79	95,25
2	76,55	76,71	81,96	89,71	96,54	97,1	97,91	97,43
3	80,2	80,98	86,24	93,2	97,67	98,5	98,92	98,81
4	91,46	91,67	95,5	98,35	100,78	100,87	101,19	101,74
5	118,66	118,23	112,3	103,74	99,99	99,41	98,62	98,58
6 Bedst stillede kommuner	131,43	130,74	120,32	113,07	105,13	104,6	104,44	103,58
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Udgifterne til dagpasning af børn viser et nogenlunde tilsvarende mønster. Det vil sige betydelige forskelle i starten af perioden, men en kraftig udjævning af forskellene mellem kommunegrupperne i perioden, således at forskellen i udgiften til dagpasning af børn pr. 0-6 årig er meget lille i 2002, jf. tabel 6.6.

Tabel 6.6. Pasningsudgifter pr. 0-6 årig, udvalgte år. Indeks – landsgennemsnit = 100.

Kommuner inddelt efter den geografiske dimension								
	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
Udkantsland-kommuner	55,22	53,92	64,65	79,99	94,5	98,35	99,56	103,1
Øvrige landkommuner	60,92	64,79	73,04	89,96	104,6	108	108,9	110,1
Centernære landkommuner	73,56	74,96	79,55	99,19	105,7	106,3	109,3	110,6
Øvrige bykommuner	68,51	70,5	77,56	93,56	105,2	106,4	107,5	108
Øvrige centerkommuner	77,28	82	88,79	88,49	92,84	91,82	91,98	94,23
Centralkommuner	141,8	139,1	128	110,1	98,2	97,13	95,92	94,47
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter regionaløkonomisk udgangspunkt								
	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	55,26	56,64	65,79	77,95	85,7	92,51	96,08	97,76
2	116,4	113,8	109,3	111,4	105,6	105	110,4	105
3	72,28	74,62	80,76	93,98	104,3	105,3	106,6	108,3
4	92,31	97,02	99,4	100,1	101,7	102,4	102,2	103,6
5	104,4	101,5	99,04	88,66	89,02	88,18	86,68	87,9
6 Bedst stillede kommuner	144,1	139,1	129,9	117	103,6	101,4	94,53	94,26
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter kommunaløkonomisk udgangspunkt								
	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	54,81	58,97	65,52	84	93,47	99,6	101,6	102,2
2	63,09	65,16	71,7	83,22	97,83	99,57	99,85	101,4
3	65,91	68,21	76,39	92,55	104,3	105	106,7	108,8
4	80,45	81,77	86,73	91,72	98,57	98,77	98,25	98,88
5	136,2	137,1	128,3	113,8	102	101,2	101,9	100,1
6 Bedst stillede kommuner	147,1	140,6	126,5	108,4	95,75	93,95	90,78	90,47
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

6.2.3. Folkeskoleudgifter

Forskellen i folkeskoleudgifterne pr. 7-16 årig er ligeledes blevet mindre i perioden. Forskellene mellem kommunegrupperne på dette område har dog ikke været så markante.

Blandt de dårligst stillede kommuner målt efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt svarede udgiftsniveauet i 1980 til ca. 94 pct. af landsgennemsnittet, mens det i 2002 er vokset til et niveau på ca. 95 pct. af landsgennemsnittet. I samme periode er der sket et relativt fald i udgiftsniveauet blandt de bedst stillede kommuner målt efter både den geografiske dimension samt det kommunaløkonomiske og regionaløkonomiske udgangspunkt, således at udgifterne pr. elev for de bedst stillede kommunegrupper i 2002 ligger ca. 4 pct. over landsgennemsnittet.

Tabel 6.7. Folkeskoleudgifter pr. 7-16 årig, udvalgte år. Indeks – landsgennemsnit = 100.

Kommuner inddelt efter den geografiske dimension								
	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
Udkantsland-kommuner	94,7	97,54	94,31	95,81	96,22	97,3	96,31	96,76
Øvrige landkommuner	90,32	91,45	91,16	94,9	94,36	93,59	94,11	95,16
Centernære landkommuner	93,43	94,33	94,63	98,74	99,4	100	99,59	98,51
Øvrige bykommuner	92,2	94,15	93,16	96,15	96,95	97,15	97,46	96,67
Øvrige centerkommuner	89,05	91,03	93,09	95,32	97,36	97,37	96,63	97,41
Centralkommuner	111,8	109,7	110,4	105,9	104,4	104,2	104,3	104,4
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter regionaløkonomisk udgangspunkt								
	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	95,45	98,45	96,09	97,6	97,13	97,17	98,19	98,35
2	102,9	100,3	98,16	95,77	97,1	97,84	98,11	97,59
3	93,9	95,64	95,4	97,9	98,18	97,29	96,97	96,77
4	98,82	98,5	99,17	98,76	99,48	99,72	99,99	100,5
5	101,4	101,4	102,8	103,1	101,9	101,6	101,2	101,4
6 Bedst stillede kommuner	106,9	107,5	107,9	107,6	105,5	105,7	105,5	104,9
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter kommunaløkonomisk udgangspunkt								
	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	93,71	95,46	92,09	93,13	92,93	94,4	95,08	95,31
2	89,84	92,45	90,45	93,97	94,22	94,13	94,83	94,02
3	92,36	93,87	92,57	95,37	96,4	96,61	96,51	96,29
4	96,87	97,67	99,61	100,4	101,1	100,5	99,99	100,1
5	108,1	106,3	106,5	102,6	101,6	101,8	102,2	102,3
6 Bedst stillede kommuner	107,6	105,8	106	106,6	105,1	105	104,6	104,6
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

6.2.4. Ældreområdet

I løbet af 1990'erne frem til 2002 er forskellene mellem kommunegrupperne i udgifter til ældreomsorg pr. 67-årig og derover blevet væsentligt mindre.

De dårligst stillede kommuner har i hele perioden haft et udgiftsniveau, der er lavere end landsgennemsnittet, men de har i perioden nærmet sig landsgennemsnittet, således at forskellen mellem kommunegrupperne er blevet mindre.

Målt efter det regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt har de bedst stillede kommuner i hele perioden haft et udgiftsniveau under landsgennemsnittet. Også for disse kommuner er der imidlertid sket en indsnævring i forhold til gennemsnittet, således at udgifterne pr. +67 årige er steget fra 86 pct. og 80 pct. af landsgennemsnittet til 95 pct og 96 pct. for hhv. det regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt.

Tabel 6.8. Ældreudgifter pr. 67 årig og derover, udvalgte år. Indeks – landsgennemsnit = 100.

Kommuner inddelt efter den geografiske dimension						
	1990	1995	1999	2000	2001	2002
Udkantslandkommuner	77,53	87,81	89,43	87,69	87,93	85,84
Øvrige landkommuner	77,93	91,97	92,8	91,45	91,09	96,88
Centernære landkommuner	86,12	96,92	97,35	95,91	95	94,2
Øvrige bykommuner	82,68	94,08	93,93	92,48	92,53	91,61
Øvrige centerkommuner	98,5	101,3	99,85	97,8	98,13	98,35
Centralkommuner	116,8	105,5	105,9	108	108,1	107,9
I alt	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter regionaløkonomisk udgangspunkt						
	1990	1995	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	66,75	87,34	88,07	86,61	86,33	84,89
2	132	102,9	105,4	112,2	109,7	105,4
3	88,08	98,74	97,16	97,15	97,84	101
4	94,61	103,3	102,8	100,6	99,94	101,7
5	92,26	99,16	98,75	96,07	97,11	97,49
6 Bedst stillede kommuner	85,37	94,39	94,38	93,33	96,68	95,2
I alt	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter kommunaløkonomisk udgangspunkt						
	1990	1995	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	73,54	88,06	88,6	87,23	87,55	87,34
2	76,91	88,79	90,19	89,25	89,93	95,28
3	82,91	93,6	93,98	92,84	92,06	91,18
4	94,77	102,1	99,97	99,49	99,75	100,5
5	130,8	108,7	109,8	112,2	111,2	109,7
6 Bedst stillede kommuner	80,03	94,49	95,4	93,66	96,16	96,2
I alt	100	100	100	100	100	100

6.2.5. Serviceniveau

Som et samlet mål for serviceniveau kan anvendes forholdet imellem kommunernes budgetterede udgifter pr. indbygger og de udgifter pr. indbygger, som kan henføres til udgiftsbehov som følge af den aldersmæssige og sociale sammensætning i kommunen. Ved denne beregning fås et samlet udtryk for serviceniveauet i kommunen, idet udgifter – udover udgiftsbehov begrundet i den befolkningsmæssige og sociale sammensætning – tages som udtryk for et serviceniveau over landsgennemsnittet. Der skal i fortolkningen af tallene tages hensyn til, at høje udgifter i forhold til udgiftsbehovet ikke nødvendigvis er ensbetydende med et højt oplevet serviceniveau for borgerne i kommunen, men kan skyldes en lav produktivitet/effektivitet. Der skal endvidere tages hensyn til usikkerheden i målingen af udgiftsbehovet.

Serviceniveauet vil for landet som helhed pr. definition være lig 1. Et serviceniveau på over 1 angiver, at kommunen tilbyder service, der ligger over det gennemsnitlige niveau, mens et niveau under 1 indikerer et lavere serviceniveau.

Udviklingen i serviceniveauet i perioden fra 1993 til 2002 er vist i tabel 6.9.

Tabel 6.9. Serviceniveau 1993-2002.

Kommuner inddelt efter den geografiske dimension								
	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Udkantsland-kommuner	0,95	0,95	0,98	0,98	0,98	0,98	0,99	0,99
Øvrige landkommuner	0,94	0,94	0,97	0,97	0,97	0,98	0,98	0,99
Centernære land-kommuner	0,95	0,96	0,98	0,99	0,99	1	1	1,01
Øvrige bykommuner	0,94	0,94	0,96	0,97	0,96	0,97	0,97	0,98
Øvrige center-kommuner	0,96	0,98	0,96	0,97	0,98	0,98	0,98	0,99
Centralkommuner	1,06	1,05	1,04	1,03	1,03	1,03	1,03	1,02
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter den regionaløkonomiske dimension								
	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	0,94	0,95	0,96	0,97	0,96	0,97	0,98	0,99
2	1,02	1,02	1	0,99	0,99	0,98	0,98	0,97
3	0,97	0,97	0,98	0,98	0,98	0,98	0,99	0,99
4	1	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	1
5	1,01	1,01	1,01	1,02	1,02	1,01	1,01	1,02
6 Bedst stillede kommuner	1,02	1,02	1,05	1,05	1,05	1,05	1,04	1,05
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter kommunaløkonomisk udgangspunkt								
	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	0,94	0,95	0,95	0,95	0,96	0,97	0,98	0,99
2	0,94	0,93	0,95	0,95	0,96	0,97	0,98	0,99
3	0,94	0,95	0,97	0,97	0,97	0,98	0,98	0,98
4	0,97	0,98	0,98	0,99	0,98	0,99	0,99	0,99
5	1,07	1,06	1,03	1,02	1,03	1,02	1,02	1,01
6 Bedst stillede kommuner	1,01	1,01	1,04	1,04	1,03	1,03	1,03	1,03
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Serviceniveauet for stærke centerkommuner målt efter den geografiske dimension og de bedst stillede kommuner målt efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt er, som det fremgår, klart over landsgennemsnittet. Målt efter den geografiske dimension har serviceniveauet for centrankommunerne været faldende i forhold til landsgennemsnittet i perioden 1993 til 2002, mens de bedst stillede kommuner målt efter det regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt omvendt har været stigende.

For de øvrige grupper af kommuner – med undtagelse af de centernære landkommuner og gruppe 5 målt efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt- er det beregnede serviceniveau for perioden 1993 til 2002 under landsgennemsnittet. Servicenevauet har dog for samtlige kommunegrupper under gennemsnittet været stigende i forhold til landsgennemsnittet.

Opdelt efter det regionaløkonomiske udgangspunkt har de bedst stillede kommuner et serviceniveau væsentlig over landsgennemsnittet. Servicenevauet er for denne kommunegruppe endvidere vokset i perioden 1993-2002. For de øvrige kommunegrupper efter dette udgangspunkt synes tendensen snarere at være en udvikling hen imod det gennemsnitlige serviceniveau.

Det relativt faldende beregnede serviceniveau for centrankommunerne dækker specielt over et fald for Københavns og Frederiksberg Kommuner samt de større bykommuner i Nordøstsjælland, mens gruppen af kommuner, der omfatter øvrige hovedstadskommuner, under et har haft en vækst i servicenevauet fra 1993 til 2002. For landkommunerne ses, at alle typer af landkommuner har haft en vækst i det beregnede serviceniveau, jf. tabel 6.10.

Tabel 6.10. Serviceniveau 1993-2002, inddelt efter bymæssighed (detaljeret opdeling).

Indeks, hele landet = 1,00	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Københavns og Frederiksberg Kommuner	1,09	1,08	1,04	1,02	1,01	1,00	1,00	0,96
Hovedstadens forstæder	1,06	1,06	1,07	1,06	1,07	1,07	1,06	1,07
Kommunerne i Nordøstsjælland med over 10.000 indb. i største by	1,10	1,06	1,07	1,05	1,07	1,07	1,07	1,07
Øvrige hovedstadskommuner	1,00	1,00	1,04	1,05	1,05	1,05	1,05	1,06
Bykommuner med over 100.000 indb. i største by	1,04	1,04	1,00	0,99	1,00	0,99	0,99	0,98
Bykommuner med 40.000 til 100.000 indb. i største by	0,99	1,00	0,99	1,01	1,00	1,01	1,01	1,02
Bykommuner med 20.000 til 40.000 indb. i største by	0,95	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,97
Bykommuner med 10.000 til 20.000 indb. i største by	0,96	0,96	0,96	0,97	0,96	0,97	0,97	0,97
Landkommuner med over 50 pct. af bef. i byer	0,94	0,95	0,96	0,97	0,98	0,98	0,98	0,99
Landkommuner med 33-50 pct. af bef. i byer	0,93	0,94	0,96	0,97	0,97	0,97	0,98	0,98
Landkommuner med under 33 pct. af bef. i byer	0,93	0,93	0,95	0,95	0,96	0,97	0,97	0,98
Landkommuner uden bymæssig bebyggelse	0,95	0,95	0,98	0,97	0,98	0,98	0,99	0,99
Hele landet	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

6.2.6. Udskrivningsgrundlag

Udskrivningsgrundlaget pr. indbygger i de bedst stillede kommuner har i perioden 1980 til 2002 ligget betydeligt over landsgennemsnittet, mens det for de øvrige grupper af kommuner – med undtagelse af gruppe 5 målt efter både det regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt – har ligget under landsgennemsnittet. Forskellene synes i varierende omfang – afhængig af kommuneinddelingen – at være blevet mindre i løbet af perioden.

Målt efter det regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt synes de bedst stillede kommuner at være undtagelser fra denne tendens, idet udskrivningsgrundlaget er vokset fra et forholdsvist højt niveau på hhv. 127 pct. og 130 pct. til 135 pct. og 135 pct. af landsgennemsnittet. Disse tal dækker dog over en noget varierende udvikling i perioden. De pågældende kommuner havde en kraftig vækst i 1980'erne, efterfulgt af en forholdsvis svag vækst i starten af 1990'erne og en vækst svarende til gennemsnittet i slutningen af 1990'erne.

Det bemærkes, at kommunegruppe 2 målt efter det regionaløkonomiske udgangspunkt i forhold til gruppe 1 og 3 har et relativt større udskrivningsgrundlag. Den forholdsvis store forskel kan i vid udstrækning tilskrives Københavns kommune, som selvsagt vægter relativt meget.

Tabel 6.11. Budgetteret udskrivningsgrundlag pr. indbygger, udvalgte år. Indeks – landsgennemsnit = 100.

Kommuner inddelt efter den geografiske dimension								
	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
Udkantsland-kommuner	79,99	79,11	74,45	79,75	83,93	84,63	84,23	82,91
Øvrige landkommuner	79,73	79,05	79,55	83,24	87,04	86,59	86,41	85,68
Centernære landkommuner	85,02	83,63	87,36	89,86	92,02	91,03	90,45	90,76
Øvrige bykommuner	85,88	85,88	86,07	89,01	90,31	90,39	89,83	89,55
Øvrige centerkommuner	94,64	93,7	94,9	96,59	97,45	97,71	97,14	96,84
Centralkommuner	115,4	116,1	115,4	111,9	109,8	109,8	110,3	110,7
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter regionaløkonomisk udgangspunkt								
	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	81,68	81,26	75,31	82,26	83,08	83,73	82,93	81,63
2	96,89	95,21	92,11	95,74	93,56	93,41	94,93	94,35
3	88,56	87,79	87,27	89,29	90,54	90,62	90,02	89,61
4	95,86	94,31	94,95	94,88	95,67	95,41	95,06	94,86
5	105,9	105	105,8	104,3	103,9	103,9	103,5	103,7
6 Bedst stillede kommuner	127,4	136,3	140,7	132,3	132,1	132,6	132,7	134,6
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter kommunaløkonomisk udgangspunkt								
	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	77,69	76,36	73,49	78,71	81,19	81,72	81,22	80,14
2	80,15	79,47	77,35	81,69	84,04	84,52	83,88	83,37
3	84,45	83,87	83,75	86,99	88,61	88,67	88,33	87,43
4	94,42	94,31	93,63	94,49	94,89	94,84	94,29	93,89
5	108,1	105,7	105,9	104,3	102,3	101,9	102,7	102,8
6 Bedst stillede kommuner	130,3	137,6	140,8	134	133,8	134	134,1	136,1
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

6.2.7. Beskatningsniveau

Beskatningsniveauet er et beregnet udtryk for kommunens beskatning af borgerne. Beskatningsniveauet angiver forholdet mellem kommunernes budgetterede provenu fra de væsentligste kommunale skattekilder, dvs. fra indkomst, grundskyld og ejendomsværdiskat og beskatningsgrundlaget, hvor beskatningsgrundlaget opgøres som en sammenvejning af en kommunes

personskattegrundlag, kommunens afgiftspligtige grundværdier og kommunens indtægter fra ejendomsværdiskat.

Det kommunale beskatningsniveau for alle kommunegrupper har været stigende i perioden fra 1993 til 2002, jf. tabel 6.12.

Tabel 6.12. Beskatningsniveau 1993-2002.

Kommuner inddelt efter den geografiske dimension								
	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Udkantsland-kommuner	19,34	21,03	20,58	20,59	20,31	19,75	21,30	21,56
Øvrige landkommuner	19,27	20,67	20,18	20,12	20,09	19,62	20,93	21,03
Centernære landkommuner	18,84	20,08	19,84	19,74	20,02	19,45	20,71	20,75
Øvrige bykommuner	19,27	20,27	19,96	20,00	20,23	19,58	20,83	20,89
Øvrige centerkommuner	19,24	20,34	19,73	19,73	20,18	19,31	20,61	20,66
Centralkommuner	18,99	19,79	19,89	19,96	20,32	19,73	20,21	20,20

Kommuner inddelt efter regionaløkonomisk udgangspunkt								
	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	19,89	20,86	20,60	20,64	20,61	20,19	21,69	21,85
2	18,87	19,67	19,94	20,11	20,29	20,06	20,51	20,57
3	19,64	20,81	20,25	20,12	20,41	19,86	21,02	21,07
4	19,87	20,96	20,29	20,32	20,54	19,86	20,89	20,91
5	18,82	19,69	19,40	19,40	19,92	19,22	20,15	20,18
6 Bedst stillede kommuner	17,81	18,58	19,45	19,58	19,93	18,94	19,55	19,56

Kommuner inddelt efter kommunaløkonomisk udgangspunkt								
	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	19,84	21,08	20,63	20,67	20,63	20,17	21,57	21,66
2	19,60	20,80	20,25	20,14	20,39	19,81	21,20	21,30
3	19,49	20,78	20,30	20,28	20,32	19,70	21,07	21,16
4	19,59	20,54	19,97	20,01	20,32	19,71	20,85	20,90
5	19,25	20,10	20,02	20,08	20,53	19,92	20,41	20,40
6 Bedst stillede kommuner	17,50	18,24	19,02	19,12	19,45	18,71	19,24	19,25

Tabel 6.13 illustrerer forskellen mellem landsgennemsnittet og det gennemsnitlige beskatningsniveau for de seks kommunegrupper. De dårligst stillede kommuner synes – uafhængig af kommuneafgrænsning – gennem hele perioden at have et stigende beskatningsniveau, som ydermere niveaumæssigt ligger over gennemsnittet.

Tabel 6.13. Beskatningsniveau 1993-2002. Indeks – landsgennemsnit = 1,00.

	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Udkantsland-kommuner	101,22	104,81	103,35	103,19	100,27	100,67	103,97	105,06
Øvrige landkommuner	100,86	103,06	101,36	100,86	99,22	100,01	102,16	102,48
Centernære landkommuner	98,61	100,11	99,63	98,96	98,85	99,13	101,06	101,15
Øvrige bykommuner	100,88	101,05	100,25	100,26	99,9	99,8	101,64	101,79
Øvrige centerkommuner	100,7	101,39	99,11	98,89	99,63	98,41	100,56	100,69
Centralkommuner	99,43	98,64	99,88	100,06	100,34	100,57	98,63	98,46
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter regionaløkonomisk udgangspunkt								
	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	104,1	104,01	103,44	103,47	101,78	102,93	105,87	106,47
2	98,78	98,06	100,17	100,82	100,21	102,23	100,08	100,25
3	102,83	103,72	101,7	100,85	100,8	101,23	102,6	102,7
4	104	104,5	101,9	101,85	101,43	101,25	101,96	101,89
5	98,5	98,14	97,46	97,25	98,35	97,98	98,35	98,33
6 Bedst stillede kommuner	93,25	92,64	97,67	98,15	98,41	96,55	95,43	95,34
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter kommunaløkonomisk udgangspunkt								
	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	103,88	105,06	103,63	103,64	101,87	102,83	105,27	105,59
2	102,59	103,71	101,69	100,96	100,67	101	103,44	103,82
3	102,04	103,59	101,98	101,65	100,36	100,43	102,82	103,14
4	102,54	102,38	100,32	100,33	100,33	100,44	101,77	101,88
5	100,79	100,18	100,58	100,66	101,38	101,53	99,59	99,42
6 Bedst stillede kommuner	91,62	90,94	95,52	95,85	96,02	95,35	93,89	93,84
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

6.3. *Udviklingen i skat-serviceforholdet i primærkommunerne*

Skat-serviceforholdet angiver forholdet mellem den beskatning, borgerne i den enkelte kommune pålægges, set i forhold til den service, som kommunen tilbyder. Skat-serviceforholdet vil for hele landet pr. definition være lig 1. Et skat-serviceforhold med en værdi mindre end 1 angiver, at kommunen tilbyder en relativ høj service i forhold til den beskatning borgerne betaler, mens

omvendt en værdi større end 1 angiver, at borgerne i kommunen betaler en relativ høj skat i forhold til den service, kommunen tilbyder.

Skat-serviceforholdet er et mål for forskellene i kommunernes økonomiske vilkår, herunder graden af udligning. Et lavt beskatningsgrundlag i kommunen tenderer at give et højt beskatningsniveau, som medfører et skat-serviceforhold større end 1. Høje udgiftsbehov vil ligeledes trække i retning af et skat-serviceforhold større end 1, eftersom større behov med de samme udgifter vil udtrykke et lavere serviceniveau.

Med den beskrevne udvikling - specielt i udskrivningsgrundlaget - må der forventes en indsnævring i forskellene i skat-serviceforholdet mellem kommunerne.

Udviklingen i skat-serviceforholdet fra 1993 til 2002 er vist i tabel 6.14. Det fremgår, at de økonomisk bedst stillede kommuner – uafhængigt af den valgte kommuneafgrænsning - igennem hele perioden har haft et gunstigere skat-serviceforhold end landets øvrige kommuner. Forskellene mellem kommunegrupperne er dog – om end i varierende omfang afhængig af kommuneinddelingen - blevet lidt mindre i den angivne periode.

Tabel 6.14. Skat-serviceforhold 1993-2000

Kommuner inddelt efter den geografiske dimension								
	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Udkantsland-kommuner	1,06	1,07	1,04	1,06	1,06	1,06	1,05	1,06
Øvrige landkommuner	1,05	1,06	1,03	1,04	1,04	1,03	1,04	1,04
Centernære landkommuner	1,02	1,03	1,01	1,01	1,01	1,01	1,01	1,01
Øvrige bykommuner	1,06	1,06	1,04	1,04	1,05	1,05	1,05	1,04
Øvrige centerkommuner	1,04	1,03	1,03	1,02	1,02	1,03	1,03	1,02
Centralkommuner	0,95	0,95	0,97	0,97	0,97	0,97	0,97	0,98
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter regionaløkonomisk udgangspunkt								
	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	1,1	1,1	1,08	1,07	1,09	1,08	1,08	1,07
2	0,99	0,98	1	1,02	1,02	1,02	1,02	1,04
3	1,05	1,05	1,04	1,03	1,04	1,04	1,04	1,03
4	1,04	1,04	1,03	1,03	1,03	1,02	1,02	1,02
5	0,98	0,97	0,97	0,96	0,97	0,97	0,97	0,97
6 Bedst stillede kommuner	0,91	0,92	0,92	0,92	0,92	0,92	0,92	0,91
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommuner inddelt efter kommunaløkonomisk udgangspunkt								
	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 Dårligst stillede kommuner	1,1	1,09	1,08	1,09	1,09	1,07	1,07	1,07
2	1,08	1,09	1,06	1,07	1,07	1,06	1,05	1,05
3	1,07	1,07	1,04	1,05	1,05	1,04	1,05	1,05
4	1,05	1,03	1,03	1,02	1,03	1,03	1,03	1,02
5	0,95	0,96	0,98	0,98	0,98	0,98	0,98	0,99
6 Bedst stillede kommuner	0,9	0,91	0,9	0,9	0,91	0,92	0,92	0,92
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Forskellene i niveauerne for skat-serviceforholdet gør sig også gældende for de enkelte typer af kommune grupper i og uden for hovedstadsområdet, jf. tabel 6.15. For hovedparten af kommune grupperne i hovedstadsområdet har skat-serviceforholdet ligeledes været konstant. Der ses endvidere et fald i skat-serviceforholdet for alle grupper af landkommuner og bykommuner uden for hovedstaden.

Tabel 6.15. Skat-serviceforhold 1993-2002, inddelt efter bymæssighed.

	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Københavns og Frederiksberg Kommuner	0,90	0,89	0,91	0,91	0,92	0,95	0,95	0,99
Hovedstadens forstæder	0,91	0,92	0,92	0,92	0,92	0,92	0,91	0,91
Kommunerne i Nordøstsjælland med over 10.000 indb. i største by	0,95	0,97	0,97	0,98	0,96	0,96	0,95	0,95
Øvrige hovedstadskommuner	0,94	0,96	0,95	0,95	0,96	0,95	0,95	0,94
Bykommuner med over 100.000 indb. i største by	1,06	1,04	1,06	1,05	1,05	1,05	1,05	1,05
Bykommuner med 40.000 til 100.000 indb. i største by	1,05	1,04	1,03	1,01	1,02	1,02	1,01	1,00
Bykommuner med 20.000 til 40.000 indb. i største by	1,06	1,04	1,04	1,04	1,04	1,05	1,05	1,05
Bykommuner med 10.000 til 20.000 indb. i største by	1,07	1,06	1,06	1,05	1,05	1,05	1,06	1,05
Landkommuner med over 50 pct. af bef. i byer	1,04	1,04	1,02	1,01	1,02	1,02	1,02	1,02
Landkommuner med 33-50 pct. af bef. i byer	1,06	1,06	1,04	1,04	1,04	1,04	1,04	1,04
Landkommuner med under 33 pct. af bef. i byer	1,07	1,07	1,05	1,05	1,05	1,04	1,05	1,04
Landkommuner uden bymæssig bebyggelse	1,06	1,07	1,04	1,05	1,05	1,04	1,04	1,04
Hele landet	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Standardafvigelsen	0,077	0,067	0,066	0,065	0,061	0,060	0,060	0,061
Indeks for standardafvigelsen, 1993 = 100	100,0	86,40	85,50	84,58	79,70	78,15	77,62	79,45

Standardafvigelsen er her anvendt som et mål for spredningen i skat-serviceforholdet for alle kommuner. Det fremgår, at spredningen mellem kommunerne i perioden fra 1993 er blevet reduceret til ca. 79 pct. i 1999, hvorefter udviklingen er stagneret

6.4 Udviklingen i skat-serviceforholdet i amtskommunerne.

Skat-serviceforholdet er som nævnt et mål for forskellene i amtskommunernes økonomiske vilkår, herunder graden af udligning jf. ovenfor. Et lavt beskatningsgrundlag i amtskommunerne tenderer at give et højt beskatningsniveau, som således medfører et skat-serviceforhold større end 1, ligesom høje udgiftsbehov vil trække i retning af et forholdsvist højt skat-serviceforhold.

Udviklingen i skat-serviceforholdet fra 1992 til 2003 er vist i tabel 6.16.

Tabel 6.16 skat-serviceforhold i amtskommunerne i perioden 1992-2002, udvalgte år.

	1992	1995	1999	2000	2001	2002
Københavns Kommune	1	0,96	1,03	1,01	0,99	0,96
Frederiksberg kommune	1,07	1,01	1,07	1,09	1,05	1,03
Københavns amtskommune	0,99	1,01	0,96	0,98	0,96	1
Frederiksborg amtskommune	0,93	0,96	0,97	0,97	0,95	0,98
Roskilde amtskommune	0,95	0,94	0,96	0,96	0,95	0,98
Vestsjællands amtskommune	1,02	1,02	1,06	1,05	1,03	1,02
Storstrøms amtskommune	1,02	1,05	1,02	1,03	1,05	1,02
Bornholms amtskommune	1,05	0,93	0,95	0,99	0,96	0,95
Fyns amtskommune	0,98	1,01	1,02	1,02	1,03	1,03
Sønderjyllands amtskommune	1	1,02	1	0,99	1,01	1,02
Ribe amtskommune	0,97	1	0,98	1,01	1	1,03
Vejle amtskommune	1	1,02	0,98	0,99	1	0,99
Ringkøbing amtskommune	0,98	0,95	0,97	0,97	1	1,01
Århus amtskommune	1,03	1,01	1	0,99	1,02	1
Viborg amtskommune	1,03	1,04	1,01	1	1,02	1
Nordjyllands amtskommune	1,03	1,02	1,02	1,01	1,03	1,01
Standardafvigelse	0,03531	0,03548	0,03446	0,03180	0,03235	0,02378
Indekseret standardafvigelse (1997=100)	100	100,500	97,6053	90,0572	91,6268	67,3396

Det fremgår, at der gennem perioden har været betydelige ændringer i skat-serviceforholdet amtskommunerne imellem. Det er således kun Frederiksberg Kommune samt Vestsjællands, Storstrøms, Viborg og Nordjyllands

amt, der i de angivne år har haft et skat-serviceforhold større end én, mens Frederiksborg og Roskilde amt har haft et skat-serviceforhold mindre end én.

Det fremgår endvidere, at standardafvigelsen, der her er et mål for spredningen i skat-serviceforholdet, er reduceret forholdsvis meget fra 1995 og frem til 2002. Den indekserede standardafvigelse viser således et fald på ca. 33 procentpoint i denne periode. Forskellene i de økonomiske vilkår amtskommunerne imellem er med andre ord reduceret kraftigt i perioden 1995-2002.

Det bemærkes endvidere, at amtskommunerne i hovedstadsregionen med undtagelse af Frederiksberg Kommune i 2002 alle har et skat-serviceforhold mindre end én. Omvendt har de øvrige amtskommuner, med undtagelse af Bornholms og Vejle amtskommuner et skat-serviceforhold større end én.

Udviklingen er således gået i retning af en indsnævring i de økonomiske forskelle amtskommunerne imellem. Der synes dog for de seneste år frem til 2002 at være en svag udvikling til gunst for kommunerne og amtskommunerne i hovedstadsregionen.

6.5. Sammenfatning

Det er et væsentligt princip ved tilrettelæggelsen af den kommunale finansiering, at der skal være en sammenhæng mellem skat og service. Skatten i den enkelte kommune skal således være et udtryk for serviceniveauet i den pågældende kommune. Det kommunale tilskuds- og udligningssystem er et vigtigt redskab til at sikre, at denne sammenhæng tilvejebringes.

I dette kapitel er det vist, at udviklingen i det kommunale serviceniveau og det kommunale beskatningsniveau gennem 1980'erne og 1990'erne har ført til mere ensartet situation i landets kommuner.

De dårligst stillede kommer her i det meste af perioden haft et serviceniveau, der er lavere end serviceniveauet i bykommunerne. Tilsvarende har de bedst stillede kommuner i hele perioden haft et serviceniveau over gennemsnittet. Men forskellene er blevet indsnævret betydeligt i perioden. Det gælder både, når man ser på mål for serviceniveauet inden for enkeltområder, og når man – med undtagelse af de bedst stillede kommuner målt efter det regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt - ser på samlede mål for serviceniveauet.

Det samme gælder udskrivningsgrundlaget, som afspejler befolkningens indkomster. Forskellene heri er således i varierende omfang – afhængig af kommuneinddelingen – blevet mindre i løbet af perioden 1980 til 2002.

Målt efter det regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt synes de bedst stillede kommuner at være undtagelser fra denne tendens, idet udskrivningsgrundlaget er vokset fra et forholdsvist højt niveau på hhv. 127 pct. og 130 pct. af landsgennemsnittet til 135 pct. og 135 pct.

Selv om de dårligst stillede kommuner har haft en relativt stor fremgang i indkomster, er beskatningsniveauet blandt disse kommuner vokset forholdsvis meget i perioden. Denne udvikling skal ses i lyset af, at de dårligst stillede kommuner allerede i 1993 havde et gennemsnitligt beskatningsniveau over landsgennemsnittet. I 1993 havde de dårligst stillede kommuner således et beskatningsniveau, der – afhængig af kommuneafgrænsning - er ca. 0,3 til 2,3 procent større end de bedst stillede kommuner, mens det i 2002 er mellem 1,35 og 2,4 procent højere. Denne udvikling hænger sammen med udviklingen i serviceniveauet, hvor de dårligst stillede kommuner som nævnt har nærmet sig landsgennemsnittet.

Ses der på skat-serviceforholdet, som er et samlet mål for den enkelte kommunes beskatningsniveau set i forhold til den service, som kommunen tilbyder, er der tilsvarende sket en indsnævring af forskellene mellem kommunegrupperne.

På det amtskommunale område er udviklingen gået i retning af en indsnævring i de økonomiske forskelle amtskommunerne imellem. Der synes dog for de seneste år frem til 2002 at være en svag udvikling til gunst for kommunerne og amtskommunerne i hovedstadsregionen.

7. Tilskuds- og udligningssystemet, refusionsordninger og aktiv-passiv indsats

7.1. Indledning

Finansieringsudvalget har overordnet til opgave at gøre status over det gældende tilskuds- og udligningssystem med henblik på systemets fordelende opgave, herunder at redegøre for ændringer i de eksterne vilkår - og samtidig revurdere systemet i forhold til hensigtsmæssig opgavevaretagelse.

I dette kapitel er redegjort for de overvejelser vedrørende den kommunale finansiering, der har været gældende generelt ved overgangen fra refusion til generelle tilskud. I kapitlet redegøres herefter for de styringsmæssige hensyn, der har været lagt til grund for fastsættelsen af de gældende refusionsprocenter vedrørende aktive og passive sociale indsatser generelt og konkret på førtidspensionsområdet. Kapitlet behandler endvidere spørgsmålet om refusioners anvendelse som udligningsinstrument. Hensigten er således også at klargøre de – til dels konfliktende – hensyn, som historisk har været, men også fremover vil være afgørende for refusionsprocenternes højde og dermed den opgave, der vil blive stillet til tilskuds- og udligningssystemet. Der henvises endvidere til kapitel 13, hvor emnet også behandles.

7.2. Overgang fra refusion til generelle tilskud

Som redegjort for i kapitel 3 har udviklingen siden 1970 været kendetegnet ved, at kommuner og amtskommuner har fået et større og større ansvar for de offentlige velfærds- og serviceopgaver, hvor en række statslige refusionsordninger er afskaffet og omlagt til generelle tilskud.

Baggrunden for omlægningen har været et princip om, at myndighederne på hvert politisk niveau bør have den fulde kompetence på deres respektive opgavefelter og i forlængelse heraf også selv bør finansiere udgifterne (ansvarsprincippet).

Det har også været et princip, at den samme myndighed bør have ansvaret for alle tilbuddene inden for beslægtede opgaveområder med henblik på at sikre koordination og prioritering mellem de enkelte tilbud. Tilsvarende bør myndigheden bære lige andele af udgifterne til tilbuddene inden for beslægtede områder, som myndigheden selv kan vælge og prioritere imellem (neutralitetsprincippet).

Ansvarsprincippet er udtryk for en holdning om, at den myndighed, der har kompetencen til at disponere indsatsen på et opgavefelt, også selv skal træffe beslutningen om finansieringen. Princippet har således til formål at skabe økonomisk ansvarlighed for den enkelte myndighed.

I forlængelse af dette princip er det vigtigt, at finansieringsreglerne ikke indeholder utilsigtede incitamenter til – alene ud fra økonomiske overvejelser – at vælge bestemte opgaveløsninger frem for andre. Dette synspunkt kommer til udtryk i principperne om neutralitet.

Neutralitetsprincippet indebærer, at der ikke – alene af egenøkonomiske årsager – skal være en fordel forbundet med at vælge en serviceydelse frem for en anden. Neutralitetsprincippet fokuserer dermed på at undgå forvriddinger mellem forskellige subsidierbare løsninger inden for samme myndigheds opgavefelt.

Finansieringen af opgaver ved hjælp af generelle tilskud har været et væsentligt element i gennemførelsen af princippet om, at kompetencen til at træffe beslutninger om den konkrete opgavevaretagelse skal ledsages af det økonomiske ansvar for opgavens finansiering. Opgavefinansiering gennem generelle tilskud formodes herudover normalt at give den bedste mulighed for en lokal prioritering, der er tilpasset de lokale ønsker og behov.

Ved at fjerne refusionsordninger har det således været hensigten at sikre sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar, og derigennem at gøre det muligt for kommunerne at tilpasse opgaveløsningen til de lokale ønsker og behov – uden at være påvirket af, om der ydes refusion til den pågældende opgaveløsning. Sammenhængen mellem kompetence og økonomisk ansvar opnås også ved at øge den lokale omkostningsbevidsthed ved den enkelte foranstaltning. Merudgifterne ved en eventuel aktivitetsudvidelse skal derfor også fuldt ud bæres af den enkelte kommune, og skattemæssigt vil omkostningerne ved en aktivitetsudvidelse derfor blive mere synlig.

De gennemførte finansieringsomlægninger har betydet, at det i dag helt overvejende er på områder, hvor kommunerne har mere begrænsede påvirkningsmuligheder, at der findes refusionsordninger. Refusionsordningerne på disse områder må især ses i sammenhæng med ønsket om at udligne kommunernes udgiftsbehov.

Oversigt over gældende refusionssatser vedrørende aktive-passive indsatser

Ydelse	Refusionsprocent
Kontanthjælp	50
Aktivering	50
Revalidering	50/65
Sygedagpenge	100/50/0
Fleksjob/ledighedsydelse	65/35
Førtidspension	35

7.3. Refusioner som styringsinstrument

Kommunernes udgifter til aktive og passive indsatser afhænger overordnet af de lovgivningsmæssige rammer for tildeling og udmåling af ydelserne samt de lokale erhvervsøkonomiske og sociale forhold.

Kontanthjælpsydelser og indsatser i øvrigt i forbindelse med ledighed og nedsat arbejdsevne reguleres af et omfattende og detaljeret regelsæt. Kommunen foretager en vurdering af den nedsatte arbejdsevne på baggrund af arbejdsprøvninger mv. Som alternativ til kontanthjælp kan kommunen forsøge at revalidere personen med henblik på en varig tilbagevenden til det ordinære arbejdsmarked. Til grund for visitationen skal ligge, at den pågældende vil kunne klare et ordinært understøttet job. Alternativt kan kommunen tilknytte personen til arbejdsmarkedet i et fleksjob. Hvis en personen er tilkendt ret til et fleksjob, har kommunen pligt til at tilbyde et sådant. Endelig kan kommunen tilkende førtidspension til personen.

Udover regelstyring kan kommunens valg mellem forskellige indsatser søges understøttet af økonomiske styringsinstrumenter i form af f.eks. refusion.

Kommunernes udgifter til de enkelte foranstaltninger er bestemt dels af ydelsesniveauerne, dels af den statslige refusionssats. Den statslige refusionssats er således et instrument, der kan understøtte de overordnede rammer for kommunernes indsats. Dette er specielt relevant i de tilfælde, hvor lovgivningen indebærer, at kommunerne i stor udstrækning skal udøve konkrete, individuelle skøn.

Ved tilrettelæggelsen af refusionssystemet i styringssammenhæng har der for det første været taget udgangspunkt i at skabe størst mulig sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar, hvor kommunerne har et medansvar for omfanget af ordningen. Refusionsprocenten er således fastsat til mindre end 100 pct., hvor kommunerne gennem visitationspraksis, forebyggelse eller på anden måde har indflydelse på udgifterne.

For det andet har der ved fastsættelsen af refusionsprocenter på tværs af de forskellige ordninger, der fremtræder som realistiske alternativer i forhold til hinanden, været taget udgangspunkt i, at finansieringsreglerne skal sigte mod neutralitet ud fra de faktiske udgifter.

For det tredje har der været taget udgangspunkt i, at refusionsprocenterne gerne skulle have en størrelse, således at den samlede finansiering kunne bidrage til at skabe hensigtsmæssige rammebetingelser for kommunernes langsigtede dispositioner, herunder ikke mindst tilskynde til en aktiv indsats for at få personer tilbage på det ordinære arbejdsmarked og undgå langvarig/permanent offentlig forsørgelse.

Dette tredje hensyn var et bærende hensyn i forbindelse med nedsættelsen af refusionsprocenten for førtidspension fra 50 pct. til 35 pct. med virkning fra og med 1999. Med de gældende refusionsregler er det således generelt en refusionsprocent på 50 pct. for midlertidige ydelser og 35 pct. for den varige førtidspension. Refusionsreglerne for fleksjob, ledighedsydelse og virksomhedsrevalidering udgør dog en undtagelse herfra.

Baggrunden for nedsættelse af refusionsprocenten var, at førtidspension med de tidligere refusionsregler på kortere sigt kunne være forbundet med lavere udgifter for kommunerne end aktive tilbud. Lovgivningen har haft til formål at sikre en bedre balance mellem udgifterne til forskellige ordninger, således at kommunerne i højere grad end tidligere har en tilskyndelse til at udnytte mulighederne for at forebygge, før tilkendelse af førtidspension bliver relevant. Målsætningen har således været at styrke de økonomiske rammer for, at flest muligt kan fastholde eller opnå en placering på arbejdsmarkedet.

Det bemærkes, at en aktiv indsats som hovedregel vil være økonomisk fordelagtig for kommunen på længere sigt – også ved en højere refusionsprocent. Eksempelvis kan den kommunale merudgift ved individuel jobtræning eller revalideringsydelse frem for en forhøjet almindelig førtidspension betragtes som en investering i en højere grad af selvforsørgelse for ellers passivt forsørgede personer. Afhængig af længden af tidshorizonten skal de berørte personer i gennemsnit kun være selvforsørgende i en forholdsvis kort periode for at den aktive indsats betaler sig for kommunen. Tildelingen af en passiv forsørgelse som førtidspension vil således typisk være gældende for en væsentligt længere periode sammenholdt med varigheden af en aktiv indsats. En aktiv indsats vil derfor som hovedregel resultere i lavere udgifter til forsørgelse på lang sigt, ligesom der kan opnås øgede indtægter i form af et forbedret skattegrundlag.

Nedsættelsen af refusionsprocenten for førtidspension skal samtidig ses i sammenhæng med en række ændringer i den sociale pensionslovgivning, der blev gennemført med virkning pr. 1. juli 1998 med henblik på at understøtte den arbejdsmarkedsrettede indsats i kommunerne. Med lovændringen indførtes bl.a. en ny bestemmelse om en helhedsvurdering i forbindelse med afgørelsen om forsørgelsesgrundlag og øvrig hjælp. Lovændringen indebar også, at kommunen først kan begynde en sag om førtidspension, når alle aktiverings- og revalideringsmuligheder vurderes at være udtømte. Målet har været at sikre, at personer, der kan hjælpes tilbage på arbejdsmarkedet tidligt i forløbet, får den rigtige hjælp i form af aktivering, revalidering mv., mens personer, hvis arbejdsevne er så nedsat, at tilbagevenden til arbejdsmarkedet ikke er muligt, ligeledes tidligt i sagsforløbet får afklaret deres sag og tilkendt førtidspension.

Den enkelte kommunes muligheder for at skaffe arbejde til personer, der er marginaliseret eller udstødt fra arbejdsmarkedet, er blandt andet afhængig af de lokale erhvervsøkonomiske og sociale forhold. Der er en tendens til, at der i højledighedskommuner er flere førtidspensionister end i lavledighedskommuner. Der er således mange førtidspensionister i de kommuner, der samtidig skal aktivere og skaffe beskæftigelse til forholdsvis mange arbejdsløse. For specielt udkantkommuner og andre vanskeligt stillede kommuner kan det derfor være vanskeligt at leve op til intentionerne om en aktiv indsats, og finansieringen af førtidspensionen med nedsat refusionsprocent medfører et øget udgiftspress, som er særligt belastende for disse kommuner.

7.4. Refusioner som udligningsinstrument

Omlægningen fra refusioner til generelle tilskud har betydet, at kravene til det generelle udligningssystem evne til at sikre nogenlunde ensartede økonomiske forhold kommunerne imellem er blevet væsentligt forøget.

Som redegjort for i kapitel 3 har omlægninger af refusionsordninger ofte været fulgt op af ændringer i det generelle udligningssystem. Den sociale refusionsomlægning i 1987 blev eksempelvis ledsaget af en række tilpasninger af udligningssystemet med en øget vægt af de sociale kriterier, indførelse af nye sociale kriterier, forhøjelse af tilskuddet til kommuner med særlig svagt beskatningsgrundlag samt visse ændringer i udligningsniveauerne.

Endvidere er udligningssystemet løbende søgt tilpasset til ændringer i udgiftsudviklingen, herunder fordelingen af sociale udgifter. Der blev således eksempelvis i 1994 indført et nyt udgiftsbehovskriterium for kommunerne: antallet af 20-59-årige uden beskæftigelse, der skulle bidrage til udligningen

af de kommunale udgifter til førtidspension. Ligeledes var hovedsigtet med finansieringsreformen i 1995 at sikre den sociale balance mellem kommunerne. Reformen indebar blandt andet en forhøjelse af udligningsniveauerne og en omlægning af de sociale kriterier.

Refusionssystemet og det generelle udligningssystem skal nødvendigvis ses i sammenhæng. For det første sikrer refusionssystemet en vis udligning af eksisterende forskelle i de kommunale udgiftsbehov, hvor refusionen mere præcist kan beskrive forskellene i sociale udgifter i forhold til et fordelingsystem baseret på objektive kriterier. På områder, hvor det kan være vanskeligt at finde præcise objektive kriterier, der afspejler den enkelte kommunes udgiftsbehov, kan refusionssystemet således supplere eller erstatte det generelle udligningssystem. Udligningen via refusionssystemet vil naturligvis afhænge af refusionsprocentens størrelse. Jo højere refusionsprocent, desto mere udlignes kommunernes forskellige udgiftsbehov.

For det andet kan refusionsordninger bidrage til at reducere behovet for udligning af forskelle i kommuners skattegrundlag i det omfang, forskellene i sociale udgifter ikke samvarierer med forskellene i skattegrundlag. En refusion af en kommunes sociale udgifter vil her kunne mindske behovet for udligning for kommuner med et lavt skattegrundlag.

Som beskrevet i kapitel 8 har nogle kommuner meget lave udgifter til førtidspension pr. indbygger i forhold til landsgennemsnittet, men især er der nogle kommuner, der har meget høje udgifter. Det fremgår endvidere, at kommunerne med det bedste kommunaløkonomiske udgangspunkt har førtidspensionsudgifter pr. indbygger, der svarer til ca. 2/3 af udgifterne pr. indbygger i de mindre gunstigt stillede kommuner.

Hvis der ønskes fastsat en lav refusionsprocent, skal man således omvendt være opmærksom på, i hvilket omfang det via det generelle udligningssystem er muligt at kompensere for spredningen i udgifterne til førtidspension.

7.5. Sammenfatning

I udformningen af refusionssystemet og fastsættelsen af refusionssatserne indgår en vurdering af kommunernes påvirkningsmuligheder vedrørende aktive og passive indsatser. Med den delvise refusion har kommunerne et medansvar for udgiftsomfanget til de enkelte ordninger.

Refusionssatserne har med reglerne før 1999 været fastsat ensartet for henholdsvis aktive og passive indsatser. Formålet med nedsættelsen af refusionsraten for førtidspension fra 50 pct. til 35 pct. med virkning fra og med

1999 har været at styrke de økonomiske rammer for, at flest muligt kan fastholde eller opnå en placering på arbejdsmarkedet. Med nedsættelsen af refusionsprocenten har det været hensigten at sikre en bedre balance mellem udgifterne til de forskellige ordninger, således at kommunerne i højere grad end tidligere har en tilskyndelse til at udnytte mulighederne for at forebygge, før tilkendelse af førtidspension bliver relevant. En aktiv indsats vil dog under alle omstændigheder være økonomisk fordelagtig for kommunen på længere sigt. Dette ville også være tilfældet ved en højere refusionsprocent. Det bemærkes, at samtidig med nedsættelsen af refusionsprocenten er der sket en række materielle ændringer i den sociale pensionslovgivning om øgede krav til kommunernes forebyggende foranstaltninger.

Kommunernes aktuelle udgifter til førtidspension er kendetegnet ved en forholdsvis stor spredning, hvor nogle kommuner – specielt med et svagt kommunaløkonomisk udgangspunkt - har meget høje udgifter til førtidspension pr. indbygger. Der er samtidig en tendens til, at der i højledighedskommuner er flere førtidspensionister end i lavledighedskommuner. Der er således mange førtidspensionister i de kommuner, der samtidig skal aktivere og skaffe beskæftigelse til forholdsvis mange arbejdsløse. I det omfang det ikke er muligt via det generelle udligningssystem at finde præcise objektive kriterier, der afspejler den enkelte kommunes udgiftsbehov på området, er refusion af udgifterne et supplement eller alternativ hertil. Hensynet til balancen kommunerne imellem vil i givet fald skulle afvejes i forhold til hensynet til at sikre en fortsat styrket kommunal indsats for at fastholde ordinær beskæftigelse og forebygge førtidspensionering.

Lidt anderledes udtrykt vil refusionsprocentens højde til en vis grad afspejle prioriteringen af styrings-/ansvarshensynet i forhold til udligningshensynet. Det kommunale tilskuds- og udligningssystem kan i den forbindelse benyttes til så vidt muligt at afbøde utilsigtede byrdefordelingsmæssige virkninger af ændrede refusionsprocenter. Hvis der ønskes fastsat en lav refusionsprocent, skal man være opmærksom på, i hvilket omfang det via det generelle udligningssystem er muligt og hensigtsmæssigt at kompensere for spredningen i udgifterne til førtidspension.

Udvalget bemærker endelig, at hverken fastsættelsen af refusionsprocenter eller overvejelser om opgaveplacering indgår i udvalgets kommissorium.

8. Udligning på særskilte områder - førtidspension

8.1. Indledning

I dette kapitel er indledningsvis redegjort for udviklingen i reglerne for tilkendelseskompetence og finansiering af udgifterne til førtidspension. Siden den første nedsættelse af den statslige refusion af kommunernes udgifter til førtidspension er de kommunale udgifter vokset til ca. 8,7 mia. kr. i 2003 – svarende til ca. 1,2 pct. af beskatningsgrundlaget - og væksten vil fortsætte i de kommende år. Det skønnes, at de kommunale udgifter til førtidspension vil vokse til et niveau på knap 3 procent af kommunernes beskatningsgrundlag.

Det er i dette kapitel vist, at der er betydelige forskelle i kommunernes udgifter til førtidspension. Kommunerne kompenseres under ét for disse udgifter via den kommunale budgetgaranti. Herudover indgår der i udligningen af udgiftsbehov et såkaldt ”erhvervsbetinget førtidspensionskriterium”, som skal medvirke til at udligne den økonomiske belastning mellem kommunerne.

Der henvises i øvrigt til bilag 8.A, hvor det nuværende udgiftsbehovskriterium ”erhvervsbetinget førtidspensionskriterium” er analyseret.

8.2. Regler og lovændringer i forbindelse med førtidspension

8.2.1. Tilkendelseskompetence, betingelser for tildeling og refusion

Fra 1992 er afgørelseskompetencen decentraliseret. I tabel 8.1 er vist en oversigt over udviklingen i tilkendelseskompetence og finansiering af førtidspension.

Tabel 8.1. Udviklingen i tilkendelseskompetencen samt finansieringen af førtidspension⁴

1983	Grundlæggende tilkendelseskriterier er baseret på lov nr. 248 af 8. juni 1983. Loven gav øget mulighed for at tilkende behovsbestemt førtidspension, og har været fulgt af en betydelig stigning i antallet af førtidspensioner.
Før 1992	De amtslige revaliderings- og pensionsnævn havde afgørelseskompetencen i forhold til tilkendelse af førtidspension.
1992	1. jan. fik kommunerne kompetence til at afgøre sager om (forhøjet) almindelig førtidspension, mens sager vedrørende højeste og mellemste førtidspension samt invaliditetsydelse fortsat blev afgjort af revaliderings- og pensionsnævnene efter indstilling fra kommunerne. (Lov nr. 399 af 6. juni 1991) Samtidig med overførslen af tilkendelseskompetence blev refusions­satsen for nytilkendte førtidspensioner nedsat fra 100 pct. til 50 pct. for pensionister under 60 år. Samtidig indførtes budgetgarantien, der på førtidspensionsområdet skulle sikre, at kommunerne under et ikke skulle påvirkes af finansieringsomlægningen eller af udviklingen i antallet af førtidspensioner (Lov nr. 384 af 6. juni 1991)
1994	1. juli ændredes loven om social pension sådan, at kommuner efter anmodning kunne få socialministerens godkendelse til at få overført den fulde kompetence til at afgøre alle sager om førtidspension. Som følge heraf fik 38 kommuner fuld tilkendelseskompetence fra 1. juli 1994 - 30.juni 1998. (Lov nr. 448 af 1. juni 1994).
1997	Refusionssatsen for førtidspensionister over 60 år blev nedsat til 50 pct. for pensioner tilkendt efter 12.6. 1997.
1998	1. juli fik alle 275 kommuner fuld tilkendelseskompetence til alle sager vedrørende førtidspension undtaget ankesager. Samtidig trådte den ny sociallovgivning i kraft, som strammede kravene til, at alle muligheder for revalidering m.v. skulle være afprøvet før tilkendelse af førtidspension.

⁴ Den Sociale Ankestyrelse (2000), IM(1998), Christiansen (2000)

1999	Nedsættelse af refusionsprocenten fra 50 pct. til 35 pct. for nytilkendte førtidspensioner.
2000	Med lov nr. 285 af 25. april 2001 har Folketinget vedtaget en førtidspensionsreform med virkning fra 1. januar 2003. Lovændringen indebærer i hovedtræk, at tilkendelse af førtidspension foregår efter arbejdssevnekriteriet, at antallet af ydelsesniveauer reduceres, og at ydelsesstrukturen forenkles bl.a. via bruttoficerings. I bemærkningerne til lovforslaget angives finansieringsvirkningen af det samlede forslag til ca. 2 mia. kr. i 2020 i forhold til de gældende regler.

Der opereres dels med helbredsbestemte dels med behovsbestemte tildelinger af førtidspension. Den helbredsbestemte førtidspension tildeles, når erhvervsevnen af fysiske eller psykiske årsager er nedsat varigt med mere end 50 procent, mens behovsbestemt førtidspension tildeles på baggrund af rent sociale eller en kombination af sociale og helbredsmæssige forhold.

I statistikkerne skelnes der mellem ansøgere uden pension, dvs. oftest førstegangssøgende samt ansøgere, der allerede har fået tilkendt en pension, men som f.eks. søger om en forhøjelse. I 2001 var der 15.977 ansøgere uden pension, hvoraf knap 5 pct. fik afslag på ansøgningen. De helbredsbedingede nytilkendelser udgjorde ca. 84 pct., mens de behovsbetingede udgjorde ca. 9 pct. I samme år var der 7.736 ansøgninger om forhøjelse af pension, hvoraf ca. 27 pct. fik afslag. Herudover var der en række andre sager, så det samlede antal ansøgninger var 26.461.

I 1996 var antallet af ansøgere uden pension 29.205 og antallet af nytilkendelser 23.683, hvilket betyder, at knap 19 pct. fik afslag på ansøgningen. Det samlede antal ansøgninger var i 1996 40.972.

Antallet af ansøgninger var således væsentligt mindre i 2001 end i 1996 for såvel ansøgere uden pension som for øvrige sager, mens afslagsprocenten for ansøgere uden pension er faldet betydeligt. Alt i alt må det konkluderes, at antallet af nytilkendelser er væsentlig mindre i 2001 end i 1996. Udviklingen i de mellemliggende år synes at afspejle samme tendens. Fra 1998 til 1999 faldt antallet af nytilkendelser således med 32 pct. Især er antallet af behovsbetingede nytilkendelser faldet.

Af betydning for faldet i antallet af ansøgninger om, og antallet af tilkendelser af førtidspension har været indførelsen af ny sociallovgivning med virkning pr. den 1. juli 1998. Endvidere må nedsættelsen af refusionsprocenten -

senest fra 50 pct. til 35 pct. i 1999 - antages at have bidraget til, at den kommunale indsats for at fastholde folk i ordinær beskæftigelse og forebygge førtidspensionering er blevet styrket.

8.2.2 Betalingsforpligtelsen for de enkelte kommuner

Hovedreglen er, at pensionistens opholdskommune har betalingsforpligtelsen for førtidspension. Når modtageren af social pension på eget initiativ flytter til en anden kommune, overtages betalingsforpligtelsen af den nye opholdskommune.

Tilflytningskommunen har dog under forskellige forudsætninger ret til at få udgifterne til førtidspension refunderet af den tidligere opholdskommune. Dette er blandt andet tilfældet, når flytningen er sket under medvirken fra den tidligere opholdskommune eller en anden offentlig myndighed. Dette kan fx være tilfældet ved flytning til særlige institutioner. Kommunerne kan også indbyrdes aftale, at en tidligere opholdskommune yder hjælp til en ny opholdskommune.

Reglerne om, at den tidligere opholdskommune refunderer eller medfinansierer førtidspensionsudgifterne i en ny bopælskommune, finder imidlertid kun anvendelse i begrænset omfang. Generelt påhviler betalingsforpligtelsen således opholdskommunen.

Det bemærkes, at regeringen i oktober 2003 har fremsat forslag om ændring af den sociale retssikkerhedslov, der bl.a. indebærer, at den kommune, der tilkender førtidspension, skal yde refusion i indtil fem år efter flytning til en anden kommune.

8.2.3 Tilskuds- og udligningssystemets behandling af førtidspensionsudgifterne

Kommunerne fik refunderet udgifterne til førtidspension med 100 pct. frem til regnskabsåret 1992, hvor refusionsprocenten som tidligere nævnt blev nedsat til 50 pct. for nytilkendte førtidspensioner indtil 60 år. I de første år efter finansieringsreformen af førtidspensionsudgifterne var den økonomiske belastning for kommunerne af flere grunde begrænset.

For det først medførte budgetgarantien, at stigningen i kommunernes samlede udgifter til førtidspension blev kompenseret via bloktilskuddet, der med undtagelse af regnskabsåret 1995 blev fordelt efter beskatningsgrundlag.

For det andet var kommunernes samlede udgifter til førtidspension i de første år efter reformen begrænsede, som det ses af figur 8.1. Det skyldtes formentlig, at kommunerne i forventning om reformen havde afsluttet flere sager end sædvanligt i 1991. Samtidig gjaldt reformen alene nytilkendelser, hvilket medførte en økonomisk byrde, der holdt sig inden for de almindelige forskydninger i kommunernes økonomiske belastning.

Med virkning fra 1995 indførtes et førtidspensionskriterium i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov. Kriteriet angav ”antal 20-59 årige uden beskæftigelse”. I forbindelse med reformen af det samlede tilskuds- og udligningssystem med virkning fra regnskabsåret 1996 blev dette kriterium afløst af kriteriet ”erhvervsbetinget førtidspension”, som beregnes på grundlag af erhvervsfordelingen i kommunerne.

Med virkning fra og med regnskabsåret 1999 blev refusions-satsen for førtidspensionsudgifterne yderligere nedsat fra 50 pct. til 35 pct. samtidig med, at der blev gennemført en reform på bl.a. sygedagpengeområdet. I forbindelse hermed blev der indført et overgangstilskud, der på førtidspensionsområdet dog alene skulle kompensere for nedsættelsen af refusions-satsen fra 50 pct. til 35 pct.

Refusionsnedsættelserne har i hele perioden alene haft virkning for nytilkendelser, hvilket har betydet, at den økonomiske belastning af kommunerne i de første år var forholdsvis beskeden. Men de kommunale udgifter til førtidspension har været stigende år for år og udgjorde for regnskabsåret 2001 6,8 mia. kr. og udgør for budgetåret 2003 8,7 mia. kr. De skævheder, der måtte eksistere mellem kompensation og udgifter, har derfor fået voksende betydning.

8.3. Udviklingen i udgifterne til førtidspensioner

I det følgende gives et overblik over udviklingen i udgifterne forbundet med førtidspension, desuden suppleres med udviklingen i udgifterne til revalidering og sygedagpenge.

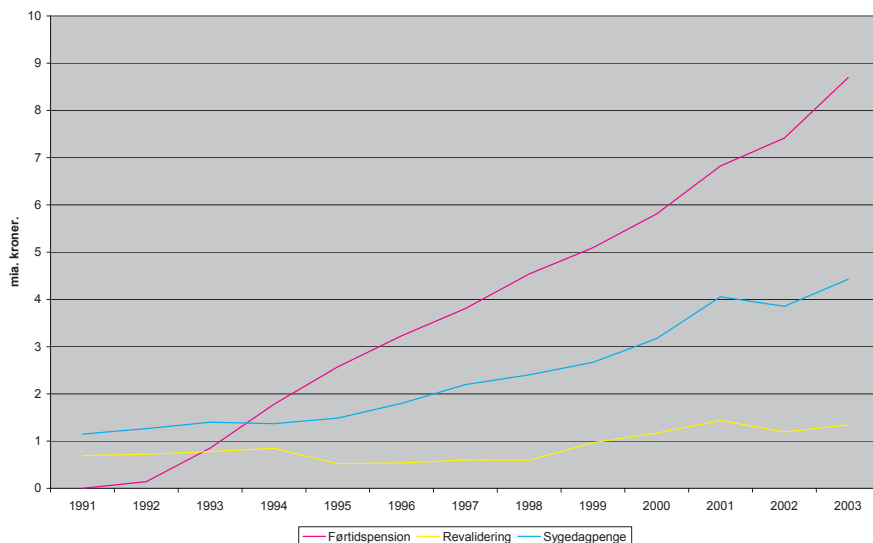
8.3.1. Udviklingen i udgifterne til førtidspensioner, revalidering og sygedagpenge

Udviklingen i de samlede udgifter

De kommunale udgifter til førtidspension har været stigende, siden refusionsprocenten i 1992 blev nedsat fra 100 pct. til 50 pct. Også udgifterne til

sygedagpenge er steget, mens udgifterne til revalidering derimod ikke er steget målt i løbende priser.

Figur 8.1 Udviklingen i de kommunale udgifter til førtidspension, revalidering og sygedagpenge (løbende priser).



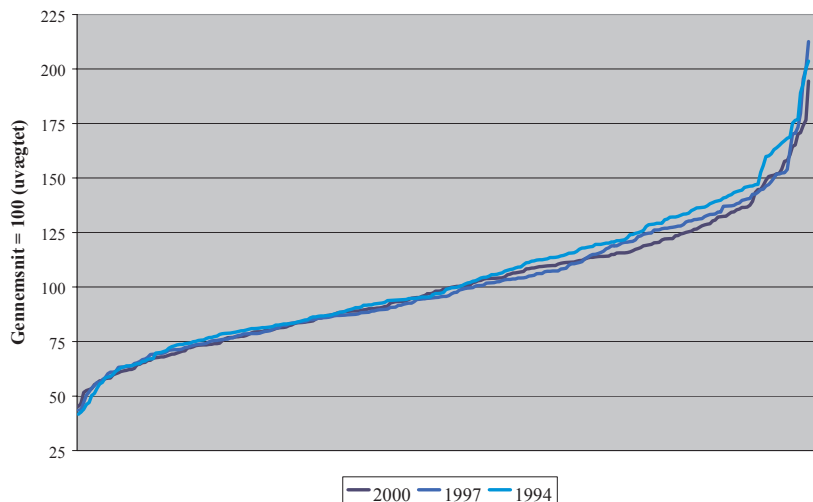
Samlet set kompenseres kommunerne via budgetgarantien for stigningen i udgifterne til førtidspension, mens forskellene i førtidspensionsudgifterne mellem kommunerne udlignes via det kommunale udligningssystem. For at få et samlet billede af byrdefordelingen af førtidspensionsudgifterne for kommunerne er det således relevant at undersøge de faktiske førtidspensionsudgifter før tilskud og udligning og førtidspensionsudgifterne ”efter” tilskud og udligning.

Spredningen i førtidspensionsudgifter – udviklingen heri

I figur 8.2 er hver kommunes førtidspensionsudgifter pr. indbygger for henholdsvis 1994, 1997 og 2000 indekseret i forhold til landsgennemsnittet (index = 100). Efterfølgende er kommunerne sorteret fra mindste til største index. Af figuren ses for det første, at kurven med de indekserede værdier danner et liggende S. Det afspejler, at nogle kommuner har meget lave udgifter til førtidspension pr. indbygger i forhold til landsgennemsnittet, men

især er der nogle kommuner, der har meget høje udgifter. De kommuner, der har meget høje udgifter, vil det givetvis være vanskeligt at kompensere fuldt ud.

Figur 8.2. Spredningen i kommunernes udgifter til førtidspension pr. indb.



(index gennemsnit = 100)

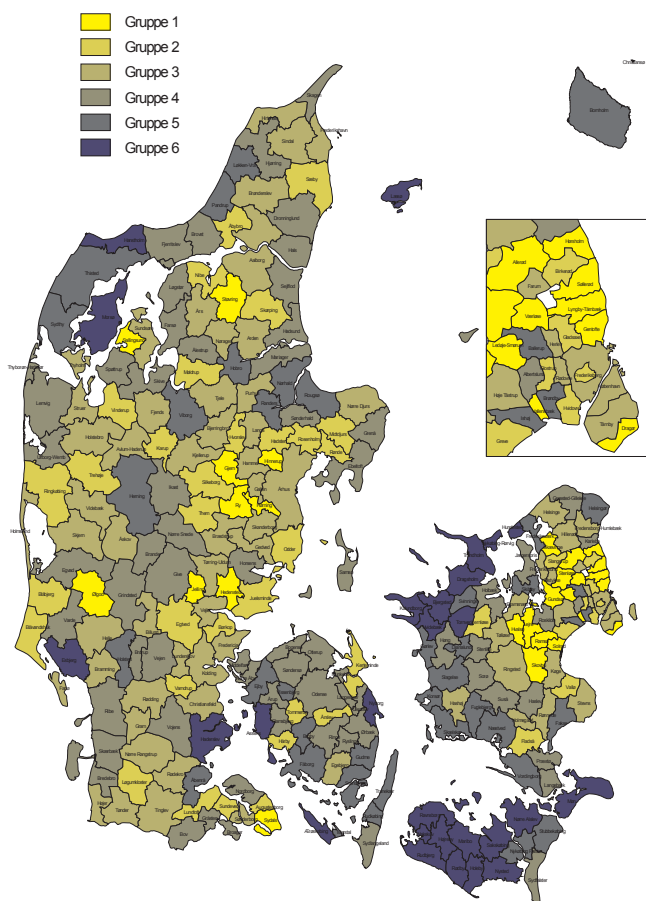
8.3.2. Førtidspensionsudgifterne i forskellige kommunetyper

Aktuelle udgifter før udligning

For at få et indtryk af om førtidspensionsudgifterne udgør en relativt større økonomisk belastning i bestemte kommunetyper, foretages en sammenligning mellem forskellige kommunetyper. Udgifterne er i det følgende bestemt ved de budgetterede udgifter for 2003.

I figur 8.3 er vist førtidspensionsudgifterne pr. indbygger opdelt på kvartiler - dog er de to yderligste kvartiler inddelt i to grupper ved henholdsvis 1. og 9. decil. Der tegner sig et tydeligt regionalt mønster i udgifterne til førtidspension. Specielt er udgifterne høje på Lolland, Falster og Langeland samt i Vestsjælland og på dele af Fyn, mens udgifterne er relativt lave i hovedstadsområdet og i dele af Jylland.

Figur 8.3. Før tidspensionsudgifterne pr. indbygger, budget 2003



I tabel 8.2 er de gennemsnitlige førtidspensionsudgifter pr. indbygger vist for kommunerne inddelt efter geografisk udgangspunkt. Det fremgår af tabellen, at kommune-grupperne udkantslandkommunerne (gruppe 1), øvrige bykommuner (gruppe 4), og øvrige centerkommuner (gruppe 5) gennem hele perioden har haft højere udgifter til førtidspension pr. indbygger end landsgennemsnittet, mens centralkommuner (gruppe 6) og centernære landkommuner (gruppe 3) har haft udgifter til førtidspension under gennemsnittet.

Tabel 8.2. Førtdspensionsudgifterne pr. indbygger 1992-2003, inddelt efter geografisk dimension

Kr.	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Hele landet	28	493	615	722	857	959	1090	1276	1381	1615
Udkants- kommuner	29	578	709	827	995	1134	1320	1551	1707	1984
Øvrige land- kommuner	29	508	630	717	851	966	1119	1314	1431	1682
Centernære landkommuner	26	493	591	693	811	926	1058	1220	1329	1514
Øvrige by- kommuner	35	511	640	750	891	1016	1180	1386	1522	1754
Øvrige cen- terkommuner	26	485	619	719	875	996	1137	1329	1473	1705
Centralkom- muner	24	479	596	705	831	909	1014	1186	1259	1496

I tabel 8.3 er de aktuelle gennemsnitlige førtdspensionsudgifter pr. indbygger vist for kommunerne inddelt efter bymæssighed. Det ses, at København og Frederiksberg, hovedstadens forstæder og "øvrige" kommuner i Nordøstsjælland har de laveste gennemsnitlige udgifter, mens kommuner i Nordøstsjælland med over 10.000 indbyggere i største by og bykommuner med henholdsvis mellem 10.000 og 20.000 indbyggere og mellem 40.000 og 100.000 indbyggere i største by har de største gennemsnitlige udgifter pr. indbygger.

Tabel 8.3. Førtidspensionsudgifterne pr. indbygger, budget 2003, inddelt efter bymæssighed

Kr.	2003
Hele landet	1615
Københavns og Frederiksberg Kommuner	1429
Hovedstadens forstæder	1335
Kommunerne i Nordøstsjælland med over 10.000 indbyggere i største by	1772
Øvrige kommuner i Nordøstsjælland	1363
Bykommuner med over 100.000 indbyggere i største by	1578
Bykommuner med 40.000 til 100.000 indbyggere i største by	1824
Bykommuner med 20.000 til 40.000 indbyggere i største by	1761
Bykommuner med 10.000 til 20.000 indbyggere i største by	1907
Landkommuner med over 50 pct. af befolkningen i byer	1717
Landkommuner med 33-50 pct. af befolkningen i byer	1681
Landkommuner med under 33 pct. af befolkningen i byer	1611
Landkommuner uden bymæssig bebyggelse	1717

I tabel 8.4 er de gennemsnitlige førtidspensionsudgifter pr. indbygger opdelt efter regionaløkonomisk udgangspunkt. Det fremgår heraf, at de dårligst stillede kommuner målt ved de regionaløkonomiske faktorer har markant

højere udgifter til førtidspension pr. indbygger end landsgennemsnittet, mens kommunerne med højest indeks har de laveste udgifter til førtidspension. Der er ikke en klar sammenhæng for de øvrige grupperinger.

Tabel 8.4. Førtidspensionsudgifterne pr. indbygger 1992-2003, inddelt efter regionaløkonomisk udgangspunkt

Kr.	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Hele landet	28	493	615	722	857	959	1090	1276	1381	1615
1 Dårligst stillede kommuner	32	575	726	844	1054	1233	1434	1699	1863	2211
2	26	506	625	725	874	961	1097	1299	1336	1680
3	31	525	660	769	913	1034	1180	1379	1512	1732
4	31	529	657	776	912	1024	1166	1354	1478	1698
5	25	447	559	656	789	882	1006	1172	1301	1484
6 Bedst stillede kommuner	20	395	499	594	679	748	852	970	1051	1225

Endelig er i tabel 8.5 vist førtidspensionsudgifterne pr. indbygger opdelt efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt. Det fremgår, at kommunerne med det højeste kommunale udgangspunkt har førtidspensionsudgifter pr. indbygger, der svarer til ca. 2/3 af udgifterne pr. indbygger i de mindre gunstigt stillede kommuner.

Tabel 8.5. Førtidspensionsudgifterne pr. indbygger 1992-2003, inddelt efter kommunaløkonomisk udgangspunkt

Kr.	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Hele landet	28	493	615	722	857	959	1090	1276	1381	1615
1 Dårligst stillede kommuner	38	576	719	827	1003	1134	1328	1573	1676	1972
2	32	548	686	811	974	1116	1298	1520	1690	1959
3	36	542	673	777	921	1048	1217	1422	1539	1772
4	29	529	656	767	907	1022	1158	1352	1500	1726
5	23	462	582	691	827	905	1012	1200	1258	1511
6 Bedst stillede kommuner	20	374	466	551	637	708	801	905	995	1141

Førtidspensionsudgifterne efter tilskud og udligning

Den samlede tilskuds- og udligningseffekt af, at kommunerne har overtaget finansieringen af en væsentlig andel af førtidspensionsudgifterne, kan inddelles i 3 dele. For det første øges statstilskuddet, for det andet øges skattetryksfaktoren, der indgår i beregningen af udligningen af beskatningsgrundlag, og for det tredje udlignes førtidspensionsudgifterne via udgiftsbehovsudligningen.

Tabel 8.6 a, b og c viser ændringen i netto tilskuds- og udligningsbeløbene fordelt på kommune grupper fra en situation uden kommunal medfinansiering af førtidspensionsudgifterne til den nuværende situation. Dvs. at statstilskuddet stiger med de samlede førtidspensionsudgifter, at skattetryksfaktoren stiger, og at kriteriet erhvervsbetinget førtidspension indgår i udgiftsbehovsudligningen.

Tabel 8.6.a. Ændring i tilskuds- og udligningsbeløb på grund af førtidspension samt nettovirkning. Geografisk dimension, budget 2003, procent af beskatningsgrundlag

	Udligning beskatningsgr.	Udligning udgiftsbehov	Stats-tilskud	Tilskud/udligning i alt	Førtidspension-sudgifter	Virkning i alt
Hele landet	-0,01	0,00	-1,19	-1,20	1,20	0,00
Udkantskommuner	-0,16	0,02	-1,19	-1,34	1,79	0,45
Øvrige landkommuner	-0,13	0,06	-1,19	-1,25	1,46	0,20
Centernære landkommuner	-0,09	0,09	-1,19	-1,19	1,24	0,04
Øvrige bykommuner	-0,09	0,03	-1,19	-1,25	1,47	0,22
Øvrige centerkommuner	-0,03	-0,01	-1,19	-1,24	1,34	0,10
Centralkommuner	0,06	-0,02	-1,19	-1,15	0,99	-0,16

Note: (+) = tab i pct. af beskatningsgrundlag, (-) = gevinst i pct. af beskatningsgrundlag.

Tabel 8.6.b. Ændring i tilskuds- og udligningsbeløb på grund af førtidspension samt nettovirkning. Regionaløkonomisk udgangspunkt, budget 2003, procent af beskatningsgrundlag

	Udligning beskatningsgr.	Udligning udgiftsbehov	Stats-tilskud	Tilskud/udligning i alt	Førtidspensionsudgifter	Virkning i alt
Hele landet	-0,01	0,00	-1,19	-1,20	1,20	0,00
1 Dårligst stillede kommuner	-0,17	-0,02	-1,19	-1,38	1,99	0,61
2	-0,10	-0,12	-1,19	-1,41	1,34	-0,07
3	-0,10	0,00	-1,19	-1,28	1,45	0,16
4	-0,05	-0,01	-1,19	-1,25	1,34	0,09
5	0,00	0,03	-1,19	-1,16	1,07	-0,09
6 Bedst stillede kommuner	0,24	0,11	-1,19	-0,84	0,65	-0,19

Note: (+) = tab i pct. af beskatningsgrundlag, (-) = gevinst i pct. af beskatningsgrundlag.

Tabel 8.7.c. Ændring i tilskuds- og udligningsbeløb på grund af førtidspension samt nettovirkning. Kommunaløkonomisk udgangspunkt, budget 2003, procent af beskatningsgrundlag

	Udligning beskatningsgr.	Udligning udgiftsbehov	Stats-tilskud	Tilskud/udligning i alt	Førtidspensionsudgifter	Virkning i alt
Hele landet	-0,01	0,00	-1,19	-1,20	1,20	0,00
1 Dårligst stillede kommuner	-0,21	0,02	-1,19	-1,38	1,83	0,46
2	-0,17	0,02	-1,19	-1,38	1,77	0,43
3	-0,11	0,03	-1,19	-1,26	1,53	0,27
4	-0,05	-0,02	-1,19	-1,26	1,38	0,12
5	-0,02	-0,06	-1,19	-1,27	1,09	-0,18
6 Bedst stillede kommuner	0,24	0,10	-1,19	-0,85	0,60	-0,25

Note: (+) = tab i pct. af beskatningsgrundlag, (-) = gevinst i pct. af beskatningsgrundlag.

Af tabellerne ses, at udgiftsbehovsudligningen ikke bidrager i væsentlig grad til kompensation for førtidspensionsudgifterne, og i det hele taget har ringe betydning. Statstilskuddet har den dominerende indflydelse på den samlede virkning.

Den mindst gunstigt stillede kommunegruppe i forhold til den kommunaløkonomiske inddeling har samlet set et tab på 0,46 procentpoint af beskatningsgrundlaget. Denne gruppe modtager 1,19 procentpoint på grund af forøgelse af statstilskud og yderligere 0,21 procentpoint på grund af ændret skattetryksfaktor i beskatningsgrundlagsudligningen. Men faktisk får gruppen et tab på 0,02 procentpoint som følge af kriteriet ”erhvervsbetinget førtidspension” og førtidspensionsudgifternes øvrige indflydelse på udgiftsbehovsudligningen via de sociale kriterier. Da førtidspensionsudgifterne før udligning udgør 1,83 pct. af beskatningsgrundlaget, udgør den samlede nettovirkning et tab på 0,46 procentpoint.

Boks 3.2. Indhold i udligningsvirkningen

Udligning beskatningsgrundlag indeholder virkningen af ændringen af skatetryksfaktoren i landsudligningen og i hovedstadsudligningen samt virkningen på tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag. Endvidere er indeholdt virkningen på overudligning og korrektion for overudligning.

Udligningen udgiftsbehov indeholder virkningen i landsudligningen og i hovedstadsudligningen.

8.3.3. Fremskrivning af udgifter til førtidspension

Fremskrivning af udgifter – før udligning

I tabel 8.7 er vist en beregning af byrdefordelingen før udligning, hvis statsrefusionen i 2003 var 35 procent på samtlige førtidspensionsudgifter. Beregningen viser ændringen fra en situation uden kommunal medfinansiering af førtidspensionsudgifter til en situation med 35 pct. refusion af samtlige udgifter. Situationen sammenlignes med den aktuelle situation (jf. søjle 5 i tabellerne 8.6.a-c) og kan betragtes som en opskrivning af kommunernes førtidspensionsudgifter i 2003 til situationen på langt sigt.

Tabellen er således et forsøg på at illustrere udgiftsbelastningen af kommunerne på langt sigt af nedsættelsen af refusionssatsen på førtidspension til 35 procent.

Tabel 8.7. Sammenligning af førtidspensionsudgifterne i 2003. Aktuel refusion og 35 pct. refusion – før udligning

	Geografisk dimension		Regionaløk. udgangspunkt		Kommunaløk. udgangspunkt	
	Aktuel	35 pct.	Aktuel	35 pct.	Aktuel	35 pct.
Pct. af beskatningsgrundlag						
Hele landet	1,20	2,90	1,20	2,90	1,20	2,90
1 Dårligst stillede kommuner	1,79	4,72	1,99	4,91	1,83	4,66
2	1,46	3,60	1,34	3,24	1,77	4,54
3	1,24	3,01	1,45	3,48	1,53	3,86
4	1,47	3,60	1,34	3,27	1,38	3,31
5	1,34	3,38	1,07	2,54	1,09	2,57
6 Bedst stillede kommuner	0,99	2,31	0,65	1,55	0,60	1,40

For udkantskommunerne og kommunerne med det mest ugunstige regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt ville de beregnede førtidspensionsudgifter udgøre knap 5 pct. af beskatningsgrundlaget i 2003, hvis der var 35 pct. refusion på samtlige førtidspensionsudgifter mod ca. 1,8 pct. af beskatningsgrundlaget med den aktuelle refusion. Omvendt ville de beregnede førtidspensionsudgifter for kommunerne med de mest gunstige regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt udgøre ca. 1,5 pct. af beskatningsgrundlaget, hvis der var 35 pct. refusion på samtlige førtidspensionsudgifter mod ca. 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget med den aktuelle refusion. Landsgennemsnitligt ville førtidspensionsudgifterne stige fra 1,2 pct. til knap 3 pct. af beskatningsgrundlaget.

Fremskrivning af udgifter – efter udligning

I tabel 8.8 er vist en beregning, hvor den aktuelle byrdefordeling efter udligning (jf. søjle 6 i tabellerne 8.6.a-c) er sammenlignet med byrdefordelingen efter udligning, hvis statsrefusionen var 35 pct. på samtlige førtidspensionsudgifter i 2003.

Tabel 8.8. Sammenligning af førtidspensionsudgifterne i 2003. Aktuell refusion 35 pct. refusion – efter udligning

	Geografisk dimension		Regionaløk. udgangspunkt		Kommunaløk. udgangspunkt	
	Aktuel	35 pct.	Aktuel	35 pct.	Aktuel	35 pct.
	Pct. af beskatningsgrundlag					
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1 Dårligst stillede kommuner	0,45	1,49	0,61	1,58	0,46	1,33
2	0,20	0,56	-0,07	-0,15	0,43	1,33
3	0,04	0,12	0,16	0,38	0,27	0,80
4	0,22	0,58	0,09	0,25	0,12	0,25
5	0,10	0,38	-0,09	-0,27	-0,18	-0,51
6 Bedst stillede kommuner	-0,16	-0,48	-0,19	-0,49	-0,25	-0,66

Efter udligning har udkantskommunerne og kommunerne med det mest ugunstige regional- og kommunaløkonomiske udgangspunkt i dag et samlet tab på ca. 0,5-0,6 skattepoint. I en situation, hvor statsrefusion var 35 pct. på samtlige førtidspensionsudgifter, ville dette tab blive forøget til ca. 1,3-1,6 skattepoint. Omvendt ville de mest gunstigt stillede kommuner, der i dag har en samlet nettogevinst efter udligning på ca. 0,15-0,25 skattepoint, i en situation med 35 pct. refusion få forøget denne gevinst til ca. 0,5-0,65 skattepoint.

Boks 8.1. Beregningsmetoden for opskrivning af førtidspensionsudgifterne

Der eksisterer aktuelt 3 betalingsregimer for førtidspensionsudgifter. I det ene er statsrefusionen 100 pct., i det andet er statsrefusionen 50 pct., og i det tredje er statsrefusionen 35 pct. De kommunale førtidspensionsudgifter under regime 3 indgår direkte i opskrivningen. De kommunale førtidspensionsudgifter under regime 2 indgår som 0,65* (hovedkonto 5, fkt. 68, dranst 1). Førtidspensionsudgifter under regime 1 indgår som 0,65* (hovedkonto 8, fkt. 52, grp. 3 og 5). Beregningen er forbundet med betydelig usikkerhed, og tager endvidere kun delvist hensyn til den tilpasning af det samlede antal og fordelingen af nytillkendte førtidspensioner, som omlægningen af førtidspensionsfinansieringen har – og vil – medføre.

8.4. Sammenfatning

Siden den første nedsættelse af den statslige refusion af kommunernes udgifter til førtidspension i 1992, er de kommunale udgifter til førtidspension vokset til ca. 8,7 mia. kr. i 2003, og væksten vil fortsætte i de kommende år.

Kommunerne under ét bliver kompenseret for denne udgiftsvækst via den kommunale budgetgaranti. Kompensationen til kommunerne bliver således fordelt via bloktilskuddet. Omlægningen fra refusion til generelle tilskud blev gennemført med henblik på at styrke kommunernes incitament til at gøre en indsats for at fastholde potentielle førtidspensionister i beskæftigelse. Ordningen indebærer, at der ikke er en direkte sammenhæng mellem en kommunes udgifter til førtidspension og kommunens andel af den kommunale kompensation, som fordeles via bloktilskuddet.

Der er samtidig gennem udligningen af udgiftsbehov forsøgt at tage højde for de strukturelle og befolkningsmæssige forskelle mellem kommunerne, som betyder, at antallet af førtidspensionister mellem kommunerne varierer.

Som det er fremgået af dette kapitel, er der også efter udligning betydelige forskelle i den økonomiske belastning fra førtidspension mellem kommunerne. Det er naturligvis vanskeligt at afgøre, hvorvidt og i hvilket omfang disse forskelle skyldes forskelle i tildelingspraksis i kommunerne. Men meget tyder på, at der er reelle forskelle af en vis betydning, som er uden for den enkelte kommunes indflydelse. Disse forskelle vil under det gældende system udbydes i de kommende år.

9. Grundtakstområdet

Med lov nr. 489 af 7. juni 2001, der trådte i kraft 1. januar 2002, blev der gennemført en finansieringsreform på det sociale område med indførelsen af grundtakstmodellen på den del af det sociale område, hvor finansieringen hidtil har været delt mellem kommunen og amtskommunen. Det drejer sig om den sociale indsats for børn og unge med behov for særlig støtte og deres familier, børn med handicap og hjælp til voksne under 67 år med handicap eller særlige sociale problemer.

I stedet for den hidtil delte finansiering mellem kommune og amtskommune er der indført et finansieringsprincip, hvorefter udgangspunktet er, at den myndighed, der beslutter og iværksætter tilbud efter serviceloven, selv fuldt ud afholder udgiften til foranstaltningen eller tilbuddet.

Som en undtagelse er der for visse – typisk mere omkostningskrævende – tilbud og foranstaltninger indført en grundtakstmodel. Grundtakstmodellen indebærer, at kommunen og amtskommunen skal følge en særlig visitations-procedure, og at det pågældende tilbud herefter finansieres ved, at kommunen afholder udgiften op til grundtaksten, og at amtskommunen afholder den del af den samlede udgift, der ligger over grundtaksten.

I foråret 2000 blev visitationsreglerne for folkeskolens vidtgående specialundervisning endvidere ændret, og i forlængelse heraf blev kommunernes betaling for henvisning af elever til amtslige foranstaltninger forhøjet. Takstforhøjelsen for den vidtgående specialundervisning havde virkning fra 1. august 2000.

I dette kapitel belyses de byrdefordelingsmæssige virkninger af finansieringsomlægningerne på det sociale område og undervisningsområdet. I afsnit 9.1. beskrives den direkte effekt i form af direkte merudgifter i kommunerne, og i afsnit 9.2. beskrives den kompenserede effekt, dvs. den samlede effekt af merudgifterne og ændringen i nettoudbetalingerne fra tilskuds- og udligningssystemet. Nettobetalingerne fra tilskuds- og udligningssystemet påvirkes for det første af, at der overføres en compensation fra amtskommunernes bloktilskud til primærkommunernes bloktilskud og for det andet af, at stigningen i primærkommunernes samlede nettodriftsudgifter påvirker udligningen af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov.

Generelt beskrives de byrdefordelingsmæssige virkninger ved udgiften opgjort i 1998 pl pr. indbygger, dog ses for den kompenserede effekt også på

virksomheden målt i skatteprocent. De anvendte sociale kriterier er således også dem, der blev anvendt til opgørelse af udligning for 1998.

I kapitlet analyseres den byrdefordelmæssige virkning af: grundtakstmodellen på det sociale område vedrørende børn, grundtakstmodellen på det sociale område vedrørende voksne, grundtakstforhøjelsen vedr. den vidtgående specialundervisning og den samlede virkning af grundtakstmodellerne.

9.1. Direkte merudgifter ved grundtakstmodellerne

Først ses på den overordnede byrdefordelmæssige virkning på de primærkommunale udgifter. Derefter ses på den strukturelle byrdefordelmæssige virkning fordelt på kommunegrupperinger foretaget efter den geografiske dimension, det regionaløkonomiske udgangspunkt og det kommunaløkonomiske udgangspunkt.

Belysningen af den byrdefordelmæssige virkning på de primærkommunale udgifter er baseret på undersøgelser foretaget i régi af det daværende Indenrigsministeriums Finansieringsudvalg i 1999/2000 i forbindelse med indførelsen af grundtakstmodellerne. Det bemærkes, at opgørelserne er behæftet med usikkerhed og ikke kan anvendes til at forudsige de kommunaløkonomiske konsekvenser for hver enkelt kommune. Men opgørelserne antages at kunne anvendes til at give et mere overordnet billede af de kommunaløkonomiske konsekvenser, herunder til at identificere en eventuel systematik.

Den overordnede byrdefordelmæssige virkning

Grundtakstmodellen på det sociale område vedrørende børn medfører ifølge disse undersøgelser samlet set direkte merudgifter for primærkommunerne på ca. 2.135 mio. kr., mens grundtakstmodellen vedrørende voksne indebærer direkte merudgifter på ca. 2.506 mio. kr. Grundtakstmodellen på det sociale område indebærer således samlet set merudgifter på ca. 4,5 mia. kr.

Til sammenligning er de primærkommunale merudgifter ved grundtakstmodellen vedrørende den vidtgående specialundervisning opgjort til ca. 752 mio. kr. i 1998 pl.

Betydningen af grundtakstmodellerne på det sociale område er således 5-6 gange større end for den vidtgående specialundervisning.

De direkte merudgifter fordelt på kommunegrupper

I tabel 9.1 er vist merudgifterne pr. indbygger opgjort for kommunegrupperingen baseret på Danmarks Statistiks geokoder.

Tabel 9.1. Direkte merudgifter opgjort efter Danmarks Statistiks geokoder

	Merudgift på det sociale vedr. børn	Merudgift på det sociale område vedr. voksne	Merudgift på under- visnings- området	Merudgift i alt
Pr. indbygger				
Lands gennemsnit	454	533	160	1.148
Hovedstadens forstæder	481	387	172	1.040
Nordøstsjælland o. 10.000 indb. i største by	499	484	132	1.115
Øvrige kommuner i Nordøstsjælland	412	413	166	991
Bykommuner med over 100.000 indb. i største by	436	838	173	1.447
Bykommuner med 40-100.000 indb. i største by	572	649	150	1.371
Bykommuner med 20-40.000 indb. i største by	443	567	136	1.146
Bykommuner med 10-20.000 indb. i største by	496	529	151	1.176
Landkommuner med over 50 pct. af befolk. i byer	438	489	160	1.088
Landkommuner med 33-50 pct. af befolk. i byer	400	491	156	1.047
Landkommuner med under 33 pct. af befolk. i byer	398	400	176	973
Landkommuner uden bymæssig bebyggelse	438	495	175	1.107

Det fremgår af tabellen, at de to kommunegrupperinger, der består af bykommuner med over 40.000 indbyggere, samlet set har tydeligt højere merudgifter pr. indbygger end de øvrige kommunegrupper. Det ses også, at de høje merudgifter i disse typer af kommuner især skyldes merudgifter på det sociale område vedrørende voksne. Også bykommunerne med 10-40.000 indbyggere i største by har relativt højere merudgifter pr. indbygger end de øvrige kommunegrupper. Det ses endvidere, at spredningen i merudgifterne vedrørende voksne er større end på de øvrige områder.

Tabel 9.2. Direkte merudgifter opgjort efter det regionaløkonomiske udgangspunkt

	Merudgift på det sociale område vedr. børn	Merudgift på det sociale område vedr. voksne	Merudgift på undervisningsområdet	Merudgift i alt
Regionaløkonomisk udgangspunkt	Pr. indbygger			
Lands gennemsnit	454	533	160	1.148
1 Dårligst stillede kommuner	439	559	186	1.184
2	461	543	164	1.167
3	444	538	158	1.141
4	469	589	166	1.224
5	488	531	158	1.178
6 Bedst stillede kommuner	381	381	141	903

I tabel 9.2 er vist merudgifterne opgjort efter det regionaløkonomiske udgangspunkt. Den tydeligste tendens, der kan udledes heraf, er at kommunegruppen med det mest gunstige regionaløkonomiske udgangspunkt samlet set og på de enkelte områder har de laveste direkte merudgifter pr. indbygger.

Tabel 9.3. Direkte merudgifter opgjort efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt

	Merudgift på det sociale område vedr. børn	Merudgift på det sociale område vedr. voksne	Merudgift på undervis- ningsområdet	Merudgift i alt
Kommunaløkon- omisk udgangspunkt	Pr. indbygger			
Lands gennemsnit	454	533	160	1.148
1 Dårligst stillede kommuner	509	514	210	1.233
2	450	531	151	1.132
3	438	487	161	1.086
4	475	566	153	1.194
5	469	628	169	1.266
6 Bedst stillede kom- muner	375	334	144	853

I tabel 9.3 er vist merudgifterne pr. indbygger opgjort efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt. Også her er den tydeligste tendens, at kommunerne med det mest gunstige kommunaløkonomiske udgangspunkt har de laveste merudgifter pr. indbygger samlet set og på de enkelte områder. Dette gør sig dog især gældende for merudgifterne på det sociale område vedrørende voksne.

Kommunegruppen med det næst mest gunstige kommunaløkonomiske udgangspunkt samt kommunegruppen med det svageste kommunaløkonomiske udgangspunkt har samlet set de højeste direkte merudgifter pr. indbygger. For kommunegruppen med det svageste kommunaløkonomiske udgangspunkt skyldes de høje merudgifter især sociale udgifter vedr. børn og den vidtgående specialundervisning, mens kommunerne i kommunegruppen med det næst mest gunstige kommunaløkonomiske udgangspunkt har høje merudgifter til sociale udgifter vedrørende voksne.

På baggrund af ovenstående ser det ud til, at bykommunerne med over 10.000 indbyggere, men især bykommunerne med over 40.000 indbyggere uden for hovedstadsområdet har de største merudgifter pr. indbygger ved

grundtakstmodellerne. Samtidig er det kommunerne med det mest gunstige regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt, som har de laveste merudgifter. Kommunerne med det svageste kommunaløkonomiske udgangspunkt har gennemgående merudgifter, der ligger højt relativt til landsgennemsnittet. Det kan endvidere udrages, at det er grundtakstmodellen på det sociale område vedrørende voksne, som medfører den største spredning i merudgifterne pr. indbygger i kommunerne.

9.2. Kompenserede merudgifter – efter udligning – ved grundtakstmodellerne

Den samlede tilskuds- og udligningseffekt af indførelsen af grundtakstmodellerne kan - ligesom tilskuds- og udligningseffekten af den kommunale medfinansiering af førtidspensionsudgifterne - inddeles i 3 dele. For det første øges statstilskuddet, for det andet øges skattetryksfaktoren, der indgår i beregningen af udligningen af beskatningsgrundlag, og for det tredje påvirkes udgiftsbehovsudligningen af stigningerne i de kommunale udgifter i medfør af indførelsen af grundtakstmodellerne.

Der ses i det følgende på virkningen af grundtakstmodellerne på det sociale område, hvor beregningerne er foretaget på baggrund af det faktisk aftalte DUT beløb vedrørende indførelsen af grundtakstmodellerne på det sociale område for 2001.

Da den direkte virkning af indførelsen af grundtakstmodellerne for Københavns og Frederiksberg Kommuner er nul, indgår disse ikke i det følgende. Merudgifterne for de øvrige kommuner er i beregningerne ”tvunget” til at være overensstemmende med det aftalte DUT beløb, der i beregningerne for 2001 tilgår disse kommuner. Det samlede aftalte DUT beløb er ca. 5,9 mia. kr., hvoraf ca. 5,2 mia. kr. tilgår kommunerne eksklusiv Københavns og Frederiksberg Kommuner. De indberettede merudgifter er herefter anvendt som fordelingsnøgle for merudgifterne på 5,2 mia. kr. Boks 9.1 beskriver beregningerne bag tabellerne nærmere.

Boks 9.1. Nærmere vedrørende beregningerne

Udligning beskatningsgrundlag indeholder virkningen af ændringen af skattetryksfaktoren i landsudligningen og i hovedstadsudligningen samt virkningen på tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag. Endvidere er indeholdt virkningen på overudligning og korrektion for overudligning.

Udligningen udgiftsbehov indeholder virkningen i landsudligningen og i hovedstadsudligningen.

Tabel 9.4 a, b og c viser ændringen i nettotilskuds- og udligningsbeløbene fordelt på kommunegrupper fra en situation uden grundtakstmodellerne på det sociale område til en situation med grundtakstmodellerne på det sociale område. Dvs. at statstilskuddet stiger med de samlede kommunale merudgifter forbundet med grundtakstmodellerne, at skattetryksfaktoren stiger, og at udgiftsbehovsudligningen ændres.

Tabel 9.4.a. Ændring i tilskuds- og udligningsbeløb pga. grundtakstmodellerne på det sociale område samt nettovirkning. Geografisk dimension, procent af beskatningsgrundlag 2001.

Geografisk udgangspunkt	Pct. af beskatningsgrundlag					
	Udligning beskatningsgrl	Udligning udgiftsbehov	Stats-tilskud	Tilskud/udligning i alt	Sociale udgifter	Virkning i alt
Hele landet	0,00	0,00	-0,90	-0,90	0,90	0,00
Udkantskommuner	-0,09	-0,01	-0,90	-1,01	1,04	0,03
Øvrige landkommuner	-0,08	0,01	-0,90	-0,97	0,89	-0,08
Centernære landkommuner	-0,06	0,03	-0,90	-0,93	0,85	-0,08
Øvrige bykommuner	-0,05	0,00	-0,90	-0,95	0,95	-0,01
Øvrige centerkommuner	-0,01	-0,01	-0,90	-0,92	1,07	0,15
Centralkommuner	0,05	0,00	-0,90	-0,85	0,82	-0,03

Note: Idet Københavns og Frederiksberg Kommuner indgår i beregningerne af udligningsvirkningerne, men ikke i de præsenterede tabeller er den summerede udligning af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov på yderligere decimaler ikke præcist 0.

Beregningsmetoden betyder, at der ikke er tale om faktiske virkninger. De kompenserede virkninger præsenteret i dette afsnit er således alene tænkt som et retningsgivende estimat for de faktiske virkninger.

Af tabel 9.4.a ses, at den kompenserede virkning af indførelsen af grundtakstmodellerne på det sociale område vil betyde det største kompenserede tab for ”øvrige centerkommuner” svarende til et tab på 0,15 skatteprocent.

I tabel 9.4.b anvendes i stedet inddelingen af kommuner efter det regionaløkonomiske udgangspunkt. Heraf ses, at kommunerne med det mest gunstige regionaløkonomiske udgangspunkt vil have den entydigt største gevinst ved indførelsen af grundtakstmodellerne på det sociale område. Det skyldes de lave sociale merudgifter - som andel af beskatningsgrundlaget - i disse kommuner.

Tabel 9.4.b. Ændring i tilskuds- og udligningsbeløb pga. grundtakstmodellerne på det sociale område samt nettovirkning ekskl. Kbh. og Frb. Kommuner. Regionaløkonomiske udgangspunkt, procent af beskatningsgrundlag 2001.

Regionaløkonomisk udgangspunkt	Pct. af beskatningsgrundlag					
	Udligning beskatningsgrl	Udligning udgiftsbehov	Stats-tilskud	Tilskud/udligning i alt	Sociale udgifter	Virkning i alt
Hele landet	0,00	0,00	-0,90	-0,90	0,90	0,00
1 Dårligst stillede kommuner	-0,10	-0,02	-0,90	-1,02	1,07	0,04
2	-0,08	-0,01	-0,90	-0,99	1,09	0,10
3	-0,06	-0,01	-0,90	-0,96	1,00	0,04
4	-0,03	-0,01	-0,90	-0,93	1,01	0,07
5	-0,01	0,00	-0,90	-0,91	0,91	0,00
6 Bedst stillede kommuner	0,16	0,02	-0,90	-0,72	0,50	-0,22

Endelig ses i tabel 9.4.c på virkningerne, når kommunerne inddeles efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt. De bedst stillede kommuner efter denne inddeling ses at have den største gevinst – målt i skatteprocent, mens kommunerne med det laveste kommunaløkonomiske udgangspunkt ses at have det største tab målt i skatteprocent ved indførelsen af grundtakstmodellerne på det sociale område. Dette skyldes som ovenfor fordelingen af merudgifterne. Udligningen af beskatningsgrundlag og udgiftsbehovsudligningen mindsker skævvridningen i den direkte virkning af stigningen i de sociale udgifter, men opvejer ikke skævvridningen fuldt ud.

Tabel 9.4.c. Ændring i tilskuds- og udligningsbeløb pga. grundtakstmodellerne på det sociale område samt nettovirkning ekskl. Kbh. og Frb. Kommuner. Kommunaløkonomisk udgangspunkt, procent af beskatningsgrundlag 2001.

Pct. af beskatningsgrundlag						
(+ = tab. - = gevinst)						
Kommunaløkonomisk udgangspunkt	Udligning beskatningsgrl	Udligning udgiftsbehov	Stats-tilskud	Tilskud/udligning i alt	Sociale udgifter	Virkning i alt
Hele landet	0,00	0,00	-0,90	-0,90	0,90	0,00
1 Dårligst stillede kommuner	-0,13	-0,02	-0,90	-1,05	1,17	0,12
2	-0,10	-0,01	-0,90	-1,01	1,09	0,08
3	-0,06	0,00	-0,90	-0,96	0,95	-0,01
4	-0,03	-0,01	-0,90	-0,94	1,01	0,07
5	0,00	0,00	-0,90	-0,90	0,96	0,05
6 Bedst stillede kommuner	0,16	0,02	-0,90	-0,71	0,46	-0,25

Det er klart, at der inden for hver kommune-gruppe er kommuner, som påføres relativt store tab. I tabel 9.4.d vises gennemsnittet samt standardafvigelse og maksimum og minimumsværdi inden for hver kommune-gruppe.

Tabel 9.4.d. Statistik over variationen i tab og gevinst for hver kommune-gruppe i den kommunaløkonomiske inddeling.

Kommunaløkonomisk udgangspunkt	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)			
	Gennemsnit	Std.	Maks	Min
1 Dårligst stillede kommuner	0,12	,030	0,58	-0,45
2	0,08	0,30	0,26	-0,38
3	-0,01	0,27	0,39	-0,50
4	0,07	0,22	0,41	-0,44
5	0,05	0,17	0,24	-0,26
6 Bedst stillede kommuner	-0,25	0,13	0,15	-0,43

Det gennemsnitlige tab/gevinst målt i procent af beskatningsgrundlaget er vist i den første søjle og svarer således til værdierne i søjle 7 i tabel 9.4.c. I den anden søjle vises standardafvigelsen. Jo større standardafvigelse, des større variation er der i tabet/gevinsten omkring gennemsnittet. Det fremgår således, at de dårligst stillede kommuner målt efter den kommunaløkonomiske inddeling har en forholdsvis stor variation omkring gennemsnittet, mens kommunerne med det højeste kommunaløkonomiske udgangspunkt har en forholdsvis lille variation omkring gennemsnittet.

Det skal i øvrigt bemærkes, at kommunen med det største tab befinder sig i gruppen med det laveste kommunaløkonomiske udgangspunkt og har et tab på 0,58 pct. af beskatningsgrundlaget.

9.3. Sammenfatning

De større bykommuner uden for hovedstadsområdet ser - på baggrund af oplysningerne indsamlet i forbindelse med indførelsen af grundtakstmodellerne - ud til at have de største merudgifter pr. indbygger ved indførelsen af grundtakstmodellerne. Det er samtidig kommunerne med det mest gunstige regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt, som har de laveste merudgifter. Kommunerne med det svageste kommunaløkonomiske udgangspunkt har gennemgående merudgifter, der ligger højt relativt til landsgennemsnittet.

Når der i stedet for de direkte merudgifter ved grundtakstmodellerne ses på de kompenserede merudgifter efter tilskuds- og udligningseffekterne vil ”øvrige centerkommuner” have de største kompenserede tab ved indførelsen af grundtakstmodellerne på det sociale område. Mens det ud fra den regionaløkonomiske inddeling er de regionaløkonomisk bedst stillede kommuner, som entydigt vil have den største gevinst ved indførelsen.

Endelig er det ud fra den kommunaløkonomiske inddeling kommunerne med det højeste kommunaløkonomiske udgangspunkt, som vil have den største gevinst – målt i skatteprocent, mens kommunerne med det laveste kommunaløkonomiske udgangspunkt vil have det største tab ved indførelsen af grundtakstmodellerne på det sociale område. Det bemærkes endvidere, at de dårligst stillede kommuner målt efter den kommunaløkonomiske inddeling har en forholdsvis stor variation af tab/gevinst målt i procent af beskatningsgrundlaget omkring gennemsnittet, mens kommunerne med det højeste kommunaløkonomiske udgangspunkt har en forholdsvis lille variation omkring gennemsnittet

Udligningen af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov reducerer de byrdefordelingsmæssige forskydninger som følge af, at stigningen i de sociale udgifter er ulige fordelt mellem kommunerne. Men også efter udligning vil der være væsentlige forskelle i den økonomiske belastning mellem kommunerne.

10. Loft over grundskyldspromille

I dette afsnit er kort beskrevet reglerne om fastsættelse af den kommunale grundskyld og virkningen af loftet over den primærkommunale grundskyld for produktionsjord.

Reglerne for grundskyld er fastsat i loven om beskatning til kommunerne af faste ejendomme. I primærkommunerne beslutter de enkelte kommunalbestyrelser hvert år, hvor stor en del af det nødvendige skattebeløb, der skal udskrives som grundskyld og fastsætter derefter grundskyldspromillen. Grundskylden beregnes som grundskylds-promillen ganget med de afgiftspligtige grundværdier.

Primærkommunerne kan fastsætte grundskyldspromillen mellem 6 og 24 promille. For Københavns og Frederiksberg Kommuner lægges promillen for amtskommunal grundskyld til minimums- og maksimumsgrænserne.

Den amtskommunale grundskyldspromille er ved lov fastsat til 10 promille. Af ejendomme, der benyttes til landbrug, gartneri, planteskole eller frugtplantage opkræves den amtskommunale grundskyld dog kun med 5,7 promille af den erhvervsmæssige del af grundværdien.

For produktionsjord var der for årene 1999 og 2000 fastsat et loft på 8 promille for den primærkommunale grundskyld, og for årene 2001 og 2002 var der fastsat et loft på 12 promille.

For ejendomme, der anvendes til landbrug, gartneri, frugtplantage og planteskole, har der herudover for årene 1994-1996 og 1997 været fastsat et loft på 15 promille for den primærkommunale grundskyld.

Ved lov nr. 372 af 6. juni 2002 blev det hidtidige midlertidige loft for den primærkommunale grundskyldspromille for produktionsjord på 12 promille gjort permanent fra og med 2003. Loftet omfatter ejendomme, der ved vurderingen er anset for benyttet til landbrug, gartneri, frugtplantage, planteskole eller skovbrug.

Kommunerne er for årene 2001-2003 blevet kompenseret af staten for tabet som følge af 12 promille loftet, og regeringen har tilkendegivet, at de provenumæssige virkninger af promilleloftet for årene efter 2003 vil blive inddraget i vurderingerne af udviklingen i den kommunale økonomi.

Af lovbemærkningerne fremgår, at regeringen vil lade virkningerne af promilleloftets indførelse indgå i arbejdet med en reform af det kommunale udligningssystem. For at undgå utilsigtede byrdefordelingsmæssige virknin-

ger i perioden indtil udligningsreformen træder i kraft, ydes i 2003 de berørte kommuner fuld kompensation svarende til den kompensation, der er ydet ved de midlertidige ordninger.

Finansieringsudvalget er efterfølgende i lyset af nedsættelsen af en Strukturkommission anmodet om at fremkomme blandt andet med forslag til, hvorledes der undgås væsentlige byrdefordelingsmæssige forskydninger som følge af udløbet af den kommune-udmålte kompensation som følge af 12-promilleloftet for produktionsjord.

Ved lov nr. 380 af 28. maj 2003 er den individuelle kompensationsordning til de kommuner, som har tab som følge af 12 promille loftet, blevet videreført fra 2004 på ubestemt tid.

Virkingen af loftet over grundskyldspromillen på produktionsjord er vist i tabel 10.1, hvor kommunerne er sorteret efter størrelsen af tabet målt i forhold til beskatningsgrundlaget. Provenutabet er beregnet med udgangspunkt i grundskyldspromillerne i 2002 og de afgiftspligtige grundværdier pr. 1. januar 2002 for landbrug, gartneri, frugtplantager og planteskoler. Provenutabet vedrørende skovbrug indgår ikke i beregningen. I alt skønnes et samlet provenutab på 161 mio. kr.

Indførelse af promilleloftet påvirker i sagens natur kun kommuner med produktionsjord og med en grundskyldspromille over det fastsatte loft. Virkningen af loftet er derfor belyst på kommuneniveau modsat tidligere kapitler, hvor omlægninger af finansieringen, der berører alle kommuner, er beskrevet ud fra de valgte kommunegrupper. I alt 129 kommuner har tab som følge af loftet over grundskyldspromillen på produktionsjord, heraf 21 kommuner - hovedsageligt kommuner i Vestsjællands og Storstrøms amter - med tab over 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget med størst tab til Ravnsborg (1,04 skattepoint) og Rudbjerg (1,02 skattepoint) kommuner. 142 kommuner, der ikke har ejendomme med produktionsjord og/eller har en grundskyldspromille på loftet eller derunder, berøres ikke af ændringen.

Tabel 10.1. Virkning af loft på 12 promille over grundskyldspromillen på produktionsjord 2002.

Virkning på beskatningsniveau	Antal kommuner	Kommuner
0,9-1,05%	3	Ravnsborg, Rudbjerg, Højreby
0,8-0,9%	0	
0,7-0,8%	0	
0,6-0,7%	0	
0,5-0,6%	2	Holeby, Rødby
0,4-0,5%	1	Samsø
0,3-0,4%	6	Møn, Gørlev, Sakskøbing, Nr.Djurs, Blåbjerg, Sydfalster
0,2-0,3%	9	
0,1-0,2%	23	
0,0-0,1%	85	
0,0	142	
I alt	271	

11. Selskabsskat og pensionsafgifter

Kommunerne modtager en andel af skatteprovenuet fra selskabsskat og pensionsafgifter. Det kommunale provenu fra disse skatter indgår ikke på nuværende tidspunkt i udligningsordningerne.

11.1. Selskabsskat

11.1.1. Tidligere overvejelser om ændringer vedrørende den kommunale andel af selskabsskatten

Primærkommunerne er berettiget til 13,41 pct. af den selskabsskat, der regnes efter selskabsskatteloven. Den kommunale del af et selskabs skat tilfalder den eller de kommuner, hvori selskabet driver virksomhed den 1. april i kalenderåret efter indkomståret. Hvis et selskab driver virksomhed i flere kommuner, fordeles indkomstkatten i forhold til nettoindtægten i selskabets forskellige afdelinger. Kan nettoindtægten ikke umiddelbart udledes af regnskabet, sker fordelingen i forhold til lønsummen.

Den kommunale andel af selskabsskatten har været begrundet i, at kommunerne fortsat skal modtage provenu af erhvervsindkomst, når en virksomhed omdannes fra selvstændig erhvervsdrivende til en juridisk person. Den kommunale selskabsskat beregnedes således oprindeligt med den enkelte kommunes indkomstskatteprocent. Efter selskabsskatteformen af 1960, hvor den kommunale selskabsskat omdannedes til en fast andel af den samlede selskabsskat, er denne relation dog ikke opretholdt, dels fordi de kommunale indkomstskatteprocenter har været kraftigt stigende, dels fordi selskabsskatteprocenten har været nedsat, uden at den kommunale skatteandel blev forøget. Det kan eventuelt også begrundes i, at kommunerne har ekstra omkostninger til infrastruktur ol. Der er i dag dog ikke samme begrundelse som tidligere i det kommunale ligningsincitament, da ansvaret for ligningsopgaven er overført til staten. Det skal dog bemærkes, at ligningsopgaven i praksis i de fleste tilfælde udføres af de kommunale skatteforvaltninger, men på statens ansvar. Herudover kan det kommunale provenu begrundes i kommunernes interesse for vækst og erhvervsudvikling i kommunen.

I Indenrigsministeriets betænkning nr. 1365 (Forenkling af den kommunale finansiering, december 1998) og i rapporten om kommunale skattekilder blev der overvejet to ændringer: 1) Afskaffelse af den kommunale andel af

selskabsskatten og 2) Indførelse af en udligningsordning med afskaffelse af viderefordelingen.

Ud fra et forenklingshensyn vil en afskaffelse af den kommunale andel af selskabsskatten medføre, at finansieringen vil skulle baseres på færre (men større) skattekilder. Herudover vil det medføre en administrativ forenkling.

En anden mulighed, der overvejedes i betænkningen, var at erstatte den komplicerede viderefordeling mellem kommunerne af en mere enkel udligningsordning.

Spørgsmålet om udligning har været nærmere analyseret i Indenrigsministeriets betænkning nr. 1316 (Kommunale erhvervsskatter og udligning, juli 1996). Arbejdsgruppen fandt – ud fra principielle overvejelser – at der er overvejende argumenter for at inddrage den kommunale andel af selskabsskatten i udligningen. Det bemærkedes, at uden udligning ville selskabsskatten kunne nedsætte prisen for kommunale ydelser uden serviceforringelser eller forøge serviceniveauet for de pågældende kommuners borgere, uden at det slår igennem i den skat, der opkræves fra kommunens borgere. Den manglende udligning svækker herved alt andet lige borgernes mulighed for at vurdere den ”skat-service-pakke”, der tilbydes i den enkelte kommune.

Arbejdsgruppen fandt endvidere, at erhvervskommunernes eventuelle særlige udgiftsbehov bør søges afklaret i Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, ligesom der ved en udligning af selskabsskatten bør foretages en vurdering af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser med henblik på indførelse af en eventuel overgangsordning.

Arbejdsgruppen opstillede og vurderede en række modeller for inddragelse af den kommunale andel af selskabsskatten i udligningen og anbefalede enkelte af disse til videre overvejelse.

Følgende modeller indgik i arbejdsgruppens overvejelser:

- Model 1.a og 1.b: Udligning enten i det generelle udligningssystem eller i separat ordning på det nuværende system med viderefordeling
- Model 2.a og 2.b: Udligning enten i det generelle udligningssystem eller i separat ordning på det nuværende system uden viderefordeling
- Model 3.a og 3.b: Som model 1.a og 1.b kombineret med en forhøjelse af den kommunale andel af selskabsskatten
- Model 4.a og 4.b: Som model 1.a. og 1.b., idet der alene udlignes for kommuner med særligt store selskabsskatteindtægter

Modellerne blev vurderet ud fra en række kriterier. Kriterierne omfattede bl.a. effektivitet med hensyn til udligning, hensynet til ligningsincitament, hensynet til et enkelt udligningssystem og hensynet til en enkel opgørelse og afregning. Som nævnt er der ikke i dag et hensyn til det kommunale ligningsincitament, da ligningsopgaven er overført til staten. Endvidere er afregningssystemet for selskabsskat ændret siden 1996, således at indarbejdelsen af selskabsskatten i det generelle udligningssystem er mindre kompliceret.

11.1.2. Virkning af viderefordelingsreglen

Ved lov nr. 1014 af 23. december 1998 blev afregningen af den kommunale andel af selskabs- og fondsskatter ændret, således at der blev indført en endelig afregning af den kommunale andel af selskabs- og fondsskatter i året tre år efter indkomståret. I 2003 foretages der en endelig regulering af den kommunale andel af selskabs- og fondsskatter i året tre år efter indkomståret, herunder efterregulering af tidligere indkomstår.

Lovændringen omfatter alene afregningen af selskabsskatteandele. Lovens regler om opgørelsen af de andele, der tilkommer de enkelte kommuner, er ikke ændret.

Hjemstedskommunen vil således modtage 13,41 pct. af skatteprovenuet effektivt beregnet med en selskabsskatteprocent på 30 svarende til en kommunal andel af indkomsten på ca. 4 pct. Til sammenligning er den gennemsnitlige kommunale indkomstskatteprocent på 20,75 pct. Hjemstedskommunen opgør herefter hvor stort et beløb, der tilkommer de øvrige andelsberettigede kommuner, fordi selskabet har filialer, produktionsanlæg eller lignende i kommunerne.

Fordelingen af selskabsskat før og efter viderefordeling er vist i tabel 11.1.

Tabel 11.1. Fordeling af den gennemsnitlige selskabsskat for indkomstårene 1998-2000 før og efter viderefordeling som andel af beskatningsgrundlag

Andel af beskatningsgrundlag	Før viderefordeling (antal kommuner)	Efter viderefordeling (antal kommuner)
0,9% -	16	20
0,47 – 0,9%	32	51
0,3 – 0,47%	57	79
0 – 0,3%	166	121
I alt	271	271

I alt 48 kommuner modtager før viderefordeling en andel af selskabsskatten, der overstiger den landsgennemsnitlige andel af selskabsskatten på 0,47 pct. af beskatningsgrundlaget, heraf 16 kommuner med mere end 0,9 pct. af beskatningsgrundlaget. Af de 223 kommuner, der modtager en andel på mindre end den landsgennemsnitlige andel, er der 166 kommuner, der modtager et provenu på mindre end 0,3 pct. af beskatningsgrundlaget.

Viderefordelingsreglen medfører en vis ændring af fordelingen af selskabsskatten. Hovedparten af kommunerne (200) modtager fortsat et provenu under gennemsnittet, heraf 121 kommuner med mindre end 0,3 pct. af beskatningsgrundlaget. Viderefordelingsreglen medfører, at et stort antal kommuner (218), som i forvejen modtager en forholdsvis lav selskabsskat, får en lidt større andel, men af de 31 kommuner, som modtager en andel over gennemsnittet, får en stor gruppe af disse kommuner (14) forøget deres andel som følge af viderefordelingsreglen.

Virkingen af viderefordelingsreglen er vist i tabel 11.2.

Tabel 11.2. Virkning af viderefordelingsregel

Virkning på beskatningsniveau	Antal kommuner
0,2% -	20
0 – 0,2%	212
0 – -0,2%	36
-0,2%-	3
I alt	271

232 kommuner får forøget deres andel af selskabsskatten som følge af viderefordelingsreglen - hovedparten dog kun i mindre omfang. En gruppe på 20 kommuner får forøget deres andel med mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget, heraf får Kalundborg, Glostrup og Thyborøn-Harboøre kommuner de største gevinster. 3 kommuner får reduceret deres andel af selskabsskatten med mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget, (Gladsaxe, Gjern og Københavns Kommuner).

Det gennemsnitlige kommunale provenu af selskabsskat er for indkomstårene 1998, 1999 og 2000 på i alt knap 4,3 mia. kr., svarende til 797 kr. pr. indbygger. Det bemærkes, at den kommunale andel af selskabsskat for indkomståret 2000 afregnes til kommunerne i 2003. I tabel 11.3 er vist provenuet af selskabsskat pr. indbygger med de gældende regler med viderefordeling opgjort efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommuneinddeling efter centre og tilgængelighed.

Tabel 11.3. Provenu pr. indbygger: Kommuneinddeling efter geografisk dimension

Kommuneinddeling	Selskabsskatteprovenu kr. pr. indb.
Landsgennemsnit	797
Udkantskommuner	395
Øvrige landkommuner	376
Centernære landkommuner	318
Øvrige bykommuner	470
Øvrige centerkommuner	717
Centralkommuner	1.136

Det fremgår af tabellen, at bykommunerne og heriblandt specielt centralkommunerne, modtager et relativt højt provenu pr. indbygger. Opgjort efter det regionaløkonomiske udgangspunkt (beskæftigelsesgraden, indkomst pr. indbygger, forsørgerbyrden, andel beskæftigede i serviceerhverv og andel beskæftigede i fremstillingserhverv) er tendensen, jf. tabel 11.4, at kommunegrupperne med det mest gunstige udgangspunkt modtager det største provenu pr. indbygger, hvis der ses bort fra kommunegruppen med det næstlaveste udgangspunkt, hvori Københavns Kommune indgår.

Tabel 11.4. Provenu pr. indbygger. Kommuneinddeling efter regionaløkonomisk udgangspunkt

Kommuneinddeling	Selskabsskatteprovenu kr. pr. indb.
Landsgennemsnit	797
1 Dårligst stillede kommuner	271
2	1.088
3	525
4	643
5	876
6 Bedst stillede kommuner	1.099

I tabel 11.5 er vist provenuet pr. indbygger opgjort efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt. Også her er tendensen, at kommunerne med de mest gunstige kommunaløkonomiske udgangspunkter modtager det største prove-

nu pr. indbygger. Københavns Kommune indgår i gruppen med det næsthøjeste økonomiske udgangspunkt.

Tabel 11.5. Provenu pr. indbygger. Kommuneinddeling efter kommunaløkonomisk udgangspunkt

Kommuneinddeling	Selskabsskatteprovenu kr. pr. indb.
Landsgennemsnit	797
1 Dårligst stillede kommuner	300
2	410
3	451
4	606
5	1.210
6 Bedst stillede kommuner	956

11.1.3. Særlige udgiftsforhold for erhvervskommuner

Som nævnt har spørgsmålet om erhvervskommuners eventuelle særlige udgiftsbehov tidligere været inddraget i forbindelse med behandlingen af spørgsmålet om udligningen af den kommunale selskabsskatteandel.

Som argument for, at den kommunale selskabsskatteandel ikke inddrages i udligningen, har det været fremhævet, at kommunen stiller visse ydelser til rådighed for selskabet, f.eks. i form af infrastruktur, eller at selskabernes virksomhed i kommunen på anden måde kan medføre visse kommunale udgifter, f.eks. til miljøbeskyttelse. Ud fra dette synspunkt betragtes selskabsskatten som kompensation for de eksternt påførte omkostninger.

De særlige kommunaløkonomiske forhold for centerkommuner har tidligere været behandlet i betænkning 963 fra 1983. Blandt de merudgifter, der kan være forbundet med en centerfunktion, kunne bl.a. være:

- Erhvervsudgifter i forhold til en overvægt af arbejdspladser – herunder merudgifter til vejområdet, planlægning og miljø.
- Serviceudgifter i form af merudgifter til de kommunale institutioner og servicetilbud, som benyttes af borgere fra andre kommuner.
- Sociale merudgifter som kan henføres til, at en centerkommune i kraft af større udbud af udlejningsboliger og uddannelsesinstitutioner mm. evt. kan have en nettotilflytning af personer på overførselsindkomst.

Det påpeges i betænkning 963, at en analyse af disse forhold besværliggøres af, at centerfunktionen i betydelig grad samvarierer med de fleste øvrige sociale variable og en lang række variable for prioriteringsforskelle.

Det kan således være vanskeligt at isolere evt. virkninger af centerfunktioner. Konklusionen i betænkning 963 var, at det ansås for "rimeligt at konkludere, at de evt. særlige "centerfunktioner" har et beskedent omfang og i alt fald kun kan sandsynliggøres i de største provinsbyer".

Spørgsmålet om særlige merudgifter i forbindelse med centerfunktioner har endvidere været behandlet i betænkning 1361 fra 1998. Det konkluderes i betænkningen, at det er væsentligt at tage hensyn til eventuelle strukturelt betingede udgiftsbehov. Det konstateres dog samtidigt, at det kan være vanskeligt at udskille sådanne merudgifter.

Det skal endvidere bemærkes, at selskabsskatten må anses for en højst usikker metode til at kompensere for en eventuel økonomisk belastning for erhvervskommuner. Dels kan der rejses tvivl om sammenhængen mellem den kommunale selskabsskatteindtægt og udgifter til eksempelvis vejvæsen og miljøopretning. Dels kan udsvingene i selskabsskatteindtægten år for år give betydelige afvigelser mellem kompensationen og erhvervskommunernes eventuelle særlige merudgifter.

11.2. Pensionsafgift

11.2.1. Den kommunale andel af pensionsafgifter

Reglerne om beskatning af pensioner og udbetalinger fra pensions- og forsikringsordninger er fastlagt i pensionsbeskatningsloven.

Hovedreglen er, at der er fradragsret for beløb, der indbetales til egen pensionsopsparring.

Udbetaling af en pensionsordning med løbende ydelser medregnes til den skattepligtige indkomst. Ved udbetaling af kapitalpension mv. svares en afgift til staten på 40 procent. Ved ophævelse af pensionsordninger i utide betales der en afgift på 60 procent af det udbetalte beløb.

Af de opkrævede afgifter tilfalder 1/3 den kommune, som var den afgiftspligtiges skattekommune for det år, hvor afgiftspligten indtrådte, dvs. at den kommunale skat udgør 13,3 pct. henholdsvis 20 pct. af de pågældende indtægter.

Den kommunale andel af afgiften er begrundet med, at kommunen mister skatteprovenu som følge af fradragsretten for indbetalinger. Som kompensation herfor modtager kommunen en andel af den afgift, der opkræves, når beløbet kommer til udbetaling.

Fradraget indgår i udligningen, mens den kommunale andel af pensionsafgifter ikke indgår i udligningen. Kommunerne er således kompenseret delvist for det mistede skatteprovenu som følge af fradragsretten via udligningen, mens afgiften ved udbetalingen er unddraget udligning.

I det følgende beskrives fordelingen af pensionsafgifter.

11.2.2. Fordeling af pensionsafgifter

Fordelingen af pensionsafgifter er vist i tabel 11.6.

Tabel 11.6. Fordeling af pensionsafgifter som andel af beskatningsgrundlag.

Andel af beskatningsgrundlag	Antal kommuner
0,6% -	8
0,38 – 0,6%	92
0,2 – 0,38%	144
0 – 0,2%	27
I alt	271

Det fremgår, at proventet af pensionsafgifter målt i forhold til beskatningsgrundlaget er rimeligt jævnt fordelt. Der er 27 kommuner, der modtager et provenu på mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget, og der er kun 8 kommuner, der modtager et provenu på mere end 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget.

Opgørelsen er baseret på de faktiske pensionsafgifter vedr. 2001 på i alt knap 2,3 mia. kr. svarende til et provenu på 428 kr. pr. indbygger. Det bemærkes, at den kommunale andel af pensionsafgifter vedr. 2001 afregnes til kommunerne i 2003. I tabel 11.7 er vist fordelingen af proventet af pensionsafgifter pr. indbygger opgjort efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommuneinddeling efter centre og tilgængelighed.

Tabel 11.7. Provenu pr. indbygger. Kommuneinddeling efter geografisk dimension.

Kommuneinddeling	Provenu af pensionsafgifter, kr. pr. indb.
Lands gennemsnit	428
Udkantskommuner	429
Øvrige landkommuner	377
Centernære landkommuner	380
Øvrige bykommuner	413
Øvrige centerkommuner	392
Centralkommuner	460

Det fremgår af tabellen, at bykommunerne modtager et relativt højere provenu pr. indbygger. Opgjort efter det regionaløkonomiske udgangspunkt er tendensen, jf. tabel 11.8, at kommunegrupperne med det mest gunstige udgangspunkt modtager det største provenu pr. indbygger.

Tabel 11.8. Provenu pr. indbygger. Kommuneinddeling efter regionaløkonomisk udgangspunkt

Kommuneinddeling	Provenu af pensionsafgifter, kr. pr. indb.
Lands gennemsnit	428
1 Dårligst stillede kommuner	403
2	348
3	386
4	411
5	441
6 Bedst stillede kommuner	642

I tabel 11.9 er vist provenuet pr. indbygger opgjort efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt, hvoraf det fremgår, at kommunerne med det mest gunstige kommunaløkonomiske udgangspunkt modtager det største provenu pr. indbygger.

Tabel 11.9. Provenu pr. indbygger. Kommuneinddeling efter kommunal-økonomisk udgangspunkt

Kommuneinddeling	Provenu af pensionsafgifter, kr. pr. indb.
Lands gennemsnit	428
1 Dårligst stillede kommuner	368
2	421
3	393
4	395
5	406
6 Bedst stillede kommuner	622

11.3. Sammenfatning

Den kommunale andel af selskabsskatterne udgjorde for indkomstårene 1998, 1999 og 2000 i gennemsnit ca. 797 kr. pr. indbygger, svarende til 0,47 procent af beskatningsgrundlaget. Indtægterne er dog noget ulige fordelt på kommunerne, idet de større bykommuner har klart større indtægter fra selskabsskat end landkommunerne.

Det kan endvidere bemærkes, at fordelingen af den kommunale andel af selskabsskatten mellem kommunerne (viderefordelingsreglen) indebærer en vis administrativ belastning, herunder for de selskaber, der driver virksomhed i mere end én kommune.

Den kommunale andel af pensionsafgifter er af provenumæssigt mindre omfang og er mindre skævt fordelt mellem kommunerne. Men det er dog også på dette område centerkommunerne og de mest gunstigt stillede kommuner, der har det største provenu.

12. Momsudligning og bonuspulje

12.1. Momsudligningen

12.1.1. Baggrund

Det indgik i aftalerne for år 2002 mellem regeringen, KL og Amtsrådsforeningen, at Finansieringsudvalget som led i det igangværende arbejde med tilskuds- og udligningssystemet skal undersøge mulighederne for en forenkling af momsudligningsordningens bidragsdel, under hensyn til dennes samspil med kommunernes og amternes økonomi. Baggrunden herfor er – udover almindelige ønsker om forenkling - at de reguleringer, der foretages i ordningen, har antaget et betydeligt omfang som følge af de stigende udgifter til momsrefusion. Ønsket om analysen er i øvrigt gentaget i aftalen mellem regeringen og KL for 2003.

I dette afsnit redegøres for følgende hovedpunkter:

- Baggrunden for og udformningen af den eksisterende momsudligningsordning, herunder proceduren i forbindelse med fastlæggelsen af momsudligningsordningens bidragsdel og størrelsen af puljereguleringerne, idet der dog ikke i nærværende sammenhæng foretages en analyse af udgiftsudviklingen.
- Samspillet og påvirkningen af kommunernes og amtskommunernes økonomi af udligningsordningens bidragsdel og reguleringen heraf - både for den enkelte kommunale enhed og for de kommunale sektorer.
- Tilrettelæggelsen af moms-systemer i visse andre lande, særligt med henblik på bidragsdelen.

I forlængelse heraf er der i kapitel 22 overvejet forskellige muligheder for en forenkling af momsudligningsordningens bidragsdel.

12.1.2. Den nuværende momsudligningsordning

Kommunale myndigheders momsmæssige stilling

Regelgrundlaget for momsudligningen er lov nr. 212 af 16. maj 1984 om udligning af visse kommunale og amtskommunale udgifter til merværdiafgift og om det kommunale moms-fond med senere ændringer. Momsudligningen er reguleret af bestemmelserne i Indenrigs- og Sundhedsministeriets

bekendtgørelse om den kommunale og amtskommunale momsudligningsordning – senest bekendtgørelse nr. 1130 af 13. december 2002.

Ordningen tilsigter, at kommunal egenproduktion - der typisk er momsfritaget - ikke begunstiges konkurrencemæssigt i forhold til tilsvarende momsbelagte leverancer fra private erhvervsdrivende.

Kommunal produktion er således – bortset fra ydelser frembragt inden for rammerne af kommunale forsyningsvirksomheder – ikke pålagt moms, når kommunen leverer til sig selv. Tages der ikke højde for dette forhold vil det medføre konkurrenceforvridning i forhold til tilsvarende private momsbelagte ydelser.

Konkurrenceneutraliteten opnås ved at refundere en kommunes udgifter til moms, når kommunen erhverver en momsbelagt ekstern vare eller tjenesteydelse.

Opgørelsen af hvilke momsudgifter, en kommune kan anmelde til refusion i momsudligningen, sker på baggrund af de såkaldte momsbærende arter i det kommunale budget- og regnskabssystem. I forbindelse med bogføring af udgifter, der er pålagt moms, bogføres udgiften ekskl. moms på en momsbærende art, mens selve momsudgiften bogføres et andet sted i kontoplanen. Denne registrering anvendes til anmeldelse af momsudgifter til refusion overfor momsudligningsordningen.

Herudover refunderes via momsudligningen også moms, der indirekte betales gennem kommunale tilskud og betalinger. Kommunerne får således også refunderet en andel af deres betalinger og tilskud til visse eksterne aktiviteter (afgrænset ved den såkaldte ”positivliste”), der afgrænses ved hjælp af det kommunale budget- og regnskabssystem.

Elementer i momsudligningsordningen

Indenrigs- og Sundhedsministeriet refunderer på baggrund af månedlige indberetninger kommunernes og amtskommunernes udgifter til moms. De kommunale refusionsanmeldelser sker tolv gange i løbet af udligningsåret og efterfølgende yderligere i den regnskabsmæssige supplementsperiode samt ved den endelige revisionspåregnede opgørelse.

Udgifterne i forbindelse med ordningen afholdes af kommunerne og amtskommunerne selv. De bidrager således til ordningen med et samlet beløb svarende til den samlede udbetalte momsrefusion. Den enkelte kommunes eller amtskommunes andel af det samlede bidrag til udligningsordningen i et regnskabsår opgøres som kommunens eller amtskommunens andel af det

samlede kommunale eller amtskommunale beskatningsgrundlag. Den indbyrdes fordelingsnøgle er således uafhængig af de momsudgifter, som den enkelte kommune eller amtskommune får godtgjort.

Til brug for budgettering af kommunernes og amtskommunernes bidrag til momsudligningen udmelder Indenrigs- og Sundhedsministeriet senest 1. juli i året før udligningsåret en foreløbig momspulje for henholdsvis kommunerne og amtskommunerne.

De skønnede puljer fastsættes af Indenrigs- og Sundhedsministeriet efter drøftelse med KL, Amdsrådsforeningen, Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Efter sædvanlig praksis dannes skønnet for den foreløbige momspulje ud fra et skøn over momsudgifterne i året før udligningsåret fremskrevet med pris- og lønudviklingen og en forudsat realvækst, hvor udgangsskønnet for momsudgifter i året før udligningsåret er baseret på opskrivninger af momsindberetninger for dette års fire første måneder.

Den foreløbige pulje kan enten reguleres to år efter udligningsåret (puljeregulering) eller ved en regulering af kommunernes bidrag i de sidste 8 måneder af udligningsåret (midtvejsregulering).

Udviklingen i de samlede momsudgifter

I tabel 12.1 er vist realvæksten i momspuljerne for perioden 1996-2001.

Tabel 12.1. Årlig realvækst i momspuljerne 1996-2003

	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03*)
Primærkommunale	1,6	-3,1	3,9	7,5	6,0	-0,1	-0,5
Amtskommunale	6,4	8,6	3,4	4,2	8,5	2,6	4,1

*) Skønnet realvækst

Det fremgår, at realvæksten har været svingende over årene men dog med aftagende eller faldende vækst i de senere år. Den gennemsnitlige årlige realvækst fra 1996-2003 har været på 5,4 pct. for den amtskommunale pulje, mens den gennemsnitlige årlige realvækst har været noget lavere på 2,2 pct. for primærkommunale pulje.

Baggrundene for udviklingen i momspuljerne er analyseret nærmere i kontaktgruppen vedr. momsspørgsmål i regi af Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Det er således ikke hensigten i nærværende sammenhæng at vurdere størrelsen eller årsagerne til realvæksten i udgifterne til momsudligningsord-

ningen. Det skal her blot konstateres, at der har været en samlet vækst i momspuljerne inden for perioden, og at denne vækst har været svingende over årene.

Som nævnt kan der foretages regulering af momspuljerne enten i året to år efter udligningsåret eller ved regulering af kommunernes bidrag i udligningsåret. Der har inden for de senere år af hensyn til kommunernes budget-sikkerhed alene været foretaget puljeregulering i året to år efter udlignings-året. De foreløbige puljer og puljereguleringerne for de enkelte år er vist i følgende tabeller:

Tabel 12.2. Den primærkommunale momspulje 1996-2004. Foreløbig pulje og puljeregulering (årets priser).

Mio. kr.	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*)	2004
Foreløbig pulje	6.129,0	6.930,8	7.491,0	7.723,4	7.592,2	8.715,6	9.586,9	9.793,4	10.002,5
Puljeregulering	566,8	53,8	-512,4	-265,8	684,5	340,5	-305,4	-247,2	
I alt	6.695,8	6.984,6	6.978,6	7.457,6	8.276,7	9.056,1	9.281,5	9.546,2	10.002,5

*) Skønnet efterregulering vedr. 2003

Tabel 12.3. Den amtskommunale momspulje 1996-2004. Foreløbig pulje og puljeregulering (årets priser).

Mio. kr.	1996	1997	1998	1999	2000	2001)	2002	2003*	2004
Foreløbig pulje	3.273,0	3.539,2	3.708,0	4.118,2	4.549,8	4.751,3	5.323,7	6.105,4	6.095,5
Puljeregulering	51,1	75,8	314,0	136,7	5,8	326,2	8,4	-368,0	
I alt	3.324,1	3.615,0	4.022,0	4.254,9	4.555,6	5.077,5	5.332,1	5.737,4	6.095,5

*) Skønnet efterregulering vedr. 2003

Puljereguleringen foretages som nævnt i året to år efter udligningsåret. Det betyder, at der ved fastsættelsen af kommunernes bidrag for f.eks. 2004, der er udmeldt i juli 2003, indgår den foreløbige pulje vedr. 2004 på 10.002,5 mio. kr. samt puljereguleringen vedr. 2002 på -305,4 mio. kr. Herudover reguleres den samlede momspulje for ufordelte restbeløb, der som følge af selvbudgettering er opstået for kommunerne og amtskommunerne under ét. Disse sidste mindre reguleringer er ikke medtaget i tabellerne.

Det fremgår af tabellerne, at puljereguleringerne – absolut set – kan være af en vis størrelse. I årene med de største reguleringer udgør puljereguleringen fra 6 til 9 pct. af den foreløbige pulje.

Kritik af momsudligningsordningen vedr. bidragsdelen

Gennem årene har det tidligere Indenrigsministerium modtaget en række henvendelser om momsordningens virkemåde. I det følgende nævnes de forhold af mere kritisk karakter, der vedrører momsudligningens bidragsdel.

Manglende incitament til udlicitering som følge af direkte selvfinansiering

Det har været fremhævet, at en kommune, når den får refunderet momsudgifter, selv er med til at dække en andel heraf i kraft af kommunens bidragsbetaling til momspuljerne. Ved køb af en momsbelagt ydelse får kommunen således ikke reelt refunderet alle sine momsudgifter, hvilket eventuelt kunne reducere incitamentet til udlicitering. Synspunktet er rejst fra enkelte amtskommuner, som på grund af disses størrelse og andel af det samlede beskatningsgrundlag kan beregne en vis – ikke helt ubetydelig – medfinansiering af egne momsudgifter.

Det bør dog i den forbindelse anføres, at stigende udgifter til momsbidrag modsvares af højere bloktilskud, jf. afsnit nedenfor om virkning af regulering af momsudligningsordningens bidragsdel.

Uigennemskueligt samspil med statens generelle tilskud

Kommunernes samlede bidrag til momsudligningsordningen indgår i det såkaldte balanceregnestykke, jf. nedenstående afsnit om virkning af regulering af momsudligningens bidragsdel, i forbindelse med økonomiforhandlingerne mellem regeringen og de kommunale parter. I forhandlingerne indgår et skøn over samtlige udgifter og indtægter i det kommende år. Hvis udgifter og indtægter ikke balancerer, fastsættes et positivt eller negativt balancetilskud. Når kommunernes samlede udgifter til momsudligningen stiger, vil balancetilskuddet således alt andet lige blive tilsvarende højere.

For den enkelte kommune kan de stigende udgifter til momsudligningen dog opleves som ufinansieret, idet udgifter til momsbidraget registreres særskilt, mens fastsættelsen af det generelle tilskud er resultatet af en række forskellige reguleringer, hvor det ikke på en tydelig måde er klart, at stigende udgifter til momsudligningen indgår som et element i denne fastsættelse.

Udligning

Det har endvidere været påpeget, at fordelingsnøglen, som anvendes ved udmålingen af den enkelte kommunes bidrag til momspuljen, er uhensigtsmæssig, idet den efter denne opfattelse medfører en utilsigtet omfordeling kommunerne og amtskommunerne imellem. Kommuner med et overgennemsnitligt beskatningsgrundlag pr. indbygger bidrager overgennemsnitligt

til momsudligningsordningen. Hvis der samtidig er tale om, at kommunen er udbygget og derfor har en lav momsandel, kan det virke mindre rimeligt, at den skal dække momsudgifterne for andre kommuner, der i højere grad er under udbygning.

Det bør dog her tages i betragtning, at momspuljen fragår i den såkaldte skattetryksfaktor. Ved indførelsen af den kommunale momsudligningsordning, blev de kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter, der indgår i udligningsberegningen, gradvist ”afløftet” for moms. Dette betød, at udligningen mellem velstillede og mindre velstillede kommuner blev nedsat. Denne sammenhæng er dog nok vanskeligt gennemskuelig for den enkelte kommune/amtskommune.

Virkning af regulering af momsudligningens bidragsdel

I forbindelse med de årlige kommuneforhandlinger om kommunernes og amternes økonomi opstilles en finansieringsbalance, der indeholder de skønnede indtægter og de aftalte udgifter for det kommende år. I finansieringsbalancen indgår de skønnede udgifter i kommuner og amter til moms, som opgjort af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, jf. tidligere afsnit om elementer i momsudligningsordningen.

I tilfælde af ubalance i den kommunale økonomi er underskuddet de sidste 4 år finansieret over bloktilskuddet ved et statsligt balancetilskud. Det indebærer, at hvis udgifterne til momsbidraget stiger, mens alt andet er lige, vil det statslige bloktilskud vokse tilsvarende, og væksten i de kommunale udgifter til moms er således alene finansieret af staten.

Når enkelte kommuner og amter hævder, at de i forbindelse med refundering af momsudgifterne selv er med til at finansiere en andel heraf i kraft af kommunens bidragsbetaling til momspuljerne, er der således tale om en misforståelse. Misforståelsen beror på, at kommunerne og amterne i den forbindelse glemmer at indregne det højere statslige bloktilskud, der er udmøntet ved højere udgifter til moms i forbindelse med kommuneaftalerne. Dette kan illustreres ved nedenstående eksempel, hvor en kommune/amt køber en ydelse af en ekstern leverandør inkl. moms.

Tabel 12.4. Eksempel på "momsregnestykket" for en kommune/amt.

Kommune/amt køber vare eksternt inkl. moms	1.250 kr.
Refusion af momsudgiften	-250 kr.
Bidrag til momspuljen 10 pct. ¹⁾ af 250 kr.	25 kr.
Højere bloktilskud som følge af balancetilskud: 10 pct. af 250 kr.	-25 kr.
Samlet udgift i alt for kommune/amt	1.000 kr.

Note: 1) Beregningsteknisk antaget, at kommune/amt beskatningsgrundlag udgør 10 pct. af det samlede grundlag. En momsandel af denne størrelsesorden er dog kun relevant for de største amtskommuner samt Københavns Kommune.

Eksemplet illustrerer, at den vare som kommunen/amtet har købt hos en ekstern leverandør inkl. moms, efter refusion fra momsudligningsordningen koster præcis det samme for kommunen/amtet, som hvis varen var produceret af kommunen/amtet selv. Dette skyldes det højere bloktilskud, der indgår i den kommunale finansieringsbalance, og som finansierer den løbende vækst, der er i de kommunale momsudgifter.

I den nuværende ordning med et statsligt balancetilskud modsvares stigende udgifter til momsbidrag således af højere bloktilskud.

Da der imidlertid er betydelige forståelsesmæssige problemer forbundet med denne ordning, overvejes i det følgende forskellige modeller for omlægningen af finansieringsdelen af momspuljen, jf. afsnit 12.1.4. Forinden ses på momssystemet i visse andre lande, hvilket kan være relevant til belysning af problemstillingen.

12.1.3. Momssystemer i visse andre lande

Sverige

Det tidligere svenske system vedrørende refusion af moms ("Kommunkontosystemet") er så vidt vides for en stor del baseret på det danske system. Kommunkontosystemet blev indført i 1996 for at skabe konkurrenceneutralitet i kommuners og landstings valg mellem egenproduktion og løsning af opgaverne i privat regi.

Kommunkontosystemet består af to konti hos det svenske Riksgäldskontoret, et for kommunerne og et for landstingene. Fra kontiene refunderes kommunernes og landstingenes udgifter til indgående moms i afgiftspligtig virksomhed og udgifter til såkaldt skjult moms ("dolda mervärdesskatten") i ikke-afgiftspligtig virksomhed, dvs. udgifter til indgående moms ved køb af

vare- og tjenesteydelser i ikke-afgiftspligtig virksomhed. De samlede udgifter til moms skønnes i 2001 til knap 30 mia. kr.

Systemet bygger på selvfinansiering. Til kontiene indbetaler kommunerne og landstingene en afgift, der er fordelt efter indbyggertal. Indbetalingerne fastsættes hvert år senest den 10. september af Riksskatteverket.

Finansieringen af momsudligningssystemet er blevet analyseret af en arbejdsgruppe under Finansdepartementet i Sverige i 2001 (Ds 2001:30). Arbejdsgruppen har blandt andet belyst omfordelingseffekten mellem kommunerne i Sverige. Det vurderes i rapporten, at det svenske moms-system medfører en utilsigtet systematisk og langsigtet omfordeling mellem kommunerne ved siden af den omfordeling, der sker via udligningssystemet. Arbejdsgruppen vurderede i den sammenhæng en række alternative modeller. Der er i juni 2002 vedtaget en lovændring hvorefter staten overtager finansieringen af momsudligningssystemet fra 1. januar 2003.

Finland

I Finland blev der indført et moms-kompensationssystem for kommuner fra 1. juni 1994 sammen med indførelsen af en merværdiafgiftslov. Kommunerne får refunderet momsudgifter på varer og tjenesteydelser for virksomhed undtaget fra afgiftspligten. Refusionen omfatter som i Danmark og Sverige både ikke-afgiftspligtig virksomhed (myndighedsudøvelse) og virksomhed undtaget fra afgiftspligt.

Momsrefusionen er hidtil finansieret af kommunerne gennem opkrævningen af et bidrag, der er fordelt efter kommunernes indbyggertal. I årene 1994-96 var bidraget dog fastsat til 77,5 pct. af den samlede momsudgift, hvilket havde sammenhæng med, at man ønskede at kompensere kommunerne for den pludselige stigning i udgifterne som følge af overgangen til merværdiafgiften i Finland.

I Finland er der i december 2001 vedtaget en lovændring, der indebærer en ophævelse af momsordningens særlige bidragsdel med virkning fra 2002. Udgiften for den finske stat skal herefter fremover finansieres ved en nedsættelse af kommunernes andel af samfundsskatten.

Forslaget indgår i en samlet pakke, der har til formål stabilisere økonomien for specielt de svageste stillede kommuner. Momsordningens bidragsdel vurderes i forslaget til at have bidraget til at øge disse kommuners problemer, der med et lavt investeringsniveau og lavt udgiftsniveau har bidraget mere til ordningen end de har modtaget i refusion.

Holland

I Holland deler man offentlige myndigheder op i tre grupper i relation til momsreglerne:

1. Afgiftspligtige personer som driver afgiftspligtig virksomhed
2. Afgiftspligtige personer som driver ikke-afgiftspligtig virksomhed, f.eks. kommunal bankvirksomhed eller uddannelse
3. Ikke-afgiftspligtige personer, dvs. myndigheder hvis virksomhed reguleres af offentlig ret

Gruppe 3 udgøres f.eks. af renovationsvirksomhed for privatpersoner eller parkeringsovervågning. Hvis en virksomhed køber renovationstjenester, betragtes denne aktivitet som afgiftspligtig virksomhed, hvor momsen fradrages på sædvanlig vis. Myndigheder der opkræver bro- og tunnelafgifter betragtes derimod som ikke-afgiftpligtige personer, som derfor ikke har fradragsret for indgående moms.

Der er ikke i dag i Holland et særskilt kompensationsystem for offentlige myndigheder, som ikke er momsregistrerede, og som derfor ikke har fradragsret for indgående moms. Finansieringen af kommunernes indgående moms sker via fastsættelsen af de generelle tilskud.

Der er imidlertid i Holland truffet beslutning om et særskilt moms-kompensations-system. Det nye system træder i kraft pr. 1. januar 2003. Kompensationen vil omfatte indgående moms på ikke afgiftspligtige aktiviteter (myndighedsudøvelse), hvor kompensationsordningerne i Danmark, Sverige og Finland også omfatter aktiviteter undtaget fra afgiftspligt. Den begrænsede kompensationsordning i Holland har sammenhæng med, at de vigtigste aktiviteter, der er undtaget fra afgiftspligten – sundhedsvæsen og uddannelse – i Holland også varetages af den private sektor. Refusion af momsudgifter på disse område for offentlige myndigheder vil således kunne medføre forskelsbehandling af private og offentlige udbydere.

Kommunernes udgifter til moms vil blive refunderet året efter det enkelte regnskabsår, således at momsudgifter i 2003 refunderes i 2004.

Kompensationsordningen vil blive finansieret ved en reduktion af de generelle tilskud til kommunerne og provinserne – første gang i 2004 og vil blive endeligt opgjort inklusiv virkningen af en forventet øget udlicitering.

Sammenfattende vedrørende udenlandske erfaringer

Gennemgangen af de tre landes momsordninger viser, at de alle har (eller for Hollands vedkommende får) momsrefusionsordninger, som minder om den danske. For alle tre lande fastsættes der ikke en speciel bidragsordning, idet bidraget betales indirekte via de generelle tilskud eller kommunernes andel af skatterne. For Sverige og Finland er det bemærkelsesværdigt, at denne indirekte bidragsmetode har afløst en særskilt bidragsordning i stil med den danske.

12.1.4. Sammenfatning

I aftalerne mellem regeringen, KL og Amtsrådsforeningen for 2002 indgik, at Finansieringsudvalget skal undersøge mulighederne for en forenkling af momsudligningsordningens bidragsdel, under hensyn til dennes samspil med kommunernes og amternes økonomi. Baggrunden herfor er – udover almindelige ønsker om forenkling - at de reguleringer, der foretages i ordningen, har antaget et betydeligt omfang som følge af de stigende udgifter til momsrefusion. Ønsket om analysen er gentaget i aftalen mellem regeringen og KL for 2003.

I dette afsnit er der redegjort for udformningen af den nuværende momsudligningsordning, og samspillet og påvirkningen af kommunernes og amtskommunernes økonomi af udligningsordningens bidragsdel er beskrevet. Endvidere er tilrettelæggelsen af momssystemer i visse andre lande beskrevet.

12.2. Bonuspuljen

12.2.1. Baggrund

Bonuspuljen har sin baggrund i den periode frem til 1975, hvor Rigshospitalet var statsfinansieret, hvor der var fri indlæggelsesret fra de praktiserende læger, og hvor benyttelsen var gratis for amterne. Denne ordning afløstes gradvist af brugerbetaling fra amterne. Med henblik på at fastholde en uændret byrdefordeling mellem amterne og staten kompenseredes amterne i form af en særlig rabat på deres forbrug af hospitalets ydelser. Denne rabat er senere konverteret til et særligt beløb, den såkaldte bonuspulje, der herefter medgår til at reducere takstafregningen.

I aftalen mellem regeringen og Amtsrådsforeningen om amternes økonomi for 2001 var der enighed om at ”igangsætte en evaluering af Rigshospitalets bonuspulje”.

Som opfølgning på aftalen nedsatte Sundhedsministeriet i november 2000 en arbejdsgruppe, som bl.a. fik til opgave at evaluere den måde, bonuspuljen hidtil har fungeret på, og pege på nogle modeller for, hvordan puljen eventuelt kan omlægges eller afvikles.

I arbejdsgruppens rapport fra juli 2001 er der foretaget en beskrivelse af baggrunden og sammensætningen af bonuspuljen. Med henblik på at vurdere bonuspuljens virkning for Rigshospitalets takster har arbejdsgruppen endvidere foretaget en sammenligning af Rigshospitalets takster med andre højt-specialiserede centre i Danmark på udvalgte behandlingsområder. Arbejdsgruppen vurderede med betydelig usikkerhed på baggrund af sammenligningen, at bonuspuljen i dens nuværende udformning har en vis, om end ikke meget væsentlig, betydning for Rigshospitalets konkurrencesituation i forhold til de øvrige højt specialiserede centre.

Arbejdsgruppen opstillede herudover tre hovedmodeller for, hvordan bonuspuljen eventuelt kan omlægges eller afvikles, hvis der er politisk ønske herom. En bloktilskudsmodel, en særtilskudsmodel og en kombinationsmodel.

Samlet vurderede arbejdsgruppen på baggrund af den gennemførte takst-sammenligning og de opstillede modeller for en evt. afvikling af bonuspuljen, at det kan overvejes at udstrække en eventuel afvikling af bonuspuljen over nogle år af hensyn til Rigshospitalets muligheder for gradvist at tilpasse sine omkostninger til den nye konkurrencesituation.

I aftalen mellem regeringen og Amtsrådsforeningen om amternes økonomi for 2002 fremgår følgende om bonuspuljen:

”Regeringen og Amtsrådsforeningen er enige om, at bonuspuljen afvikles i 2004 samtidig med den mellem Folketingets partier aftalte omlægning af tilskuds- og udligningssystemet, og at de byrdefordelmæssige forskydninger udjævnes i en overgangsperiode. Finansieringsudvalget udarbejder forslag hertil.”

I aftalerne mellem regeringen og Københavns og Frederiksberg Kommuner om de to kommuners økonomi for 2002 indgår følgende om bonuspuljen:

”Københavns Kommune [Frederiksberg Kommune] har noteret sig aftalen mellem regeringen og Amtsrådsforeningen om afvikling af bonuspuljen. Københavns Kommune [Frederiksberg Kommune] er af den opfattelse, at

dette ikke er i overensstemmelse med aftalen om oprettelsen af H:S. Københavns Kommune [Frederiksberg Kommune] har tilkendegivet, at man forventer, at Folketinget kompenserer H:S ved at stoppe nedtrapningen af det særlige statstilskud til H:S fra 2004 og frem.”

Dette synspunkt gentages i aftalerne for de to kommuners økonomi for 2003. Det er i den forbindelse fra regeringens side tilkendegivet, at regeringen ikke anerkender, at aftalen om oprettelsen af H:S indeholder bindinger i forhold til afvikling af bonuspuljen.

På den baggrund er der i det følgende givet en oversigt over de to tilskud, staten yder til Hovedstadens Sygehusfællesskab. Der ydes dels et midlertidigt tilskud til drift af sygehusvæsenet i hovedstadsområdet, dels et tidsbestemt tilskud til finansiering af en række særlige opgaver i Sygehusfællesskabet. Endvidere beskrives hovedelementerne i aftalen om oprettelse af Hovedstadens Sygehusfællesskab i 1994.

12.2.2. Tilskud til Hovedstadens Sygehusfællesskab

Det tidsbestemte tilskud ydes i henhold til § 8, stk. 2, i loven om Hovedstadens Sygehusfællesskab og udgør i 2004 i alt 681,4 mio. kr. Heraf vedrører 410,0 mio. kr. finansiering af Rigshospitalets bonuspulje. Den resterende del af statstilskuddet (271,4 mio. kr.) går til løsning af særlige opgaver inden for patientbehandling, forskning og uddannelse, som H:S er pålagt i henhold til lov om Hovedstadens Sygehusfællesskab.

Bonuspuljen er udformet som en forholdsmæssig rabat på Rigshospitalets ydelser, der betales tilbage til hospitalets brugere. Rabatten tilgår fortrinsvis de østdanske amter og H:S-kommunerne, som er de største brugere af hospitalet.

Københavns og Frederiksberg Kommuner andel af puljen blev fra 1. januar 1995 fastlåst til de to kommuners andel af puljen før etableringen af H:S svarende til 44,1 pct. For amtskommunerne afhænger puljens fordeling af forbruget af Rigshospitalets ydelser det enkelte år.

Som en del af bonuspuljen ydes et særligt tilskud til Grønlands og Færøernes benyttelse af Rigshospitalet (16,6 mio. kr.). Amtskommunernes og Københavns og Frederiksberg Kommuner andel af puljen udgør herefter i alt 393,4 mio. kr. i 2004.

Tabel 12.5. Tilskud til Hovedstadens Sygehusfællesskab i 2004

Mio. kr. (2004-p)	
Sundhedsministeriets samlede tilskud til H:S	681,4
Heraf:	
Tilskud vedr. særlige opgaver	271,4
Bonuspuljen	410,0
Opdeling af bonuspuljen:	
Tilskud til Grønland og Færøerne	16,6
Bonuspuljen, excl. Særlige tilskud	393,4

Der har tidligere som en del af bonuspuljen været ydet et særligt tilskud til Bornholms Amtskommune som kompensation for, at amtet indtil 1994 havde fri indlæggelsesret på Rigshospitalet. Herudover modtog Bornholms Amtskommune tilskud fra den egentlige bonuspulje. Disse tilskud er i forbindelse med sammenlægningen af kommunerne på Bornholm omlagt til udbetaling til den nye Bornholms Kommune som en del af tilskuddet i henhold til tilskuds- og udligningslovens § 22.

Bonuspuljens størrelse har tidligere været faldende, idet værdien af de investeringer, der blev foretaget frem til og med 1993, og som indgår som en del af puljens beregningsgrundlag, gradvist er reduceret gennem afskrivning. Fra 2003 og årene frem forventes bonuspuljen dog at være nogenlunde uændret.

Tabel 12.6. Forventet bonuspulje 2003-2007.

Mio. kr. (2004 pl)	Forrentning/afskrivning af investeringer frem til og med 1993	Øvrige komponenter	I alt
2003	84,9	328,6	413,6
2004	81,3	328,6	410,0
2005	79,5	328,6	408,9
2006	77,6	328,6	406,2
2007	75,7	328,6	404,3

Det midlertidige tilskud ydes i henhold til § 22, i loven om Hovedstadens Sygehusfællesskab.

I regeringens aftale af 10. juni 1994 med henholdsvis Københavns og Frederiksberg Kommuner om de to kommuners økonomi i 1995 indgik, at staten yder et midlertidigt tilskud til driften af sygehusvæsenet i hovedstadsområdet. I 1995 og 1996 udgjorde tilskuddet 1 mia. kr. (1995 pl), der blev fordelt på en sådan måde, at det aflastede Københavns Kommunes sygehusudgifter med 840 mio. kr. og Frederiksberg Kommunes udgifter med 160 mio. kr. Tilskuddet nedtrappes fra 1997 med 100 mio. kr. (1995 pl) årligt frem til og med 2005.

Det midlertidige tilskud udbetales til Hovedstadens Sygehusfællesskab, der har til formål at nedbringe de to kommuners betalinger til selskabet.

Tabel 12.7. Midlertidigt tilskud til drift af sygehusvæsenet i hovedstadsområdet 2002-2005.

	Mio. kr. (2004 pl)
2002	478,3
2003	368,0
2004	252,0
2005	126,0

12.2.3. Aftalen om oprettelsen af Hovedstadens Sygehusfællesskab

De to statstilskud – det tidsubestemte og midlertidige tilskud - gives med hver sine begrundelser, ligesom de politiske beslutninger og aftaler om de to tilskud tidsmæssigt er adskilt.

Begge tilskud indgår i finansieringen af H:S og kan dermed rent teknisk opfattes at være en del af den politiske aftale fra foråret 1994 med Københavns og Frederiksberg Kommuner om etableringen af H:S. Aftalen blev efterfølgende tiltrådt af Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af loven om Hovedstadens Sygehusfællesskab.

Det tidsubestemte tilskud er begrundet i forhold, der går forud for etableringen af H:S pr. 1. januar 1995.

I den periode, hvor Rigshospitalet var statsejet, ydede staten tilskud til løsning af en række særlige opgaver i H:S inden for forskning, uddannelse og specialiseret patientbehandling. Forpligtelsen til at løse disse opgaver er videreført med H:S-loven, ligesom tilskuddet tilsvarende er videreført. Også den særlige bonuspuljeordning på Rigshospitalet, der blev etableret 1. januar 1994, og statens tilskud hertil blev videreført med etableringen af H:S i 1995.

Det nuværende tidsubestemte tilskud svarer til statens nettobevilling til Rigshospitalet, da staten drev hospitalet frem til og med 1994, og er størrelsesmæssigt principielt uændret i forhold til perioden forud for H:S.

Ovenstående fremgår af H:S-lovens § 1, 2 og 8, som præciserer, at statens bidrag dels skal medgå til at finansiere H:S's særlige opgaver inden for patientbehandling, forskning og uddannelse, dels finansiere bonuspuljen.

Af H:S-lovens § 20 fremgår desuden, at "Staten indskyder i 1995 og 1996 et beløb, svarende til den bevilling, som staten i henhold til den fireårige budgetaftale skulle have ydet til Rigshospitalet i det pågældende år. I 1997 indskyder staten et beløb svarende til beløbet for 1996 opregnet til pris- og løn-niveau for 1997".

Tilskuddet er siden principielt blevet videreført uændret, når der ses bort fra pris- og lønstigninger og de generelle rammereduktioner på statens budget.

Den eneste direkte ændring af bonuspuljen, som blev udløst i forbindelse med etableringen af H:S, var H:S-lovens bestemmelse om, at Københavns og Frederiksberg Kommuner andel af puljen fastsattes til de to kommuners andel af forbruget før etableringen af H:S. Dette skete med henblik på at sikre, at amternes samlede andel af rabatten ikke fremover kunne blive påvirket af dispositioner i sygehusfællesskabet.

Tilskuddet til de særlige opgaver i H:S samt Rigshospitalets bonuspulje blev samtidigt med vedtagelsen af H:S-loven gjort tidsbestemt.

Der er efter etableringen af H:S gennemført nogle korrektioner af bonuspuljens størrelse, som er begrundet i nogle tekniske forhold omkring puljen, dvs. uafhængigt af forhold vedrørende de øvrige dele af det tidsbestemte tilskud eller det tidsbestemte tilskud til H:S.

Det bemærkes, at Københavns og Frederiksberg Kommuner andele af bonuspuljen ikke udbetales til kommunerne direkte, men indgår i finansieringen af H:S.

Det midlertidige statstilskud er begrundet i Københavns og Frederiksberg Kommuner økonomiske situation, da H:S blev oprettet. Bestemmelsen i H:S-lovens § 22 indebærer, at Københavns og Frederiksberg Kommuner fra 1996 årligt har modtaget et tilskud fra staten til aflastning af kommunernes sygehusudgifter, der aftrappes frem til og med 2005.

Tilskuddet udbetales ikke direkte til kommunerne, men indgår, på samme måde som de to kommuners andele af bonuspuljen, i finansieringen af H:S.

12.2.4. Sammenfatning

I aftalen mellem regeringen og Amtsrådsforeningen om amternes økonomi for 2002 fremgår det, at parterne er enige om, at bonuspuljen afvikles i 2004 samtidig med den mellem Folketingets partier aftalte omlægning af tilskuds- og udligningssystemet, og at de byrdefordelmæssige forskydninger udjævnes i en overgangsperiode.

I aftalerne mellem regeringen og Københavns og Frederiksberg Kommuner om de to kommuners økonomi for 2002 indgår det, at de to kommuner har noteret sig aftalen mellem regeringen og Amtsrådsforeningen om afvikling af bonuspuljen. De to kommuner er af den opfattelse, at dette ikke er i overensstemmelse med aftalen om oprettelsen af H:S, og de har tilkendegivet, at man forventer, at Folketinget kompenserer H:S ved at stoppe nedtrapningen af det særlige statstilskud til H:S fra 2004 og frem.

Som følge af nedsættelsen af Strukturkommissionen er afskaffelsen af bonuspuljen efterfølgende udskudt til tidspunktet for den langsigtede omlægning af tilskuds- og udligningssystemet.

I dette afsnit er der givet en oversigt over de to tilskud staten yder til Hovedstadens Sygehusfællesskab. Der ydes dels et midlertidigt tilskud til drift af sygehusvæsenet i hovedstadsområdet, dels et tidsbestemt tilskud til finansiering af en række særlige opgaver i Sygehusfællesskabet. Endvidere er hovedelementerne i aftalen om oprettelse af Hovedstadens Sygehusfællesskab i 1994 beskrevet.

Del 2 - Overvejelser om incitamenter i udligningssystemet og effektivitetsanalyser

Betænkningens del 2, som består af kapitlerne 13 og 14, indeholder udvalgets overvejelser om incitamenter i forbindelse med tilskuds- og udligningssystemets udformning. Endvidere skitseres mulighederne for at foretage effektivitetsanalyser på de større kommunale udgiftsområder med henblik på at vurdere mulighederne for at inddrage effektivitetsmål i udligningen.

I kapitel 13 skitseres de principper, der ligger til grund for udformningen af det kommunale finansieringssystem. Det kommunale finansieringssystem – herunder tilskuds- og udligningssystemet - skal generelt indrettes således, at det tilskynder kommunerne til en hensigtsmæssig opgavevaretagelse og økonomisk adfærd. Men det skal samtidig påpeges, at disse hensyn i et vist omfang kan stride mod det generelle formål med tilskuds- og udligningssystemet, som er at tilvejebringe et nogenlunde ensartet økonomisk udgangspunkt for kommunerne. I kapitel 13 vurderes tilskuds- og udligningssystemet i relation til disse forhold med henblik på at vurdere, i hvilken udstrækning systemet lever op til disse målsætninger.

Med henblik på at tilskynde kommunerne til en effektiv drift overvejes det på baggrund af kommissoriet at inddrage et mål for den enkelte kommunes effektivitet i forbindelse med beregning af kommunens tilskuds- og udligningsbeløb. I kapitel 14 skitseres de tre analysemetoder, som vurderes at være mest relevante til brug for effektivitetsanalyser for kommunerne. Det drejer sig om regressionsmetoden, FDH-metoden og DEA-metoden.

I kapitel 14 er endvidere vist eksempler på anvendelse af disse tre metoder til analyse af kommunernes effektivitet på tre større kommunale udgiftsområder: folkeskoleområdet, børnepasningsområdet og biblioteksområdet.

13. Overvejelser om incitamenter i den kommunale udligning

13.0. Indledning

I dette kapitel er der gennemgået nogle problemstillinger i forbindelse med incitamenter i den kommunale udligning. Der er taget udgangspunkt i de principper, der har ligget til grund for tilrettelæggelsen af den kommunale finansiering, og problemstillingerne er konkretiseret i nogle bokse.

13.1. Principper for den kommunale finansiering

Siden kommunalreformen i 1970 er der gennemført omfattende omlægninger af den kommunale finansiering. I takt med at kommuner og amtskommuner har fået større og større ansvar for de offentlige velfærds- og serviceopgaver, er en række statslige refusionsordninger afskaffet og omlagt til generelle tilskud. Der er dog stadig statslige refusionsordninger på visse kommunale udgifter, specielt på udgifterne til overførselsindkomster, hvor tildelingskriterier og satser i vidt omfang er lovregulerede, således at kommunerne kun har begrænsede muligheder for at påvirke udgifterne.

Den kommunale finansiering er sammensat af kommunernes egne indtægter i form af skatter, brugerbetaling mv. samt bidrag fra staten i form af refusioner og generelle tilskuds- og udligningsbeløb (udligningsbeløbene er mellemkommunale betalinger, men styret af staten).

Det kommunale finansieringssystem er i vidt omfang tilrettelagt ud fra nedenstående principper:

- Kompetence og økonomisk ansvar bør følges ad, så den myndighed, der har kompetencen på et område, også selv finansierer udgifterne.
- Der bør være finansieringsmæssig neutralitet mellem substituerbare kommunale foranstaltninger (neutralitetsprincippet).
- Det bør sikres, at en myndighed ikke utilsigtet gennem finansieringsreglerne tilskyndes til en adfærd, der er uhensigtsmæssig i forhold til andre myndigheder (samordningsprincippet).
- Det bør tilstræbes, at de kommunale serviceydelser, i det omfang de afspejler lokale beslutninger om ydelseernes indhold og omfang, fi-

nansieres af kommunens borgere (sammenhæng mellem skat og service).

- Udligningssystemet bør være neutralt i forhold til den kommunale prioritering.
- Udligningssystemet bør være så enkelt og gennemskueligt som muligt og bør tilrettelægges, så det tilskynder til en effektiv administration af opgaven.

Finansieringsudvalgets kommissorium

Finansieringsudvalgets kommissorium er i marts 2002 blevet ændret blandt andet med henblik på et øget fokus på incitamentet i forbindelse med tilskuds- og udligningssystemets udformning. Udvalget vil skal vurdere tilskuds- og udligningssystemets funktion i forhold til hensigtsmæssig opgavevaretagelse og økonomisk adfærd.

Udvalgets opgaver er i den forbindelse blandt andet følgende to punkter:

- at redegøre for hensigtsmæssige eller uhensigtsmæssige virkninger fra det nuværende system i forhold til effektiv drift og øvrig økonomisk adfærd,
- at overveje hvorledes det sikres, at systemet ikke modvirker hensigtsmæssig adfærd, men tværtimod understøtter en effektiv udgiftspolitik og vækstvenlig økonomisk adfærd i kommuner og amter.

I vurderingen af systemets virkninger lægges til grund, at kommuner og amter bør have et rimeligt incitament til forbedring af egen økonomiske situation, at kommuner og amter i udgangspunktet bør løse opgaver under afvejelse af de faktiske omkostninger, og at kommuner ikke bør udsættes for negative økonomiske konsekvenser i forbindelse med eventuelle kommunesammenlægninger.

I dette kapitel overvejes alene det første af ovenstående punkter, idet eventuelle anbefalinger til imødegåelse af uønskede incitamentsvirkninger er placeret i kapitlerne i forslagsdelen.

13.2. Overvejelser om incitamentet – overordnede betragtninger

Det kommunale selvstyre indebærer, at kommunerne inden for lovens rammer selv kan tilrettelægge deres opgavevaretagelse. Det tilstræbes i den forbindelse, at udligningssystemet er neutralt i forhold til den kommunale prio-

ritering. Det indebærer, at udligningen baseres på objektive forhold, som ikke kan påvirkes af kommunens beslutninger. Tilskuds- og udligningsbeløb bør således indgå som et generelt finansieringselement, som ikke vil blive påvirket af den enkelte kommunes prioritering og adfærd. Det skal i den forbindelse erindres, at tilskuds- og udligningssystemet fungerer som en overbygning på det kommunale finansieringssystem, dvs. skatte- og refusionssystemet.

Det kommunale finansieringssystem – herunder tilskuds- og udligningssystemet - skal generelt indrettes således, at det tilskynder kommunerne til en hensigtsmæssig opgavevaretagelse og økonomisk adfærd. Det indebærer bl.a.:

- at systemet skal tilskynde kommunerne til at fremme økonomisk vækst i lokalområdet.
- at systemet skal fremme en hensigtsmæssig opgavevaretagelse.
- at systemet tilskynder kommunerne til en effektiv drift og udgiftsstyring.
- at systemet skal undgå u hensigtsmæssige påvirkninger af den kommunale adfærd.

Det kommunale tilskuds- og udligningssystem skal udformes under hensyntagen til disse forhold. Men det skal samtidig påpeges, at disse hensyn i et vist omfang kan stride mod det generelle formål med tilskuds- og udligningssystemet, som er at tilvejebringe et nogenlunde ensartet økonomisk udgangspunkt for kommunerne.

13.3. Økonomisk vækst

Det må anses for hensigtsmæssigt, at kommunerne medvirker til at fremme erhvervsudviklingen i deres område. På det lokale plan vil en erhvervsudvikling fremme beskæftigelsen i området og styrke borgernes indkomster. For kommunen betyder det en forøgelse af skattegrundlaget og et fald i udgifterne til kontanthjælp, aktivering mv.

I vurderingen af udligningssystemets virkninger må det lægges til grund, at kommuner og amter bør have et rimeligt incitament til forbedring af deres egen økonomiske situation, dvs. at det kun er en vis andel af den økonomiske fremgang for kommunen, der må tabes igen i udligningen.

For de kommuner, der er omfattet af det høje marginale udligningsniveau, dvs. hovedstadskommunerne og de kommuner, der modtager tilskud på grund af svagt beskatningsgrundlag, vil ca. 85-90 procent af en fremgang i beskatningsgrundlaget blive tabt igen i udligningen. Kommunen vil dog stadig selv kunne beholde ca. 10-15 procent af indkomstfremgangen.

Tilsvarende vil en del af kommunens besparelse på det sociale område blive tabt igen i udligningen, idet en fremgang i beskæftigelsen vil betyde et faldende udgiftsbehov for kommunen og dermed et fald i tilskuddet fra udgiftsbehovsudligningen.

Det er klart, at det økonomiske incitament for kommunerne til at fremme erhvervsudvikling i området ville være større, hvis der ikke var udligning, såfremt synsvinklen snævert er kommunekassen. På den anden side må det vurderes, at en kommunalbestyrelses ønske om at skabe erhvervsudvikling i området umiddelbart skyldes hensynet til kommunens borgere og ikke hensynet til kommunekassen. Men der bør dog tages hensyn til, at en vis rimelig andel af den kommunaløkonomiske vækst må komme den pågældende kommune til gode, således at ikke hele væksten i det kommunale provenu tabes igen i udligningen.

Boks 1: Højt udligningsniveau i skattegrundlagsudligningen og incitament til økonomisk vækst

- Et højt udligningsniveau – evt. tæt på 100 – betyder, at en meget stor del af forskellene mellem kommunernes beskatningsgrundlag pr. indbygger udlignes. Ved et udligningsniveau på 100 vil forskellen blive udlignet fuldstændigt. I den nuværende landsudligning for kommuner er udligningsniveauet på 45. For kommunerne i hovedstadsområdet sker der en yderligere udligning med et udligningsniveau på 40. For de kommuner, der har et beskatningsgrundlag pr. indbygger på under 90 procent af landsgennemsnittet, sker der tilsvarende en yderligere udligning med et udligningsniveau på 40 – den såkaldte § 18 udligning. For kommunerne i hovedstadsområdet og for de kommuner, der har lavt beskatningsgrundlag, er der således et marginalt udligningsniveau på 85-90 procent, dvs. at disse kommuner vil miste 85-90 procent af en indkomstfremgang i udligning. Dette kan – set fra en kommunekasse-synsvinkel - nedsætte motivationen for kommunen i retning af at tilvejebringe vækst, aktiviteter osv.
- På den anden side er udligning også en forudsætning for, at alle kommuner får et økonomisk spillerum til at fremskaffe et rimeligt serviceniveau til en vis skatteprocent, og herved kunne tiltrække borgere – og erhverv.
- Taleksempel. En indkomstfremgang for en person i en hovedstadskommune eller en kommune med et svagt beskatningsgrundlag på 1 mio. kr. i skattepligtig indkomst giver med en kommunal skatteprocent på 20 et kommunalt skatteprovenu på 200.000 kr. Heraf mistes dog ca. 90 procent i udligning, jf. nedenstående tabel.

Illustration af virkningen af en stigning i udskrivningsgrundlaget med 1 mio. kr.

1.000 kr.	Kommune med svagt beskatningsgrundlag	Kommune i hovedstadsområdet
<i>Udligning af beskatningsgrundlag</i>		
- landsudligning	-108	-108
- hovedstadsudligning		-83
<i>Statstilskud</i>	32	32
§ 18 tilskud	-96	
<i>Bidrag fordelt efter beskatningsgrundlag</i>		
- momspulje	-14	-14
- udligning vedr. flygtninge og udlændinge mv.	-5	-5
- bidrag til § 20 puljen i hovedstadsområdet		-1
-bidrag til boligstøtteudligningen i hovedstadsområdet		-5
Overudligningsbidrag	11	4
Korrektion af overudligning		-1
Tilskuds- og udligningsvirkning i alt	-180	-181
Skatteprovenu	200	200
Nettoprovenu	20	19

Der kan være afledede fordele af indkomstvæksten, som også skal tages med i betragtning: fremgangen i velfærd for borgeren ved den højere disponible indkomst, øget omsætning i området, mere eftertragtede ejendomme, stigende selskabsskatter etc. I en række tilfælde er kommunens mulighed for at skaffe vækst utvivlsomt også ret begrænsede – i hvert fald på kort sigt.

Boks 2: Udformningen af udgiftsbehovsudligningen, udligningsniveauets højde og incitament til økonomisk vækst

- I udgiftsbehovsudligningen indgår et kriterium for arbejdsløsheden i kommunen, opgjort som antallet af 20-59 årige, der er uden beskæftigelse, ud over 5 pct. af antallet af 20-59 årige i kommunen. Kriteriet indgår i landsudligningen, hvor udligningsniveauet er 45 pct., og herudover i hovedstadsudligningen, hvor udligningsniveauet er 40 pct. Dette kriterium får mindre værdi ved en fremgang i beskæftigelsen. Det betyder, at kommunen mister et beløb ved fremgang i beskæftigelsen. Især er regnestykket negativt for kommunen, hvis fremgangen i beskæftigelse er for de forsikrede ledige. Hvis fremgangen i beskæftigelsen derimod tillige er for kontanthjælpsmodtagere, vil det faldende udligningsbeløb blive modsvaret af en faldende kommunal udgift til kontanthjælp. Det forhold, at en kommunes udligningsbeløb vil falde i takt med, at beskæftigelsessituationen i kommunen forbedres, kan tænkes at trække i retning af at mindske kommunalbestyrelsens motivation til at skabe vækst i kommunen.
- På den anden side er en udligning til gavn for kommuner med en høj ledighed vigtig, hvis disse kommuner skal holde trit med de øvrige kommuner i en situation, hvor kommunen rammes af høj ledighed f.eks. som følge af en virksomhedslukning. I en sådan situation er det vigtigt, at kommunen er i stand til at opretholde et vist serviceniveau og har midler til at håndtere de sociale problemer, der kan opstå som følge af den højere ledighed. Herudover må kommunen have mulighed for at kunne medvirke til at skabe fornyet vækst og fremgang i lokalområdet.
- Taleksempel. Nedenfor er vist et taleksempel, der illustrerer virkningen af, at 10 personer går fra ledighed til beskæftigelse. Det er forudsat, at der er tale om forsikrede ledige, dvs. at der ikke er kommunale besparelser på kontanthjælp i den forbindelse. Det er endvidere forudsat, at hver enkelt person vil få en indkomstfremgang på 50.000 kr. årligt som følge af overgangen fra ledighed til beskæftigelse, dvs. en samlet vækst i det kommunale udskrivningsgrundlag på 500.000 kr.

Illustration af den økonomiske virkning for en kommune af et fald i ledigheden på 10 personer

1.000 kr.	Kommune uden for hovedstadsområdet	Kommune uden for hovedstadsområdet med svagt beskætningsgrundlag	Kommune i hovedstadsområdet
<i>Ændring i udligning af udgiftsbehov som følge af et fald i ledigheden på 10 personer</i>			
- landsudligning	-112	-112	-112
- hovedstadsudligning			-126
Ændring i tilskuds- og udligningsløb som følge af en stigning i udskrivningsgrundlaget på 500.000 kr.	-47	-92	-88
Forøget skatteprovenu som følge af en stigning i udskrivningsgrundlaget på 500.000 kr. (forudsat udskrivningsprocent på 20)	100	100	100
<i>Samlet virkning på skat, tilskud og udligning</i>	-59	-104	-226

Tabellen ovenfor viser den umiddelbare effekt for en kommunes økonomi af, at et antal forsikrede ledige kommer i arbejde. På længere sigt må det tages i betragtning, hvad der ville være sket med de forsikrede ledige, hvis de ikke var kommet i beskæftigelse. Forsikrede ledige kan oppebære arbejdsløshedsdagpenge i en tidsbegrænset periode. Hvis de ikke inden for denne periode kommer i beskæftigelse, vil de miste dagpengeretten, og dermed overgå til kommunale foranstaltninger i form af aktivering eller kontanthjælp. Selvom der ikke på kort sigt er en kommunal gevinst ved, at en forsikret ledig kommer i arbejde, vil der også for kommunen være gevinster herved på længere sigt. På længere sigt vil kommunen undgå udgifter til kontanthjælp mv. til de pågældende samt eventuelle udgifter til boligsikring, fripladser til daginstitutioner mv. Hertil kommer eventuelle afledte sociale problemer forårsaget af langvarig ledighed. Ud over de snævre kommunaløkonomiske virkninger vil en overgang fra ledighed til beskæftigelse betyde øgede skatteindtægter for amtskommunen og staten og for staten tillige sparede udgifter til arbejdsløshedsdagpenge samt ikke mindst en velfærdsfremgang for de personer, der kommer i beskæftigelse.

13.4. Hensigtsmæssig opgavevaretagelse

Ovenfor var nævnt to principper for den kommunale finansiering, som sigter mod at opnå en hensigtsmæssig opgavevaretagelse, nemlig neutralitetsprincippet og samordningsprincippet.

Neutralitetsprincippet indebærer, at der bør være finansieringsmæssig neutralitet mellem substituerbare kommunale foranstaltninger. Dette sikres først og fremmest gennem refusionsreglerne, idet der er samme refusionsprocent på beslægtede foranstaltninger, f.eks. på kontanthjælp, aktivering mv. og sygedagpenge. Dermed tilskynder systemet ikke kommunerne til af finansielle årsager at vælge en foranstaltning frem for en anden.

Samordningsprincippet indebærer, at det bør sikres, at en myndighed ikke utilsigtet gennem finansieringsreglerne tilskyndes til en adfærd, der er uhenigtsmæssig i forhold til andre myndigheder. Det sikres først og fremmest gennem tilrettelæggelsen af finansieringen på områder, der kan involvere både kommuner og amtskommuner, f.eks. gennem kommunal betaling for færdigbehandlede patienter på sygehusene, grundtakstmodel for døgnpleje og døgninstitutioner mv. for børn og unge (tidligere omfattet af den delte finansiering).

Ved tilrettelæggelsen af refusionssystemet og ved fordelingen af finansieringsansvaret mellem de offentlige myndigheder forsøges det at strukturere

det kommunale finansieringssystem således, at det tilskynder til en hensigtsmæssig opgavevaretagelse.

Tilskuds- og udligningssystemet er en overbygning på det kommunale finansieringssystem. Der siges her mod, at tilskuds- og udligningssystemet ikke påvirker den kommunale prioritering. Det indebærer, at udligningen baseres på objektive forhold, som ikke kan påvirkes af kommunens beslutninger. Tilskuds- og udligningsbeløb indgår således som et generelt finansieringselement, som ikke vil blive påvirket af den enkelte kommunes prioritering og adfærd.

Ifølge den traditionelle opfattelse er det generelle tilskuds- og udligningssystem ikke velegnet til at påvirke kommunernes adfærd. Det er som nævnt netop et grundlæggende træk ved systemet, at det bygger på objektive kriterier, som ikke skal kunne påvirkes af kommunernes adfærd.

Problemstillingen er altså snarere, hvor langt man kan gå i retning af at afskaffe refusioner – som eventuelt påvirker opgavevaretagelsen – og afløse disse med udbygning af udligningen. Denne problemstilling er nærmere behandlet i kapitel 7. Da en udligningsordning sjældent eller aldrig vil kunne ”ramme” lige så præcist som refusioner, afhænger svaret herpå groft taget af, hvor langt man er villig til at gå væk fra ”millimeterretfærdigheden” for til gengæld at få et mere opgaveneutralt samlet finansieringssystem.

På enkelte punkter er tilskuds- og udligningssystemet dog mere eller mindre bevidst ”ikke-neutralt”, nemlig vedr. den særlige boligstøtteudligning for kommunerne i hovedstadsområdet og udligningsordningerne vedrørende udlændinge.

Boks 3. Udformningen af boligstøtteudligningen for kommunerne i hovedstadsområdet og varetagelsen af boligbyggeriopgaven samt udbetalingen af boligstøtte.

- Boligstøtteudligningen for kommunerne i hovedstadsområdet indebærer, at den enkelte kommune får refunderet sine udgifter til bolig-sikring, boligydelse mv. fuldt ud fra ordningen. Desuden refunderes halvdelen af kommunernes grundkapitalindskud ved nyt boligbyggeri. Denne ordning har medvirket til at gøre det muligt, at visse kommuner i hovedstadsområdet - f.eks. en række kommuner på Vestegnen - har påtaget sig en uforholdsmæssig stor andel af det almennyttige boligbyggeri i området. Hvis disse kommuner ikke havde fået refunderet deres udgifter til boligstøtte fuldt ud fra ordningen, ville de formentlig ikke have påtaget sig denne opgave, uanset at det var hensigtsmæssigt set for hovedstadsområdet som helhed. Ordningerne har dog også betydet, at kommunerne i hovedstadsområdet har et begrænset – faktisk et negativt – incitament til at imødegå udgifter til boligstøtte.
- På den anden side kan et positivt incitament til at opføre almennyttigt boligbyggeri eventuelt trække i retning af, at byggeriet koncentrerer sig i nogle kommuner. Samtidig hjælper boligstøtteudligningen kommuner i en socialt udsat position.
- Taleksempel: Anskaffelsessummen for almene boliger finansieres med 84 pct. realkreditlån, 14 pct. kommunal grundkapital og 2 pct. beboerindskud. For årene 2002-2005 er det kommunale grundkapitalindskud dog reduceret til 7 pct. Hvis en kommune i hovedstadsområdet tager initiativ til at opføre et almennyttigt boligbyggeri i årene 2002-2005, er der alene en omkostning herved på 3,5 pct. efter udligning. Hvis f.eks. anskaffelsessummen for en bolig udgør 1 mio. kr., vil den kommunale nettoudgift efter udligning for en kommune i hovedstadsområdet således udgøre 35.000 kr.

- Taleksempel: hvis en beboer, som modtager boligstøtte, udskiftes med en beboer uden boligstøtte med i øvrigt samme indkomst, betyder det for en kommune i hovedstadsområdet ikke noget økonomisk. I det øvrige land afholder kommunen udgiften til boligstøtte – dog med en vis statsrefusion. Statsrefusionen for boligsikring er 50 pct. og for boligydelse til pensionister 75 pct. Hvis en person modtager 500 kr. om måneden i boligydelse – svarende til 6.000 kr. på årsplan, bliver den kommunale nettoudgift efter statsrefusion på 1.500 kr.
- Om der skal være et incitament til at bygge almennyttigt afhænger bl.a. af, om der vurderes at være behov herfor. Men det er tvivlsomt, om der på nuværende tidspunkt er grundlag for en særlig ordning for hovedstadsområdet. Ordningen betyder, at en kommune i hovedstadsområdet har et begrænset økonomisk incitament til at forebygge boligstøtteudgifter. Det er formentlig også meget vanskeligt at forebygge boligstøtteudgifter på kort sigt, men på langt sigt har kommunen dog visse muligheder for at tilstræbe en afbalanceret beboersammensætning.

Boks 4. Udligningen af udgifter vedrørende udlændinge og kommunernes varetagelse af integrationsopgaven.

- De særlige udligningsordninger vedrørende kommunernes udgifter til udlændinge medvirker til at holde kommunerne skadesløse (godt og vel) for de sociale udgifter, udgifter til integration mv. i forbindelse med indvandrere og flygtninge. Disse ordninger medvirker til at tilskynde kommunerne til at påtage sig den vigtige samfundsmæssige opgave at integrere flygtninge og indvandrere.
- På den anden side kan der være en risiko for, at kommuner med mange flygtninge og indvandrere ikke gør nok for at forsøge at afbalancere beboersammensætningen, da dette eventuelt vurderes ”ikke at kunne betale sig”. I praksis må en kommune dog tage hensyn til, at en skæv befolkningssammensætning kan medføre en social belastning.
- Taleksempel: Nedenfor et vist et eksempel på opgørelse af de kommunale nettoudgifter ved tilflytning af en flygtningefamilie til kommunen. Eksemplet er taget fra publikationen: Udlændinge og kommunerne, Indenrigsministeriet, november 1999. Der er tale om en marginalbetragtning. Der er derimod ikke taget højde for, at kommunerne selv finansierer udligningen vedrørende udlændinge. Endvidere er udgifterne på integrationsområdet omfattet af budgetgarantien. Det indebærer, at et eventuelt overskud for den enkelte kommune på det budgetgaranterede område modregnes i budgetgarantien for kommunerne under ét.

	Par uden beskæftigelse med to børn på 3 og 8 år	
	Bosætning i en kommune uden for hovedstadsområdet	Bosætning i en kommune i hovedstadsområdet
Kommunal skatteindtægt	21.015	19.722
Udligning af beskatningsgrundlag	40.286	73.130
Udligning af udgiftsbehov	44.516	91.325
Tilskud og udligning vedr. udlændinge	37.032	37.034
Refusion	135.590	141.904
Grundtilskud	83.712	83.712
Programtilskud	128.040	128.040
Indtægter i alt	490.191	574.867
Udgifter i alt	518.608	518.608
Nettoindtægter	-28.417	56.259

Der ønskes et positivt miljø i kommunerne for modtagelse af flygtninge – og de økonomiske udligningsordninger virker i denne retning. For kommunerne i hovedstadsområdet er denne virkning kraftigere end for de øvrige kommuner. Desuden er der forskel på, hvilken udgiftsbelastning der er forbundet med de enkelte typer af flygtninge, og der vil derfor kunne være en del kommuner som underkompenseres uanset at flere kommuner overkompenseres.

Der er også eksempler på, at staten uden for tilskuds- og udligningssystemet har ønsket at påvirke opgavevaretagelsen direkte. Der er således på en række områder etableret statslige puljeordninger med henblik på at støtte bestemte aktiviteter i kommuner og amtskommuner.

Det kan dog anføres, at ovenstående betragtninger er for snævre. Selve det forhold, at der foretages udligning under hensyntagen til demografi og – måske især – sociale forhold muliggør, at kommuner med eksempelvis en meget skæv befolkningssammensætning kan opretholde udgifter på samme niveau som kommuner med en mere lige befolkningsfordeling. Hvis selve det forhold, at befolkningssammensætningen er skæv, genererer udgiftsforøgelser, er udligningen således ikke neutral over for opgavevaretagelsen. Det

kan også tænkes, at selve det forhold, at en udgift udlignes, har en signalvirkning i retning af at ”blåstemple” udgifterne, jf. nedenstående boks.

Boks 5: Selve det forhold, at visse udgifter udlignes, kan have en signalvirkning i retning af at ”blåstemple” udgifterne

- I det danske udligningssystem udlignes principielt alle udgifter, uanset om der er tale om udgifter, der styres gennem politiske prioriteringer eller om udgifter, der skyldes objektive forhold så som befolkningens aldersfordeling eller den sociale struktur i kommunen. Det udgiftsbehov, der opgøres til brug for udligningen, opgøres ud fra de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter i den kommunale sektor. Udgiftsbehovet repræsenterer således i princippet alle typer af kommunale udgifter.
- Det kunne overvejes at udelade visse typer af udgifter fra udgiftsbehovsudligningen. Udgifter, der primært bestemmes ved politiske prioriteringer vedrørende serviceniveau samt kommunens effektivitet, bør ikke indgå i udgiftsbehovsudligningen. Udeladelse af sådanne udgifter vil hovedsageligt være af præsentationsmæssig karakter, men kan tydeliggøre, at formålet med udgiftsbehovsudligningen er udligning af udgiftsbehov og ikke udligning af udgifter.
- På den anden side vil et udgiftsbehov, der er opgjort ud fra udvalgte dele af de samlede kommunale udgifter, kun kunne tages som udtryk for et sektorvist udgiftsbehov eller som et delelement af det samlede udgiftspres for kommunen. Der vil således ikke længere være et udtryk for det samlede kommunale udgiftsbehov.

13.5. Effektiv drift og udgiftsstyring

Kompetence og økonomisk ansvar skal følges ad

Det kommunale finansieringssystem er som nævnt udformet blandt andet ud fra det princip, at kompetence og økonomisk ansvar bør følges ad, så den myndighed, der har kompetencen på et område, også selv finansierer udgifterne.

Dette princip er først og fremmest opfyldt ved, at de statslige refusionsordninger er fjernet på alle de områder, hvor kommunerne har beslutningskompetencen. Refusionsordningerne er kun opretholdt på områder, der er snævert reguleret gennem lovgivning, således at kommunernes kompetence på området er begrænset. Det vil især sige på overførselsindkomsterne, hvor både tildelingskriterier og udmålingskriterier er fastsat i lovgivningen.

Tilskuds- og udligningsordningerne er tilsvarende opbygget ud fra dette princip. Tilskuds- og udligningsbeløb til den enkelte kommune beregnes som nævnt ud fra objektive kriterier. Det betyder, at tilskuds- og udligningsbeløb ikke kan påvirkes af de dispositioner, som kommunen selv kan beslutte. Forskelle, der vedrører den kommunale drift, såsom forskelle i serviceniveau eller effektivitet påvirker ikke tilskuds- og udligningsbeløbene.

Det vil sige, at en kommune ved en eventuel ineffektiv drift selv må bære meromkostningerne. Eller sagt med andre ord, ved en effektivisering af driften vil den pågældende kommune selv kunne beholde den fulde gevinst ved effektiviseringen.

Hermed er dog naturligvis ikke sagt, at der ikke kan være behov for at tilskynde til mere effektiv drift, idet der kan være andre forhold i finansieringssystemet eller den politiske beslutningsmekanisme, som modarbejder effektiv drift.

Måling af effektivitet og anvendelse af effektivitetsmål i udligningen

Spørgsmålet om effektiv eller ineffektiv drift i kommunerne rejser spørgsmålet om, hvordan produktivitet og effektivitet i den kommunale drift måles. Produktivitet er her forstået som forholdet mellem ressourceforbrug og antal producerede enheder (f.eks. antal undervisningstimer i skolen, antal passede børn i daginstitutioner), mens effektivitet er forstået som forholdet mellem ressourceforbruget og graden af målopfyldelse. Det er forholdsvis uproblematisk at måle produktiviteten ved produktion af fysiske varer, hvor ressourceindsatsen og de producerede ydelser kan opgøres præcis. Anderledes forholder det sig med de fleste offentlige ydelser, som er serviceydelser, der er vanskeligere at måle, blandt andet fordi der produceres flere ting samtidig, og kvaliteten af ydelserne er vanskeligere at sammenligne. Der har i tidens løb været gjort en række forsøg på at måle og sammenligne produktivitet eller effektivitet på nogle kommunale delområder under overskrifter som benchmarking, best practice, nøgletal mv.

Eksempelvis kunne et mål for produktiviteten i folkeskolen være ressourceforbruget i forhold til antal undervisningstimer pr. elev eller karaktergenemsnittet ved afgangsprøven, eventuelt korrigeret de sociale forhold i skoledistriktet. Men disse forhold er ikke dækkende for de formål, som folkeskolen i henhold til sin formålsparagraf skal tilgodese. Til illustration er nedenfor vist folkeskolens formålsparagraf (folkeskolelovens § 1), hvor en lang række målsætninger er nævnt:

”§ 1. Folkeskolens opgave er i samarbejde med forældrene at fremme elevernes tilegnelse af kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksformer, der medvirker til den enkelte elevs alsidige personlige udvikling.

Stk. 2. Folkeskolen må søge at skabe sådanne rammer for oplevelse, virkelyst og fordybelse, at eleverne udvikler erkendelse, fantasi og lyst til at lære, således at de opnår tillid til egne muligheder og baggrund for at tage stilling og handle.

Stk. 3. Folkeskolen skal gøre eleverne fortrolige med dansk kultur og bidrage til deres forståelse for andre kulturer og for menneskets samspil med naturen. Skolen forbereder eleverne til medbestemmelse, medansvar, retfærdighed og pligter i et samfund med frihed og folkestyre. Skolens undervisning og hele dagligliv må derfor bygge på åndsfrihed, ligeværd og demokrati.”

Som det fremgår af folkeskolens formålsparagraf, er der fastsat en lang række kvalitative målsætninger for folkeskolens virksomhed. Det vil næppe være muligt at opstille et operationelt mål for graden af målopfyldelse for den enkelte skole, hvor der tages højde for alle disse målsætninger.

Der vil i analysesammenhæng kunne anvendes mere simple mål for effektiviteten i skolerne, f.eks. det ovenfor nævnte karaktergennemsnit ved afgangsprøverne, eventuelt korrigeret de sociale forhold i skoledistriktet. Men hvis sådanne analyser tillægges for meget vægt, vil det indebære en fare for, at skolerne fokuserer netop på dette forhold på bekostning af de øvrige målsætninger, der er nævnt i skolens formålsparagraf.

I de senere år har den mest anvendte metode til analyse af kommunernes produktivitet ved driften af enkeltområder formentlig været den såkaldte DEA-analyse. DEA-analysen foretager en indbyrdes sammenligning af forholdet mellem ressourceindsats og den præsterede produktion i de enkelte kommuner. Det er således enhedernes relative produktivitet, der måles. Metoden har sin styrke deri, at den i modsætning til traditionelle produktivitetsanalyser også kan sammenveje produktion på områder, hvor der ikke eksisterer priser. Metoden forudsætter, at der findes et mindre antal input- og outputvariable, der sammenfatter de væsentligste træk i produktionsforholdene.

I kapitel 14 er der givet en mere dybtgående analyse af disse forhold, idet der her er anvendt metoder til vurderingen af effektiviteten i kommunerne, som har paralleller til DEA-analysen, men er mere enkle og formentlig mere robuste end DEA-analysen. Der henvises således til kapitel 14.

Boks 6. Kan tilskuds- og udligningssystemet tilskynde til øget effektivitet og bedre udgiftsstyring?

- Når tilskuds- og udligningssystemet ses på baggrund af de refusionssystemer og specialtilskud, som systemet gennem årene har afløst, må der vurderes at have været en gevinst i retning af øget effektivitet. Dette skal dog ses på baggrund af, at de tidligere så almindelige refusionsordninger kunne indebære en *negativ* effektivitetseffekt.
- Hvis der skal gås et skridt videre herfra skal der indarbejdes et effektivitetsmål i selve udligningen, således at øget effektivitet så at sige kan præmieres.
- Der foreligger ikke på forhånd sådanne effektivitetsmål for den kommunale sektor, som er så robuste at de kan anvendes i en udligningssammenhæng.
- I det følgende kapitel 14 forsøges der opstillet sådanne effektivitetsmål – eller rettere produktivitetsmål. Der henvises hertil.

13.6. U hensigtsmæssige påvirkninger af den kommunale adfærd

Det har fra kommunal side været anført, at tilskuds- og udligningssystemet i visse tilfælde giver en uhensigtsmæssig påvirkning af den kommunale adfærd, dvs. adfærd som er samfundsøkonomisk uhensigtsmæssig, men som ikke nødvendigvis er dækket af de tidligere omtalte problemstillinger (idet der dog kan være tale om et overlap).

Kritikken har gået på, at det ikke kunne betale sig for en kommune at sætte ressourcer ind på at afsløre socialt bedrageri, idet kommunen ville tabe mere i udligningen, end den ville spare i sociale udgifter. En kommune har i henhold til den sociale lovgivning pligt til at sikre sig, at personer, der modtager sociale ydelser, også opfylder betingelserne herfor. Kommunen skal således sikre sig, at personer, der modtager ydelser som enlige forsørgere, også reelt er enlige. Når det afsløres, at en enlig forsørger i realiteten ikke er enlig, vil det offentlige spare penge i form af børnetilskud og eventuelt andre ydelser som boligsikring, kontanthjælp, friplads i daginstitutioner mv. En del af denne besparelse tilfalder staten, idet en række af disse ydelser er helt eller delvis finansieret af statsrefusion, mens den resterende del tilfalder kommunen. Samtidig vil der ske det, at kommunen mister tilskud i udligningen af udgiftsbehov, idet det registrerede antal børn af enlige forsørgere vil falde.

Kriteriet ”antal børn af enlige forsørgere” vejer forholdsvis tungt i udgiftsbehovsudligningen, og en kommunes tab i udligningen kan eventuelt overstige den kommunale nettobesparelse i de sociale udgifter.

På den ene side må det anføres, at det er en myndighedsopgave for kommunen at påse, at modtagere af sociale ydelser opfylder kriterierne herfor, uanset hvordan dette isoleret set påvirker den enkelte kommunes udgifter og indtægter. På den anden side kan man ikke se bort fra, at dette forhold vil kunne påvirke en kommunes incitament til at gøre en ekstra indsats for at afsløre socialt bedrageri.

Problemet er her, at kriteriet ”antal børn af enlige forsørgere”, som hidtil har været anset for upåvirkeligt for kommunen, i visse tilfælde alligevel vil kunne påvirkes af kommunen. Uanset at kommunen ikke kan påvirke det reelle antal børn af enlige forsørgere, vil kommunen – som nævnt ovenfor – kunne påvirke det antal børn af enlige forsørgere, der registreres officielt.

Boks 7. Udligning på basis af antal børn af enlige forsørgere og incitamentet til afsløring af socialt bedrageri

- I udgiftsbehovsudligningen indgår kriteriet antal børn af enlige forsørgere i opgørelsen af det sociale indeks for en kommune. Kriteriet indgår som en paraplyvariabel, idet kriteriet har en god statistisk sammenhæng med en række sociale udgifter i kommunerne. Kriteriet tjener dermed som en indikator for den sociale belastning i en kommune. I opgørelsen af det sociale indeks har dette kriterium forholdsvis stor vægt.
- Dette kan indebære, at en kommune mister et beløb i udgiftsbehovsudligningen, når det opgjorte antal børn af enlige forsørgere i kommunen falder. Opgørelsen foretages på grundlag af Danmarks Statistiks opgørelse over antallet af udbetalte ordinære børnetilskud til børn under 16 år af enlige forsørgere i de enkelte kommuner. Kriteriet er af enkelte kommuner blevet kritiseret for at modvirke kommunernes incitament til at afsløre socialt bedrageri i form af personer, der modtager børnetilskud og eventuelt andre sociale ydelser som enlige forsørgere, uden reelt at være enlige.
- På den anden side er det en myndighedsopgave for kommunerne at sikre, at personer, der tildeles og modtager sociale ydelser, også opfylder kriterierne herfor.
- Taleksempel. Kriteriet antal børn af enlige forsørgere indgår både i landsudligningen og i hovedstadsudligningen. I landsudligningen har kriteriet en værdi på ca. 34.000 kr. pr. barn af enlig forsørger, forstået på den måde, at en kommune vil miste ca. 34.000 kr. i udligning, når antallet af børn af enlige forsørgere i kommunen falder med 1. For en kommune i hovedstadsområdet er værdien af kriteriet ca. 70.000 kr., således at en kommune i hovedstadsområdet vil miste ca. 70.000 kr. i udligning, når antallet af børn af enlige forsørgere i kommunen falder med 1.
- En evt. afskaffelse af kriteriet børn af enlige forsørgere kan ikke ses uafhængigt af alternativerne, givet at udligningssystemet fortsat skal dække nogenlunde de samme typer af udgiftsbehov.

13.7. Kommunestruktur

Det er undersøgt, om tilskuds- og udligningssystemet indebærer barrierer i forhold til ændringer af den kommunale struktur.

Sammenlægning af kommunerne og amtet på Bornholm har illustreret problematikken. Først og fremmest det kommunale grundtillæg har været set som en forhindring for kommunesammenlægninger.

Boks 9. Udligningssystemets virkning på den kommunale struktur

- Udligningssystemet giver i dag et tilskud til kommuner – det såkaldte grundtillæg - hvis værdi er ens for alle kommuner, dvs. at opgjort pr. indbygger er værdien af grundtillægget større, jo mindre kommunen er. Grundtillægget har været set som en hindring for kommunesammenlægninger, idet en sammenlagt kommune – efter en overgangsperiode – kun vil have et grundtillæg, mens kommunerne før sammenlægningen havde hver sit grundtillæg.
- På den anden side er der også visse udgifter, en kommune skal afholde uanset størrelse, f.eks. udgifter til en kommunalbestyrelse, en vis grundlæggende administration mv. Opgjort pr. indbygger vil disse udgifter være højere for små kommuner end for store kommuner. Med hensyn til spørgsmålet om sammenlægning af kommuner skal det bemærkes, at en sammenlagt kommuner efter de gældende regler kan beholde grundtillægget fra de tidligere kommuner i en overgangsperiode på 8 år.
- Taleksempel. Hvis to kommuner lægges sammen til en ny kommune, vil den nye kommune i en overgangsperiode på 8 år modtage to grundtillæg, svarende til det, de to tidligere kommuner havde modtaget. Efter overgangsperioden på 8 år vil den nye kommune – som alle andre kommuner – kun modtage ét grundtillæg. Bortfaldet af et grundtillæg betyder, at den nye kommune vil miste ca. 3.360.000 kr. i udligningen.
- Grundtillægget afløste i forbindelse med udligningsreformen i 1995 det tidligere vejkriterium, som man fandt havde uhensigtsmæssige virkninger. Det tidligere vejkriterium tilgodeså ligesom grundtillægget særligt de mindre og tyndt befolkede kommuner.

14. Effektivitetsanalyser

14.1. Indledning

Ifølge kommissoriet for Finansieringsudvalget ønskes en vurdering af, hvorvidt det kommunale tilskuds- og udligningssystem – udover varetagelse af den fordelingsmæssige opgave med hensyn til at sikre ligelige økonomiske vilkår – tillige kan understøtte en hensigtsmæssig kommunal adfærd, samt en effektiv opgavevaretagelse. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt systemet generelt har en positiv indvirkning på (amts)kommunernes incitament til at sikre en effektiv opgavevaretagelse.

I tilskuds- og udligningssystemet beregnes tilskuds- og udligningsbeløb til den enkelte kommune ud fra objektive kriterier. Det betyder, at tilskuds- og udligningsbeløb – på kort sigt – ikke kan påvirkes af de dispositioner, som kommunen selv kan beslutte. Forskelle, der vedrører den kommunale drift, såsom forskelle i serviceniveau eller effektivitet, påvirker således ikke tilskuds- og udligningsbeløbene.

Det vil sige, at en kommune ved en eventuel ineffektiv drift selv må bære meromkostningerne. Eller sagt med andre ord, ved en effektivisering af driften vil den pågældende kommune selv kunne beholde den fulde gevinst ved effektiviseringen.

Det betyder imidlertid ikke, at ineffektiv drift ikke eksisterer, idet der muligvis er andre forhold i finansieringssystemet eller den politiske beslutningsmekanisme, som modarbejder effektiv drift. Såfremt der kan påvises forskelle i effektiviteten i produktionen af de (amts)kommunale ydelser, kan det derfor overvejes at indarbejde mekanismer i tilskuds- og udligningssystemet, der tilskynder til effektiv drift.

Set i en tilskuds- og udligningssammenhæng vil en sådan belønningsmekanisme være karakteriseret ved, at kommuner med en ineffektiv drift modtager mindre i tilskud/betaler mere i tilsvær via tilskud og udligning i forhold til effektive kommuner.

På den anden side må hensynet til et nogenlunde ensartet skat-serviceforhold tilsiqe, at de økonomiske midler, der i givet fald kan flyttes mellem kommunerne med henvisning til effektivitetsforskelle, må være af begrænset størrelse. To kommuner, der med hensyn til udgiftsbehov og beskatningsgrundlag er identiske, men med effektivitetsforskelle i produktionen af de kommunale ydelser, vil således ud fra en finansieringssynsvinkel blive stillet forskelligt,

idet den effektive kommune vil modtage mere/betale mindre i tilsvær i forhold til den ineffektive kommune, og vil derfor være i stand til at realisere et givet serviceniveau til en lavere skattepris. Det omvendte vil gælde for de mindre effektive kommuner, som ville skulle betale et mertilsvær i udligning. Det skal dog understreges, at det netop er dette forhold, som styrker de økonomiske incitamenter til effektiv drift, idet der herved – udover effektiviseringsbesparelsen - opnås en gevinst i form af øget tilskud/mindre tilsvær ved omlægning til en mere effektiv drift. De økonomiske incitamenter må således forventes at give anledning til overvejelser om effektiviseringer, der på længere sigt tillige vil blive belønnet ved et højere tilskud/mindre tilsvær via tilskuds- og udligningssystemet, således at forskelle i tilskuds- og udligningsbeløb, der alene kan henføres til forskelle i effektivitet, med tiden reduceres.

På lang sigt vil der således ikke nødvendigvis være nogen modsætning mellem en målsætning om styrkelse af de økonomiske incitamenter til effektiv drift og et ensartet skat-serviceforhold.

Det første praktiske problem, som skal løses, såfremt der ønskes hensynstagen til effektivitet i udligningen, er selve opgørelsen: hvordan måles effektivitet?

14.2. Opgørelse af effektivitet

Begrebet ”effekt” kan fortolkes som de (amts)kommunale servicemålsætninger. Til illustration kan nævnes folkeskoleområdet, hvor servicemålsætningen kunne handle om, hvor gode eleverne er til at læse på et givet klassetrin. Effektiviteten vil således kunne opgøres som elevernes evne til at læse i forhold til de anvendte ressourcer. Kommuner med et højt ressourceforbrug i forhold til elevernes læsefærdigheder kan således betegnes som ineffektive.

I praksis er ”effektivitet” dog vanskelig at opgøre. De effektivitetsanalyser, som udvalget har fået udført, er da heller ikke effektivitetsanalyser i gængs forstand, men derimod såkaldte produktivitetsanalyser, dvs. aktivitet/produktion i forhold til de anvendte input. F.eks. kan produktivitetsmålet på folkeskoleområdet være undervisningstid pr. elev i forhold til driftsudgifterne pr. elev. Selv om der således ikke er analyseret direkte på effektiviteten, er det dog sådan, at en forbedret produktivitet isoleret set også må antages at føre til en bedre effektivitet. Jo flere undervisningstimer pr. elev ved en given ressourceindsats, des bedre må effekten alt andet lige være.

Når der skal foretages sammenligninger mellem kommunerne, må der i øvrigt, for at isolere forskellene i produktivitet, forsøges en adskillelse af forskelle i serviceniveau og i produktivitet. Det er imidlertid vanskeligt at få beskrevet serviceniveauet udtømmende ved bestemte mål, og det kan derfor eventuelt være nødvendigt at supplere med mere indirekte mål, som erfaringsmæssigt har en sammenhæng til service. Her tænkes der først og fremmest på velstandsniveauet i kommunen, som kan antages på nogle områder at være en væsentlig faktor bag den service, der efterspørges i kommunen.

Før der kan foretages en rimelig sammenligning mellem kommunerne mangler dog endnu et forhold, idet der må tages hensyn til forskelle i produktionsbetingelserne. Den enkelte kommune kan således ikke belastes for forskelle i sociale og øvrige objektive forhold. Der må med andre ord tages hensyn til variationer i udgiftsbehovet.

Produktiviteten bør derfor principielt måles ved at inddele kommunerne i grupper efter social struktur og indkomstforhold mv., der erfaringsmæssigt siger noget produktionsforskellene. Med eksemplet fra folkeskolen - og givet der kun er et produktionsmål, dvs. antallet af undervisningstimer pr. elev - fås den målbare effektivitet ved at sætte dette produktionsmål i forhold til udgifterne anvendt på området.

Herefter udestår alene spørgsmålet om, hvordan sammenligningen af kommunernes produktivitet skal foretages.

I det følgende fokuseres der på produktivitetsforskelle mellem kommunerne. Der er dog – uanset det som nævnt ikke er en helt præcis betegnelse - anvendt det mere dagligdags udtryk effektivitet.

14.3. Identifikation af ineffektivitet ved sammenligning af produktionsadfærden kommunerne imellem.

Når der skal foretages en sammenligning mellem kommuner eller amtskommuner ville det ideelle udgangspunkt være, at der kunne ske en direkte måling på grundlag af produktionsfunktionen. Produktionsfunktionen forstås her som den produktionsmulighed, som en kommune med de givne sociale og strukturelle karakteristika måtte forventes at kunne opnå ved en vis indsats af ressourcer og en gennemsnitlig udnyttelse af disse ressourcer. Dvs. at der skulle ske en sammenligning mellem den produktion, som kommunen rent faktisk præsterede, og den produktion den kunne forventes at præstere.

I praksis kendes det præcise udseende af produktionsfunktionen naturligvis ikke, og der må derfor ske en sammenligning på grundlag af den faktisk observerede adfærd. Der findes to mulige fremgangsmåder:

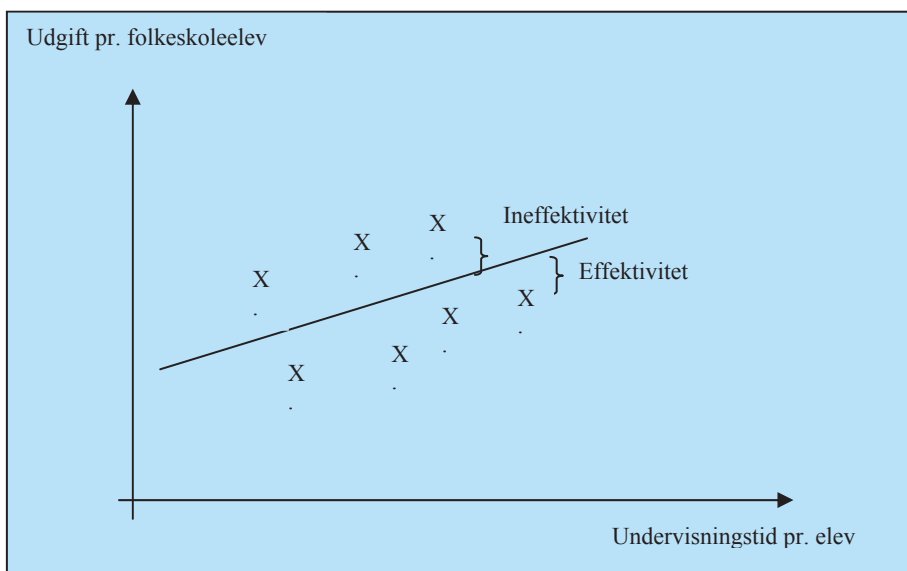
1. Sammenligningen sker i forhold til en ”gennemsnitlig adfærd”. Denne metode benævnes i det følgende *regressionsmetoden*.
2. Sammenligningen sker i forhold til ”best-practice” - aktørerne. Her eksisterer der flere forskellige metoder til identifikation af ineffektivitet ved hjælp af forskellige ”bench-marking” - metoder. Finansieringsudvalget har overvejet brugen af den såkaldte ”Data Envelopment Analysis” – metode (DEA), og den såkaldte ”Free Disposal Hull” – metode (FDH).

Følgende gennemgang af de tre metoder kræver kendskab til værktøjer fra den økonomiske teori. De tre metoder, regressionsmetoden, FDH- og DEA-metoderne, kan beskrives lidt nærmere nedenfor.

14.3.1. Regressionsmetoden

Princippet for regressionsanalysen er skitseret i nedenstående figur.

Ideen i regressionsmetoden er via statistiske metoder at forklare, hvorfor de kommunale udgifter på et område – uafhængigt af effektiviteten – må forventes at variere afhængigt af udgiftsbehov og serviceniveau. Hvis de faktiske udgifter for en kommune afviger fra det, der kan ”forklares”, regnes det som udtryk for høj effektivitet (hvor udgiftsniveauet er lavere end det forklarede) henholdsvis lav effektivitet (hvor udgifterne er højere end det forklarede).

Illustration af regressionsanalyse - folkeskoleområdet

Ovenstående figur illustrerer brugen af regressionsmetoden på folkeskoleområdet. Op ad Y-aksen angives udgifterne pr. elev (det der skal forklares), mens X-aksen angiver ”undervisningstid pr. elev” (det der kan forklare udgiftsvariationerne). I dette eksempel er der af hensyn til enkeltheden i illustrationen kun anvendt en forklarende variabel. I praksis vil der ofte blive anvendt flere forklarende variable. De modeller, udvalget har afprøvet, omfatter da også flere såkaldte forklarende variable.

Regressionsmetoden er karakteriseret ved, at der på baggrund af kommuneobservationer for ”udgiften pr. elev” og ”undervisningstid pr. elev” beregnes en linie, som minimerer summen af afvigelserne mellem linien jf. figuren og de enkelte observationer, markeret ved en prik. Linien i figuren kan i den forstand fortolkes som det forventede udgiftsniveau ved et givet aktivitetsniveau, ”undervisningstid pr. elev”.

Ved regressionsmetoden findes, som beskrevet ovenfor, den linie, der bedst beskriver den statistiske samvariation mellem produktionen (såkaldte servicevariable) og ressourceforbruget (udgifterne) under hensynstagen til forskelle i sociale og strukturelle produktionsforhold målt ved sociale og strukturelle kriterier. I praksis kan dette opgøres indirekte ved at lade udgifterne forklares af produktionsvariable (servicevariable) samt af de nævnte sociale og strukturelle kriterier.

I det omfang udgifterne ikke kan forklares af disse variable kan det, som nævnt, tages som udtryk for effektivitet eller ineffektivitet. Kommuner, der ligger over regressionslinien, dvs. at fejlleddet er positivt, har således større udgifter i forhold til det forventede udgiftsniveau, og kan i den forstand siges at være ineffektive og vice versa.

14.3.2. FDH-metoden

FDH-metoden er som nævnt en ”benchmarking”-metode, hvor produktionsadfærden i den enkelte kommune sammenlignes med ”best-practice” - kommunerne. ”Best-practice”- kommunerne er de kommuner, der inden for et givet sektorområde stiller en forholdsvis stor produktion til rådighed – eksempelvis har et stort personaletal pr. folkeskoleelev⁵ – og dermed antageligt har en relativ høj service, og som samtidig har de laveste udgifter pr. folkeskoleelev.

Udvælgelsen af ”best-practice” kommunerne sker konkret ved – for hver kommune - at identificere de kommuner, der (1) har en højere præstation målt på de såkaldte servicevariable, og som (2) tillige har lavere udgifter til realisering heraf. Disse kommuner betegnes som *dominerende* i forhold til den enkelte kommune. Blandt de dominerende kommuner udvælges den kommune, som har de laveste udgifter. Denne kommune betegnes ifølge FDH-terminologien, som den *mest dominerende kommune*. *Effektiviteten* opgøres som forholdet mellem udgiften – f.eks. udgiften pr. skoleelev – i den mest dominerende kommune, og kommunens egne udgifter. De kommuner, der ikke domineres af andre kommuner, har således en effektivitet på 1, mens kommuner, der domineres af andre kommuner, har en effektivitet mellem 0 og 1.

Ifølge FDH-metoden sammenlignes kommunerne på produktionsvariablene. Imidlertid opstår der spørgsmålet, hvorledes der tages hensyn til, at kommunernes produktionsforudsætninger er forskellige.

Hensynstagen til forskelle i produktionsforudsætningerne kan bl.a. ske ved (1) at inddelle kommunerne efter de sociale- og strukturelle- kriterier, der forudsættes at afspejle forskelle i produktionsbetingelserne kommunerne imellem, eller (2) ved både at sammenligne kommunerne på servicevariable-

⁵ Nogle vil opfatte et højt personaletal pr. elev som udtryk for lav effektivitet. I det hele taget kan afgrænsningen af produktivitet/effektivitet og service ikke foretages entydigt.

ne og på de sociale og strukturelle kriterier, der afspejler forskellene heri. På skoleområdet vil de dominerende kommuner således være karakteriseret ved både at have flere lærere pr. elev, og samtidig have en højere ”score” vedrørende de sociale kriterier – eksempelvis have relativt flere børn af enlige forsørgere.

Hensynstagen til forskelle i produktionsforudsætningerne er i Finansieringsudvalgets arbejde foretaget ved at inddеле kommunerne efter de sociale og strukturelle kriterier, der statistisk kan forklare forskelle i udgifterne. Konkret er inddelingen sket ved at inddеле kommunerne i kvartiler – dvs. fire lige store grupper – efter de sociale og strukturelle kriterier, som ifølge regressionsanalysen kunne forklare udgiftsvariationerne kommunerne imellem. I det omfang, der er to sociale og strukturelle kriterier, som afspejler forskellene i produktionsforudsætningerne, inddeles kommunerne i kvartiler efter det ene kriterium, hvorefter der inden for de enkelte kvartiler foretages en yderligere opdeling af kommunerne i kvartiler efter det andet kriterium. Valg af det første inddelingskriterium er arbitrært.

Inden for hver af disse kommunegrupper – kvartilerne – foretages en effektivitetsanalyse efter principperne i FDH- algoritmen. Det er således indirekte forudsat, at kommunerne i de enkelte grupper opererer under de samme produktionsforudsætninger.

14.3.3. DEA-metoden

DEA-metoden er – i lighed med FDH-metoden – en såkaldt ”benchmarking”-metode, hvor produktionsadfærden i den enkelte kommune sammenlignes med en norm for effektiv produktionsadfærd, som fastlægges på baggrund af ”best-practice”-kommunerne. Princippet for fastlæggelsen af denne ”norm” kan bedst illustreres ved et eksempel.

I eksemplet nedenfor antages det således, at der er tre kommuner (A, B og C), som producerer biblioteksydelser til borgerne. Ydelserne antages at bestå af to komponenter, f.eks. ”antal personale pr. bibliotek”, der i det efterfølgende angives y_1 , og ”antal materialer pr. borger” (y_2). Input, x_1 , angiver ressourceindsatsen og opgøres som udgiften pr. borger. Det antages endvidere, at kommunerne har det samme omkostningsniveau, men at kommunernes ydelsesniveau varierer. Endvidere antages følgende produktionsforhold at gælde i de tre kommuner.

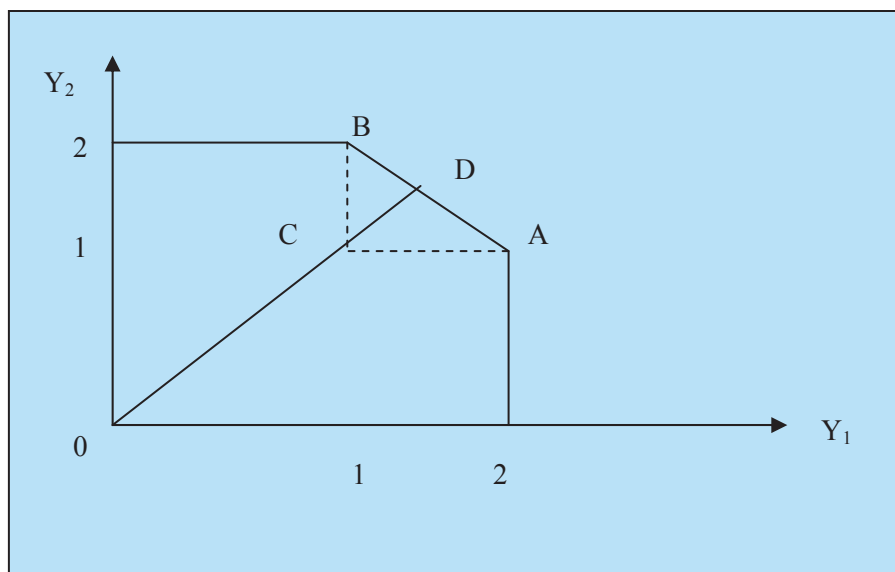
DEA-analyse – et taleksempel

Kommune	Input (X_1)	Output 1 (y_1)	Output 2 (y_2)
A	1	2	1
B	1	1	2
C	1	1	1

De tre kommuner forudsættes i eksemplet altså at anvende den samme resourceindsats svarende til 1 kr. pr. borger. Variationerne i ydelsesniveauet (produktionsvariablene) kommer i eksemplet til udtryk ved, at kommune A producerer 2 personaler pr. bibliotek samt 1 stk. materialer til rådighed pr. borger. Omvendt stiller kommune B 1 stk. personale til rådighed pr. bibliotek og 2 materialer pr. borger, mens kommune C kun har et stk. personale pr. bibliotek og 1 stk. materiale til rådighed pr. borger.

DEA-teknikken er grafisk illustreret i nedenstående figur.

Figur 14.1. Grafisk illustration af princip for DEA-metode.



Idet alle kommuner har det samme omkostningsniveau, vil en given kommune være ineffektiv, såfremt der findes en kommune, som har et højere ydelsesniveau på mindst ét af de to output. Kommune C er således ineffektiv i forhold til både kommune A og B, idet kommune B har mere personale pr.

bibliotek, mens kommune A har flere materialer til rådighed i forhold til kommune C. Ved at sammenfatte (indhylle) data for de kommuner, som er effektive i forhold til ineffektive kommuner, fås det, der kan kaldes for en produktionsmulighedskurve. Kommuner der ligger på denne kurve er således pr. definition effektive, mens kommuner der ligger indenfor produktionsmulighedskurven er ineffektive. (In)effektiviteten for den enkelte kommune måles herefter ved en opgørelse af hvor langt fra produktionsmulighedskurven den pågældende kommune er placeret. Ineffektiviteten kan for kommune C således opgøres ved at dividere liniestykket OD med OC. Eksemplet viser også, at alle effektive kommuner har et effektivitetsmål på én, mens alle ineffektive kommuner har et effektivitetsmål større end én.

Ifølge DEA-metoden sammenlignes kommunerne på produktionsvariablene jf. ovenstående illustration. Imidlertid opstår spørgsmålet, hvorledes der tages hensyn til, at kommunernes produktionsforudsætninger er forskellige.

Hensynstagen til forskelle i produktionsforudsætningerne kan bl.a. ske ved (1) at inddele kommunerne efter de sociale- og strukturelle- kriterier, der forudsættes at afspejle forskelle i produktionsbetingelserne kommunerne imellem jf. definitionen ovenfor på ”Den korrigerede effektivitet”, eller (2) ved både at sammenligne kommunerne på servicevariablene og på de sociale og strukturelle kriterier, der afspejler forskellene heri. Korrektion for forskelle i produktionsforudsætningerne i DEA-metoden er således parallel til problemstillingen i FDH-metoden.

Hensynstagen til forskelle i produktionsforudsætningerne foretages i indeværende sammenhæng – i lighed med FDH-metoden - ved at inddele kommunerne efter de sociale- og strukturelle kriterier, der statistisk kan forklare forskelle i udgifterne. Konkret er inddelingen foretaget ved at inddele kommunerne i kvartiler – dvs. fire lige store grupper – efter de sociale og strukturelle kriterier, som ifølge regressionsmetoden kan forklare udgiftsvariationerne kommunerne imellem. I det omfang, der er to sociale og strukturelle kriterier, som afspejler forskellene i produktionsforudsætningerne, inddeles kommunerne i kvartiler efter det ene kriterium, hvorefter der inden for de enkelte kvartiler foretages en yderligere opdeling af kommunerne i kvartiler efter det andet kriterium. Valg af det første inddelingskriterium er tilfældigt valgt.

14.4. Eksempler til illustration af metoderne

I det følgende er det forsøgt at illustrere de tre nævnte analysemetoder ved hjælp af eksempler. Metoderne er anvendt på de tre kommunale udgiftsom-

råder biblioteksområdet, børnepasningsområdet og folkeskoleområdet. Effektivitetsanalyserne i det følgende er således baseret på følgende udgiftsvariable:

Oversigt over udgiftsvariable til brug for effektivitetsanalyserne

Sektorområde	Udgiftsvariabel (udgifter i regnskab 2000)
Folkeskolen	Faktisk udgift pr. folkeskoleelev
Børnepasning 0-6 årige	Udgift pr. plads i dagpleje, vuggestue, børnehave og integrerede ordninger
Børnepasning 7-10 årige	Udgift pr. plads i fritidshjem og SFO
Bibliotek	Udgift pr. borger i kommunen/biblioteksforbundet/overenskomstområdet

14.4.1. Regressionsmetoden

Regressionsmetoden er som nævnt ovenfor baseret på en analyse af den statistiske sammenhæng mellem de oven for nævnte udgiftsvariable og en række nærmere specificerede forklarende variable, som kan have betydning størrelsen af udgiftsniveauet – herunder forhold, der beskriver de sociale og strukturelle forhold i kommunen.

I regneeksemplerne i dette afsnit er der anvendt følgende forklarende variable for hver af de tre udgiftsområder. Analyserne er foretaget på grundlag af de kommunale regnskaber for 2000.

Forklarende variable for hver af de tre udgiftsområder

Biblioteksområdet	Børnepasningsområdet	Skoleområdet
Køretid i bil for at få adgang til 2.000 mennesker.	Dummy-variabel for hovedstadskommuner.	Køretid i bil for at få adgang til 2.000 mennesker.
Andelen af upendlere i forhold til arbejdspladser i kommunen.	Andel familier med tre eller flere børn.	Andel børn af enlige forsørgere.
Andelen af udlændinge fra 3. lande.	Andel udlejningsboliger.	Antal udlændinge fra 3. lande.

Beskatningsgrundlag pr. indbygger.	Andel 20-66 årige erhvervsaktive kvinder.	Ændring i antal 7-16 årige 1996-2000.
Længste ugentlige åbningstid.	Antal pladser i dagpleje, integrerede institutioner, vuggestuer og børnehaver i forhold til antal 0-6 årige.	Andel privatskoleelever.
Biblioteksudlån pr. borger.	Antal pladser i fritidshjem og SFO i forhold til antal 0-7 årige.	Beskatningsgrundlag pr. indbygger 2001.
Antal personale pr. bibliotek.	Andel pædagogisk personale.	Undervisningstid pr. elev.
Antal materialer pr. borger.	Personale pr. plads i dagpleje, integrerede institutioner, vuggestuer og integrerede institutioner.	Antal personale pr. elev.
Dummy-variabel for centralbibliotek.	Personale pr. plads i fritidshjem og SFO.	Gennemsnitlig skolestørrelse.
	Antal pladser i vuggestue og børnehave i forhold til antal pladser i vuggestue, børnehave, dagpleje og integrerede institutioner.	
	Antal pladser i fritidshjem i forhold til antal pladser i fritidshjem og SFO.	

Ud fra resultaterne af regressionsanalysen kan der opstilles en ligning, som udtrykker sammenhængen mellem de forklarende variable for kommunen og et beregnet udgiftsniveau for kommunen. Det beregnede udgiftsniveau sva-

rer til det gennemsnitlige udgiftsniveau for en kommune med de pågældende værdier på de forklarende variable.

Hvis en kommunes faktiske udgiftsniveau er lavere end det beregnede udgiftsniveau, må kommunen betragtes som mere effektiv end en gennemsnitskommune. Hvis omvendt det faktiske udgiftsniveau er højere end det beregnede udgiftsniveau, må kommunen betragtes som mindre effektiv end en gennemsnitskommune.

Effektivitetstabet for de kommuner, der har højere udgifter end en gennemsnitskommune, beregnes ved denne metode som kommunens faktiske udgifter på området fratrukket de beregnede udgifter.

På de ovennævnte områder giver denne analyse af effektivitetstabet følgende resultater.

Resultat af analyse af effektivitetstab ved hjælp af regressionsmetoden

Sektorområde	Beregnet antal ineffektive kommuner	Beregnet effektivitetstab (mia. kr.)
Folkeskolen	123	0,4
Børnepasning 0-6 årige	121	0,8
Børnepasning 7-10 årige	113	0,3
Bibliotek	147	0,2
I alt		1,7

Regneeksemplet for regressionsmetoden viser et totalt effektiviseringspotentiale på de pågældende udgiftsområder på ca. 1,7 mia. kr., svarende til 0,27 procent af beskatningsgrundlaget for 2000.

Det må dog konstateres, at der inden for de enkelte områder forekommer ekstreme afvigelser, som ikke virker plausible. Afvigelserne kan formentlig bl.a. henføres til fejlregistrering af udgifterne eller af de øvrige forklarende variable. Det skal samtidig bemærkes, at de ekstreme værdier ikke synes at udgøre et større antal kommuner, men det betyder dog, at resultaterne må tages med et vist forbehold.

14.4.2. FDH-metoden

FDH-metoden er, som beskrevet ovenfor, en ”bench-marking”-metode, hvor produktionsadfærden i den enkelte kommune sammenlignes med ”best-practice”-kommunerne.

Effektiviteten opgøres som forholdet mellem udgiften – f.eks. udgiften pr. skoleelev – i den mest dominerende kommune, og kommunens egne udgifter. De kommuner, der ikke domineres af andre kommuner, har således en effektivitet på 1, mens kommuner, der domineres af andre kommuner, har en effektivitet mellem 0 og 1.

Det skal bemærkes, at FDH-metoden – modsat eksempelvis regressionsmetoden - er baseret på en sammenligning af kommunerne med ”best-practice”. Metoden fokuserer således på at identificere ineffektive kommuner i forhold til en ”ideal” kommune – ikke i forhold til et gennemsnit.

Med henblik på at tage højde for, at forskelle i produktionsforudsætningerne kan påvirke resultaterne af analysen, er det forsøgt at inddele kommunerne i grupper med nogenlunde ensartede sociale og strukturelle forhold. Analysen anvendes herefter inden for hver enkelt gruppe, således den enkelte kommune alene sammenlignes med de øvrige kommuner inden for den pågældende gruppe.

Konkret er inddelingen foretaget ved at inddele kommunerne i kvartiler – dvs. fire lige store grupper – efter de sociale og strukturelle kriterier, som ifølge regressionsanalysen kunne forklare udgiftsvariationerne kommunerne imellem. I det omfang, der er to sociale og strukturelle kriterier, som afspejler forskellene i produktionsforudsætningerne, inddeles kommunerne i kvartiler efter det ene kriterium, hvorefter der inden for de enkelte kvartiler foretages en yderligere opdeling af kommunerne i kvartiler efter det andet kriterium. Opdelingen i grupper og dermed resultatet af analysen vil således være afhængig af hvilket kriterium, der anvendes først.

Inden for hver af disse kommunegrupper – kvartilerne – foretages en effektivitetsanalyse efter principperne i FDH- algoritmen. Det er således forudsat, at kommunerne i de enkelte grupper opererer under de samme produktionsforudsætninger.

På *biblioteksområdet* blev variablene ”Beskatningsgrundlag pr. indbygger” og ”Andelen af udlændinge” i regressionsanalysen identificeret som kriterier, der dels forklarede noget om serviceniveauforskelle, og dels noget om forskelle i produktionsforudsætningerne.

På den baggrund er kommunerne først inddelt i kvartiler efter beskatningsgrundlaget, og derefter i kvartiler efter andelen af udlændinge, således at kommunerne i alt er opdelt i 16 grupper.

Kommunerne er herefter sammenlignet på produktionsvariablene ”Antal personale pr. bibliotek” og ”Antal materialer pr. borger”.

På biblioteksområdet er 88 kommuner ifølge FDH-algoritmen ineffektive. Effektiviseringspotentialet udgør ca. 169 mio. kr., svarende til 0,03 pct. af beskatningsgrundlaget.

På *børnepasningsområdet for de 0-6 årige* blev variablene ”andel udlejningsboliger” og ”antal pladser i dagpleje, integrerede ordninger, vuggestuer og børnehaver i forhold til antal 0-6 årige” identificeret som kriterier, der forklarede noget om forskelle i produktionsforudsætningerne, som ikke blev opfanget af de øvrige parametre i regressionsanalysen. På den baggrund er kommunerne først inddelt i kvartiler efter ”andel udlejningsboliger, og derefter i kvartiler efter sidstnævnte variabel, således at kommunerne i alt er opdelt i 16 grupper.

Kommunerne er herefter sammenlignet på servicevariablen ”Personale pr. plads i dagpleje, vuggestue, integrerede ordninger og børnehaver”.

På pasningsområdet vedrørende 0-6 årige er 165 kommuner ifølge FDH-algoritmen ineffektive. Effektiviseringspotentialet udgør ca. 893 mio. kr., svarende til 0,14 pct. af beskatningsgrundlaget.

På *børnepasningsområdet for de 7-10 årige* blev produktionsvariablen ”personale pr. plads i fritidshjem og SFO” identificeret som det eneste kriterium, der har en signifikant forklaringsevne. Kommunerne er på den baggrund opdelt i 4 grupper.

På pasningsområdet vedrørende 7-10 årige er 249 kommuner ifølge FDH-algoritmen ineffektive. Effektiviseringspotentialet udgør ca. 2.366 mio. kr., svarende til 0,38 pct. af beskatningsgrundlaget.

På *folkeskoleområdet* blev variablene ”beskatningsgrundlag pr. indbygger”, ”andel børn af enlige forsørgere” og ”andel privatskoleelever” identificeret som kriterier, der dels forklarede serviceniveauforskelle samt forskelle i produktionsforudsætningerne, der ikke blev opfanget af de øvrige parametre i regressionsanalysen. På den baggrund er kommunerne først inddelt i kvartiler i nævnte rækkefølge, således at kommunerne er opdelt i 64 grupper. Kommunerne er herefter sammenlignet på produktionskriterierne ”undervisningstid pr. elev” og ”antal personale pr. elev”.

På folkeskoleområdet er 50 kommuner ifølge FDH-algoritmen ineffektive. Effektiviseringspotentialet udgør ca. 260 mio. kr., svarende til 0,04 pct. af beskatningsgrundlaget.

Resultaterne er sammenfattet i nedenstående tabel.

Resultat af analyse af effektivitetstab ved hjælp af FDH metoden

Sektorområde	Beregnet antal ineffektive kommuner	Beregnet effektivitetstab (mia. kr.)
Folkeskolen	50	0,3
Børnepasning 0-6 årige	165	0,9
Børnepasning 7-10 årige	249	2,4
Bibliotek	88	0,2
I alt		3,7

Regneeksemplet for FDH-metoden viser et totalt effektiviseringspotentiale på de pågældende udgiftsområder på ca. 3,7 mia. kr., svarende til 0,59 procent af beskatningsgrundlaget for 2000.

Det skal bemærkes, at resultaterne af denne metode er meget følsomme over for fejl i datagrundlaget. Fejl i datagrundlaget for en kommune kan betyde, at denne kommune vil fremstå som ”dominerende” inden for sin gruppe. De øvrige kommuner i gruppen vil således blive betragtet som ineffektive i forhold til denne kommune, og effektiviseringspotentialet vil blive beregnet i forhold til denne kommune.

Det skal ligeledes bemærkes, at opdelingen af kommunerne i grupper har stor betydning for resultatet. Jo flere grupper, kommunerne opdeles i, jo flere kommuner vil fremstå som effektive – og dermed vil færre fremstå som ineffektive.

Det fremgår også af tabellen ovenfor, at på børnepasningsområdet for de 7-10 årige, hvor kommunerne kun blev opdelt i 4 grupper, identificerer metoden et stort antal ineffektive kommuner og dermed et stort effektiviseringspotentiale. På folkeskoleområdet, hvor kommunerne blev opdelt i 64 grupper, identificerer metoden omvendt kun et mindre antal ineffektive kommuner, og dermed et mindre effektiviseringspotentiale.

14.4.3. DEA-metoden

I indeværende afsnit er vist et eksempel på anvendelse af den såkaldte "Data Envelopment Analysis"-metode til effektivitetsanalyse.

I FDH-metoden sammenlignes kommunerne med hinanden på baggrund af relevante nøgletal, mens de i DEA-metoden sammenlignes i forhold til en beregnet norm. Normen er, som tidligere forklaret, i DEA-analysen udtryk for en beregnet maksimal produktion ved den givne ressourceindsats.

På samme måde som i eksemplet ovenfor vedrørende FDH-metoden er kommunerne her inddelt i grupper efter forskelle i produktionsforudsætningerne, således at den enkelte kommune sammenlignes med kommuner, som har tilnærmelsesvis de samme produktionsforudsætninger. Der er inden for de enkelte områder anvendt den samme opdeling som ved FDH-metoden ovenfor.

Inden for hver af disse kommunegrupper foretages en effektivitetsanalyse efter principperne i DEA-metoden. Det er således implicit forudsat, at kommunerne i de enkelte grupper opererer under de samme produktionsforudsætninger.

På *biblioteksområdet* er kommunerne inddelt i 16 grupper på samme måde som ved FDH-metoden ovenfor, og kommunerne er ligeledes sammenlignet på produktionsvariablene "antal personale pr. bibliotek" og "antal materialer pr. borger".

På biblioteksområdet er 239 kommuner ifølge DEA-analysen ineffektive. Effektiviseringspotentialet udgør ca. 954 mio. kr., svarende til 0,15 pct. af beskatningsgrundlaget.

På *børnepasningsområdet for de 0-6 årige* er kommunerne ligeledes inddelt i 16 grupper. 259 kommuner er ifølge DEA-analysen ineffektive. Effektiviseringspotentialet udgør ca. 2.538 mio. kr., svarende til 0,40 pct. af beskatningsgrundlaget.

På *børnepasningsområdet for de 7-10 årige* er kommunerne inddelt i 4 grupper. 255 kommuner er ifølge DEA-analysen ineffektive. Effektiviseringspotentialet udgør ca. 3.698 mio. kr., svarende til 0,59 pct. af beskatningsgrundlaget.

På *folkeskoleområdet* er kommunerne opdelt i 64 grupper. 160 kommuner er ifølge DEA-analysen ineffektive. Effektiviseringspotentialet udgør ca. 1.329 mio. kr., svarende til 0,21 pct. af beskatningsgrundlaget.

Resultaterne er sammenfattet i nedenstående tabel.

Resultat af analyse af effektivitetstab ved hjælp af DEA metoden

Sektorområde	Beregnet antal ineffektive kommuner	Beregnet effektivitetstab (mia. kr.)
Folkeskolen	160	1,3
Børnepasning 0-6 årige	259	2,5
Børnepasning 7-10 årige	255	3,7
Bibliotek	239	0,9
I alt		8,5

Det totale effektiviseringspotentiale på de tre udgiftsområder udgør ifølge DEA-analysen ca. 8,5 mia. kr., svarende til 1,36 pct. at beskatningsgrundlaget i 2000.

I vurderingen af resultaterne må der dog mindes om de samme usikkerhedsforhold, som blev nævnt i forbindelse med FDH-metoden ovenfor, dvs. følsomheden over for fejl i datamaterialet og opdelingen i grupper.

14.5. Kommunestørrelse og effektivitet

Udvalget har fået udarbejdet en rapport om kommunestørrelse og effektivitet⁶.

Det bemærkes, at effektivitet her er målt som de afvigelser i de samlede enhedsomkostninger pr. indbygger, som ikke kan forklares ved andre faktorer så som socioøkonomiske forhold, ressourcegrundlag etc.

I rapporten forsøges det således ud fra kommunale nøgletal at undersøge sammenhængen mellem kommunernes størrelse og deres driftsudgifter. Der tages i analysen højde for kommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrund-

⁶ Copenhagen Economics, august 2003: Kommunestørrelse og effektivitet. Økonometrisk analyse på paneldata 1993-2002.

lag. Analysen foretages ved hjælp af regressionsanalyser på data for kommunerne for årene 1993-2002.

Der er foretaget såkaldte tværsnitsanalyser for hvert af årene 1993-2002 under anvendelse af flere forskellige regressionsmodeller. På grundlag af analyseresultaterne forsøges det at beregne den kommunestørrelse, hvor kommunerne har de laveste driftsudgifter pr. indbygger, når der tages højde for udgiftsbehov og beskatningsgrundlag – i rapporten kaldet ”den optimale kommunestørrelse”.

Det skal understreges, at betegnelsen ”optimal” alene hentyder til spørgsmålet om, hvor de laveste enhedsudgifter (driftsudgifter pr. indbygger) optræder. Der ligger ikke heri, at dette nødvendigvis er den ”tilrådelige” enhedsstørrelse.

Resultaterne i analysen tyder på, at den ”optimale” kommunestørrelse er steget i perioden. Når den samme regressionsmodel anvendes på alle årene i hele perioden, tyder analysen på, at den optimale kommunestørrelse af steget fra ca. 28.000 indbyggere i 1993 til ca. 34.000 indbyggere i 2002.

I analysen forsøges det som nævnt at identificere, hvor meget kommunestørrelsen målt ved indbyggertallet betyder, når der er taget hensyn til hvad andre faktorer – dvs. de såkaldte forklarende variable såsom udskrivningsgrundlag – kan begrunde.

I ovennævnte analyse er anvendt en model, hvor det er de samme forklarende variable, der anvendes i alle årene fra 1993-2002. Der er dog ligeledes anvendt en model med skiftende forklarende variable for de enkelte år. I denne model anvendes i hvert enkelt år de forklarende variable, der i netop dette år har den højeste forklaringsværdi. Hermed forsøges det at tage højde for, at der i perioden er sket forskydninger i kommunernes opgave- og udgiftssammensætning. Denne model tyder ligeledes på, at den ”optimale” kommunestørrelse er steget i perioden – fra et niveau på under 35.000 indbyggere i starten af perioden til ca. 40-45.000 indbyggere i slutningen af perioden.

Der er i rapporten herefter gennemført en såkaldt paneldatanalyse, som gør det muligt at anvende data for alle årene i samme analyse. Denne analyse tyder på, at den ”optimale” kommunestørrelse for perioden set under et har ligget i intervallet 20-36.000 indbyggere.

Både tværsnitsanalysen og paneldatanalysen tyder på, at der er stordriftsfordele for kommunerne op til et vist punkt – den optimale kommunestørrelse. Både kommuner, der er mindre end den optimale størrelse og kommuner,

der er større, vil alt andet lige have højere udgifter end kommunerne med den optimale størrelse. Der er med andre ord stordriftsfordele op til et vist punkt, men herefter bliver der – men dog i begrænset omfang - tale om stordriftsulemper ved yderligere forøgelser af kommunestørrelsen.

Endelig forsøges det i analysen - ud over kommunestørrelse - at inddrage mål for kommunernes tilgængelighed og landdistriktsgrad med henblik på at undersøge hvilke typer af kommuner, der er de mest effektive. Analysen tyder på, at der er en sammenhæng mellem kommunernes effektivitet og henholdsvis tilgængeligheden og landdistriktsgraden, således at såvel lav tilgængelighed som høj landdistriktsgrad indebærer, at kommunerne bliver mindre effektive. Der vil dog normalt være en betydelig sammenhæng (dvs. statistisk samvariation) mellem henholdsvis lav tilgængelighed/høj landdistriktsgrad og lav kommunestørrelse.

Det skal bemærkes, at analyser af denne type er behæftet med en betydelig usikkerhed og bygger på visse statistiske antagelser. Resultaterne skal derfor tages med forbehold. Men resultatet af denne analyse er dog i tråd med tidligere lignende analyser, som tyder på, at der for kommunerne er stordriftsfordele op til et vist punkt, hvorefter der i et vist omfang bliver tale om stordriftsulemper ved yderligere forøgelser af kommestørrelsen. Den ”optimale” kommunestørrelse kan dog kun fastlægges med betydelig usikkerhed. Denne paneldataanalyse tyder på, at den optimale størrelse ligger i intervallet 20-36.000 indbyggere. Der peges dog i analysen samtidig på, at også andre faktorer end kommunestørrelse kan have betydning. Der peges således på, at det ikke kun er kommunestørrelsen, der har betydning, men også forhold som tilgængelighed og landdistriktsgrad.

14.6. Sammenfatning

Ovenfor er vist et eksempel på anvendelse af tre forskellige metoder til analyse af forskelle i kommunernes effektivitet. Der er tale om anvendelse af regressionsanalyser og om de to beslægtede metoder, FDH-metoden og DEA-metoden.

Regressionsmetoden beror på en sammenligning af kommunens præstation i forhold til en beregnet norm, hvor normen er beregnet på baggrund af den observerede adfærd. I FDH-metoden sammenlignes kommunerne med hinanden på baggrund af relevante nøgletal. Også den anvendte DEA-metode beror på en sammenligning af den enkelte kommunes præstation i forhold til en beregnet norm. I modsætning til regressionsanalysen – hvor normen udtrykte de gennemsnitlige udgifter ved det givne aktivitetsniveau – er normen

i DEA-analysen udtryk for en maksimal produktion ved den givne ressourceindsats.

Fordelen ved FDH-metoden i forhold til regressionsmetoden er, at den for hver enkelt kommune giver en konkret henvisning til en kommune, der har en bedre præstation – dvs. den dominerende kommune. Ineffektive kommuner får hermed en konkret henvisning til en kommune, hvor effektiviteten inden for et givet sektorområde er højere. Resultatet vil dog være afhængigt af inddelingen af kommunerne i grupper – herunder af hvilket kriterium, der anvendes først i opdelingen af grupper. Ulempen er, at kommuner, der har samme udgiftsniveau som sammenlignelige kommuner, men som har en mindre ”score” på relevante indikatorer for service, ikke identificeres som ineffektive.

DEA- metoden giver heller ikke – i lighed med regressionsmetoden – nogen anvisning til hvilken kommune, der har en bedre præstation. I forhold til FDH metoden går den imidlertid et skridt videre, idet den på baggrund af kommunernes produktionsvariable beregner en norm, som den enkelte kommune herefter sammenlignes med. Det er klart, at kompleksiteten i analysen herved øges, idet en sådan beregning nødvendigvis må bero på nogle forudsætninger.

Opgøres effektiviseringspotentialet på de tre udgiftsområder udgør det ifølge FDH-metoden ca. 3,7 mia. kr., svarende til 0,59 pct. af beskatningsgrundlaget i 2000, mens effektiviseringspotentialet ifølge regressionsanalysen og DEA-metoden kan opgøres til henholdsvis 1,7 mia. kr., svarende til 0,27 pct. af beskatningsgrundlaget og 8,5 mia. kr., svarende til 1,36 pct. af beskatningsgrundlaget.

Der er således betydelige forskelle i det beregnede effektiviseringspotentiale afhængigt af hvilken metode, der benyttes.

Det skal dog bemærkes, at der er et vist sammenfald mellem, hvilke kommuner der identificeres som ineffektive i de tre metoder, men der er på den anden side også på dette område væsentlige forskelle mellem metoderne og i det hele taget væsentlig usikkerhed i beregningerne.

Endelig er der i dette kapitel redegjort for en analyse af sammenhængen mellem kommunestørrelse og effektivitet, hvor effektivitet er målt ved driftsudgifter pr. indbygger korrigeret for faktorer, der ikke kan henføres til størrelse. Denne analyse tyder på, at der for kommunerne er stordriftsfordele op til et vist punkt, hvorefter yderligere forøgelser af kommunestørrelsen i et vist omfang kan føre til stordriftsulempen. Den kommunestørrelse, som har

de laveste omkostninger pr. indbygger, kan dog kun fastlægges med nogen usikkerhed. Resultaterne i denne analyse tyder på, at denne kommunestørrelse i årene 1993-2002 har ligget i intervallet 20-36.000 indbyggere. Der er dog tegn på, at kommunestørrelsen med de laveste omkostninger i slutningen af perioden er højere end i begyndelsen af perioden. Endelig peges der i analysen på, at det ikke bare er kommunestørrelsen, der har betydning for mulighederne for en effektiv drift. Forhold som tilgængelighed og landdistriktsgrad har også betydning. Opgørelsen er dog forbundet med betydelig usikkerhed.

www.im.dk

