



Et nyt udligningssystem

Bind 2

Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg

Betænkning nr. 1437

Januar 2004

Et nyt udligningssystem

Bind 2

Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg

Betænkning nr. 1437

Indenrigs- og Sundhedsministeriet januar 2004

Indholdsfortegnelse

Del 3. Forslag og overvejelser om ændringer af udligningssystemet.....	8
15. Modtagne forslag til ændringer.....	9
15.1. Indledning.....	9
15.2. Det Skæve Danmarks forslag	10
15.2.1. Indledning	10
15.2.2. Hovedelementerne i Det Skæve Danmarks forslag	10
15.2.3. Fordelingsmæssige virkninger	11
15.3. Forslag fra 6 nordvestjyske kommuner	12
15.3.1. Indledning	12
15.3.2. Hovedelementerne i forslaget fra de 6 nordvestjyske kommuner	13
15.3.3. Fordelingsmæssige virkninger	14
15.4. Et forslag fra 6-byerne dvs. Københavns, Aalborg, Randers, Århus, Esbjerg og Odense Kommuner	15
15.4.1. Indledning	15
15.4.2. Hovedelementerne i forslaget fra 6-byerne	15
15.4.3. Fordelingsmæssige virkninger	16
15.5. Nakskov rapporten	17
15.5.1. Indledning	17
15.5.2. Hovedelementerne i Nakskov rapporten	18
15.5.3. Rapportens konklusion	19
15.6. Rapporten fra hovedstadsområdets kommuneforeninger	19
15.6.1. Indledning	19
15.6.2. Hovedelementerne i rapporten fra hovedstadsområdets kommuneforeninger	20
15.6.3. Rapportens konklusion	21
15.7. Henvendelse fra Storstrøms Amt	21
15.8. Hovedstadsregionens rapport.....	22
15.8.1. Indledning	22
15.8.2. Hovedelementerne i rapporten fra amterne i hovedstadsområdet	22
15.8.3. Rapportens konklusion	23
15.9. Sammenfatning	23
16. Udvalgets egne forslag og overvejelser – indledende bemærkninger	26

16.1. Overvejelser i relation til kommissoriet – overordnet identifikation af opgaver	26
16.2. Grundlaget for den nærmere konkretisering af problemer og udfordringer	27
16.3. Konkretisering af de overordnede problemstillinger	30
16.4. Afgrænsning af handlemuligheder	33
16.5. Modstridende hensyn	34
17. Fordelingen af bloktilskud	37
17.1. Baggrunden for diskussionen om statstilskuddets fordeling	37
17.2. Udviklingen i bloktilskuddets størrelse.....	39
17.3. Udviklingen frem mod den gældende fordelingsmåde	41
17.4. Illustration af den nuværende fordelingsmetode	43
17.5. Udvalgets konklusion om den nuværende fordelingsmetode.....	50
17.6. Overvejelser om andre fordelingsnøgler for bloktilskuddet.....	52
17.7. Fordeling af bloktilskud efter indbyggertal	54
17.8. Udgiftsreguleringer og finansielle reguleringer	61
17.9. Forhøjet udligningsniveau	66
17.10. Konklusion	73
Appendiks 1 til kapitel 17 – Fordeling af statstilskud efter indbyggertal	76
Appendiks 2 til kapitel 17 – Fordeling af en del af statstilskuddet efter indbyggertal og en anden del efter beskatningsgrundlag	79
Appendiks 3 til kapitel 17 – Illustration af en tilskuds- og udligningsmodel med fordeling af bloktilskud efter indbyggertal og en skattetryksfaktor, som tilpasses som følge af finansielle ændringer i bloktilskuddet.....	83
18. Udligning af indtægter	88
18.1. Udligningsgrundlaget	88
18.1.1. Udligning af selskabsskat	89
18.1.2. Udligning af pensionsafgifter	95
18.1.3. Udligning af dækningsafgift.....	96

18.1.4. Konklusion	98
18.2. Særlige udligningsordninger vedrørende skattegrundlag i det generelle udligningssystem.....	99
18.2.1. Udligning vedrørende vanskeligt stillede kommuner	100
18.2.1.1. Begrundelse, afgrænsning og problemstillinger i forbindelse med en særlig udligning for kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag	100
18.2.1.2. Alternative modeller.....	104
18.2.1.3. Konklusion	111
18.2.2. Hovedstadsudligningen	113
18.2.2.1. Baggrund og begrundelse for en særlig hovedstadsudligning	113
18.2.2.2. Alternativer modeller	120
18.2.2.3. Konklusion vedrørende hovedstadsudligningen.....	126
18.3. Overvejelser om en samlet alternativ model	126
18.4. Særlige udligningsspørgsmål	131
18.4.1. 12 promille loftet på produktionsjord.....	131
18.4.2. Grundværdier og overudligning	132
18.4.3. Overudligningsreglen og konsekvenser af en nedsættelse af udskrivningsprocenten	135
Appendiks 1 til kapitel 18 – Muligheden for en overudligningsregel vedrørende grundskyld	137
19. Udligning af udgiftsbehov	139
19.1. Forslag til ændring af modellerne	141
19.1.1. Behovet for en udgiftsbehovsudligning – kan den undværes?	141
19.1.2. Hvilket grundlag skal der udlignes på?	156
19.1.3. Differentieret udgiftsbehovsudligning.....	162
19.1.4. Afskaffelse af særlige udligningsordninger og særtilskud	174
19.2. Overvejelser om ændringer i de primærkommunale udgiftsbehovskriterier	185
19.2.1. De demografiske kriterier.....	186
19.2.1.1. Antal 7-16 årige korrigeret	186
19.2.1.2. Fordeling af ældreudgifter.....	188
19.2.2.1. Grundtillægget.....	193
19.2.2.2. Befolkningstætheds- eller tilgængelighedskriterium	196
19.2.3. De sociale kriterier.....	201
19.2.3.1. Boligstøttekriteriet.....	202
19.2.3.2. Boligkriteriet	205
19.2.3.3. Det bysociale kriterium	212
19.2.3.4. Kriteriet antal udlejningsboliger.....	217

19.2.3.5. Førtidspensionskriteriet	217
19.2.3.6. Børn af enlige forsørgere.....	230
19.2.3.7. Arbejdsløshedskriteriet.....	234
19.2.3.8. Kriminalitet	241
19.2.3.9. Sygelighed.....	245
19.2.3.10. Flyttekriterier.....	251
19.2.3.11. Pendling.....	256
19.2.4. Sammenfatning om anbefalede kriterier til overvejelse	258

19.3. Overvejelser om ændringer i de amtskommunale

udgiftsbehovskriterier	262
19.3.1. De demografiske kriterier.....	262
19.3.1.1. Sengedagskriteriet	262
19.3.1.2. Sygesikrings- og medicinudgifterne.....	265
19.3.2. De strukturelle kriterier	268
19.3.2.1. Befolkningstætheds- og tilgængelighedskriterier	268
19.3.3. De sociale kriterier	271
19.3.3.1. Børn af enlige forsørgere.....	271
19.3.3.2. Psykiatri kriterier.....	272
19.3.4. Anbefalede kriterier til overvejelse	276

19.4. Samlede forslag til reform af udgiftsbehovsudligningen for

primærkommunerne	277
19.4.1. Forslag til model og kriterier	277
19.4.2. Udligning af de samlede udgifter	280
19.4.2.1. Den aldersbetingede dimension.....	280
19.4.2.2. Den strukturelt betingede dimension.....	280
19.4.3. Udligning af de sociale udgifter	281
19.4.4. Udligning af boligstøtteudgifterne	289
19.4.5. Udligning af førtidspensionsudgifterne.....	290
19.4.6. Udligning for grundtaksområdet	295
19.4.7. Fastlæggelsen af kriteriernes samlede vægte.....	299
19.4.8. Samlede alternative modeller	303
19.4.9. Byrdefordelingsmæssige beregninger	307
19.4.10. Undersøgelse af de byrdefordelingsmæssige virkninger af alternative strukturelle kriterier.....	313
19.4.11. Beregnet udgiftsbehov sammenlignet med faktiske sociale udgifter.....	317

19.5. Mulig reform af udgiftsbehovsudligningen for

hovedstadskommunerne med separate udgiftsbehovskriterier.....	320
19.5.1. Udligning af de sociale udgifter	321
19.5.2. Udligning af boligstøtteudgifterne	328
19.5.3. Udligning af førtidspensionsudgifterne.....	330
19.5.4. Udligning for grundtaksområdet	333
19.5.5. Fastlæggelsen af kriteriernes samlede vægt	336

19.5.6. Samlede alternative modeller	340
19.5.7. Byrdefordelmæssige beregninger	346
19.5.8. Beregnet udgiftsbehov sammenlignet med faktiske sociale udgifter	348
19.6. Samlede alternative modeller for lands- og hovedstadsudligningen	352
19.6.9. Byrdefordelmæssige beregninger	359
19.7. Udgiftsbehovsudligningen for amtskommunerne	363
19.7.1. Korrektion af udgiftsbehovsudligningen	363
19.7.2. Sengedagskriteriet	363
19.7.3. Sygesikrings- og medicinudgifterne	365
19.7.4. Strukturelt kriterium	366
19.7.5. Overførsel af det tekniske kriterium fra de sociale kriterier til de demografiske kriterier	367
19.7.6. Psykiatrikriteriet	368
19.7.7. Samlet model for amtskommunerne	369
19.8. Konklusion	371
Appendiks 19.1. Definitioner af sociale udgifter	374
20. Inddragelse af effektivitet i udligningen	380
20.1. Indledning	380
20.2. Overvejelser vedrørende opgørelse af effektivitet.	381
20.3. Analysetudier	382
20.4. Sammenfatning	384
21. Regionale pris- og lønforskelle	386
21.1. Indledning	386
21.2. Det kommunale perspektiv	387
21.3. Borgerperspektivet	391
21.4. Datagrundlag og konsekvensberegninger	393
21.4.1. Prisforskelle i den kommunale produktion	393
21.4.2. Prisforskelle i det private forbrug	400
21.5. Konklusion	404
22. Momsudligning og bonuspulje	409
22.1.1. Overvejelser om forenkling af momsudligningen	409
22.1.2. Konklusion, herunder mulig tilpasning af det amtskommunale bloktilskud	411

22.2.1. Modeller for afvikling af bonuspuljen.....	415
22.2.2. Konklusion	423
23. Kombinerede modeller	426
23.1. Indledning.....	426
23.2. Elementer i modellerne	428
23.3. Skitser til modeller.....	432
23.4. Model 1 – en modernisering og ajourføring af systemet med begrænsede byrdefordelmæssige virkninger.....	436
23.5. Model 2 – en model med særlig vægt på udligning af de sociale udgifter	443
23.6. Model 3 - en model med udvidelse af udligningen af skattegrundlag og særlig vægt på udligning af de sociale udgifter ..	449
23.7. Model 4 – en model med en vidtgående forenkling af systemet	453
23.8. En yderligere model med særlig vægt på forholdene for storbyer og centerkommuner.....	458
23.9. Eksempler på virkningen af modellerne ved en forøgelse af beskæftigelsen	461
23.10. Bonuspuljen og særtilskud.....	469
23.11. Sammenfatning	470
24. Udligning og kommunestruktur.....	474
24.1. Indledning.....	474
24.2. Principielle overvejelser	475
24.3. Konkrete overvejelser vedrørende udgiftsbehov	477
24.4. Forhold rettet mod kommunestrukturen	477
24.5. Sammenfatning	479

Del 3. Forslag og overvejelser om ændringer af udligningssystemet

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.

Indledningsvis gennemgås endvidere i kapitel 15 en række indlæg, henvendelser mv., som Indenrigs- og Sundhedsministeriet og udvalget har modtaget vedrørende tilskuds- og udligningssystemet. Kapitel 16 indeholder udvalgets indledende bemærkninger til problemer eller udfordringer i systemet rubriceret under tre brede overskrifter: 1) *Problemer med udligningsmæssig skævhed*, 2) *Incitamentsspørgsmål*. samt 3) *Øvrige forhold*.

Udvalget har herefter gennemgået hvert enkelt af hovedområderne i systemet. Udvalgets vurderinger, overvejelser og anbefalinger på de enkelte områder fremgår af kapitlerne 17-22.

I kapitel 17 gennemgås udvalgets overvejelser om fordelingen af det kommunale bloktilskud. I kapitel 18 gennemgås udvalgets overvejelser om udligningen af de kommunale indtægter, mens overvejelserne om udligningen af udgiftsbehov behandles i kapitel 19.

I kapitlerne 20-22 behandles herefter nogle mere specifikke problemstillinger. I kapitel 20 redegøres for udvalgets overvejelser om sammenhængen mellem udligning og tilskyndelse til effektiv drift og udgiftsstyring. I kapitel 21 er der redegjort for overvejelserne om korrektion for lokale pris- og lønforskelle i tilskuds- og udligningssystemet. Endelig er der i kapitel 22 redegjort for udvalgets overvejelser om forskellige muligheder for en forenkling af momsudligningsordningens bidragsdel samt for overvejelserne om mulighederne for afvikling af bonuspuljen.

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.

15. Modtagne forslag til ændringer

15.1. Indledning

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har modtaget en række indlæg eller tilkendegivelser vedrørende tilskuds- og udligningssystemet. Nedenfor omtales følgende:

Forslag til ændring af tilskuds- og udligningssystemet fremlagt af kommuneforeningen Det Skæve Danmark.

Et indlæg fra 6 nordvestjyske kommuner Morsø, Thisted, Sydthy, Hanstholm, Sallingsund og Spøttrup Kommuner.

Et forslag til ændringer fremlagt af 6-byerne dvs. Københavns, Aalborg, Randers, Århus, Esbjerg og Odense Kommuner.

Nakskov rapporten.

Rapport fra kommuneforeningerne i Københavns Amt, Frederiksborg Amt og Roskilde Amt.

En henvendelse fra Storstrøms Amt.

Rapport fra Hovedstadsregionens amter og de to hovedstadskommuner.

Herudover er der modtaget henvendelser fra Svendborg Kommune og Storstrøms og Vestsjællands Amtskommuner. Endvidere har de kommunale parter i Finansieringsudvalget afgivet skriftlige forslag og kommentarer, som via disses medlemskab af udvalget er inddraget i dettes arbejde.

Gennemgangen i det følgende er disponeret således, at der først gives en introduktion til forslaget eller henvendelsen og herefter en beskrivelse af hovedelementerne heri. Til illustration af forslaget vises endvidere – i de tilfælde, hvor det er muligt - de fordelingsmæssige virkninger af forslaget.

15.2. Det Skæve Danmarks forslag¹

15.2.1. Indledning

På Det Skæve Danmarks landsmøde den 12. maj 2000 fremlagde sammenlutningen sit forslag til ændring af tilskuds- og udligningssystemet.

Efter Det Skæve Danmarks opfattelse må der skabes mere ensartede økonomiske vilkår for kommunerne med henblik på, at de kan honorere de mere ensartede krav til den kommunale service. Der argumenteres med, at forventningerne til den kommunale service fra Folketinget, borgerne og brugerne gennem de senere år har betydet, at der nu stilles krav om et mere ensartet serviceniveau i alle kommuner (pasningsgaranti, moderne folkeskole, god ældreservice, døgnpleje og ældreboliger).

15.2.2. Hovedelementerne i Det Skæve Danmarks forslag

Det Skæve Danmarks forslag indeholder følgende elementer:

- Ændret fordelingsnøgle for statstilskuddet
- Ændret opgørelse af beskatningsgrundlag
- Ændret udligning af beskatningsgrundlag
- Ændret fordelingsnøgle for bidrag til momsudligningen

Ændret fordelingsnøgle for statstilskuddet

Det Skæve Danmark foreslår, at fordelingsnøglen for bloktilskud omlægges til en fordeling efter indbyggertal. Der henvises her til, at en væsentlig funktion for bloktilskuddet er at kompensere kommunerne for opgaveændringer. Det antages, at merudgifter eller besparelser som følge af opgaveændringer i højere grad vil være fordelt efter indbyggertal end efter beskatningsgrundlag. En fordeling efter indbyggertal vil således i højere grad løse bloktilskuddets kompensationsopgave.

¹ Det Skæve Danmarks oplæg til ændring af: Uddeling af statstilskud, udligning af beskatningsgrundlag, udligning af udgiftsbehov, udligning af købsmoms.

Ændret opgørelse af beskatningsgrundlag

Det Skæve Danmark foreslår, at den kommunale andel af selskabsskatter og pensionsafgifter indregnes i beskatningsgrundlaget med henblik på at inddrage disse kommunale indtægter i udligning.

Der henvises i den forbindelse til, at disse indtægter er ulige fordelt mellem kommunerne, og at specielt de små landkommuner har en lav andel af disse indtægter.

Ændret udligning af beskatningsgrundlag

Det Skæve Danmark foreslår, at tilskuddet til kommuner med svagt beskatningsgrundlag – det såkaldte § 18 tilskud – afskaffes, samtidig med, at udligningsniveauet i udligningen af beskatningsgrundlag forhøjes fra 45 pct. til 81 pct. Forhøjelsen af udligningsniveauet til 81 pct. vil efter Det Skæve Danmarks beregninger indebære, at ingen af de kommuner, som på nuværende tidspunkt modtager § 18 tilskud, vil tabe på afskaffelsen af § 18 tilskuddet. Forhøjelsen af udligningsniveauet vil indebære en betydelig skærpelse af udligningen af beskatningsgrundlag.

Ændret fordelingsnøgle for momsudligningen

Det Skæve Danmark foreslår, at fordelingsnøglen for bidrag til momsudligningsordningen omlægges fra en fordeling efter beskatningsgrundlag til en fordeling efter nettodrifts- og anlægsudgifter. Baggrunden for at foreslå en ændret fordelingsnøgle er, at det ville være inkonsistent at opretholde en fordeling af momsbidraget efter beskatningsgrundlag samtidig med, at fordelingsnøglen for statstilskuddet blev omlagt fra beskatningsgrundlag til indbyggertal. Argumentet for at vælge nettodrifts- og anlægsudgifterne som fordelingsnøgle er, at størrelsen af en kommunes momsudgifter er relateret til størrelsen af nettodrifts- og anlægsudgifterne.

15.2.3. Fordelingsmæssige virkninger

Samlet set ville forslaget fra Det Skæve Danmark omfordele knap 3,4 mia. kroner i forhold til det eksisterende system. Forslaget ville indebære, at ca. 3,2 mia. kroner blev flyttet fra kommunerne i hovedstadsområdet til det øvrige land. Stort set alle kommuner uden for hovedstadsområdet ville vinde på

forslaget. De 110 kommuner² i Det Skæve Danmark ville tilsammen vinde ca. 1,1 mia. kr. Men også de store bykommuner ville vinde på forslaget. Århus Kommune ville således vinde 57 mio. kr., Odense 153 mio. kr. og Ålborg 79 mio. kr.

I hovedstadsområdet er der 9 kommuner, der ville tabe over 100 mio. kr. på forslaget. I absolutte tal ville de største tabere være Københavns Kommune (742 mio. kr.), Gentofte Kommune (472 mio. kr.), Frederiksberg Kommune (292 mio. kr.), Søllerød Kommune (250 mio. kr.) og Lyngby-Tårnbæk Kommune (246 mio. kr.). Søllerød, Gentofte og Hørsholm Kommuner ville skulle betale 7-8.000 kroner ekstra pr. indbygger pr. år. Det skal i øvrigt bemærkes, at den relative fordeling af gevinster og tab i hovedstadsområdet er stærkt påvirket af, at der i Det Skæve Danmarks model ikke indgår en hovedstadsudligning.

15.3. Forslag fra 6 nordvestjyske kommuner³

15.3.1. Indledning

Forslaget er udarbejdet på vegne af 6 nordvestjyske kommuner: Morsø, Thisted, Sydthy, Hanstholm, Sallingsund og Spøttrup Kommuner.

Baggrunden for forslaget er, at de negative virkninger af tilskuds- og udligningssystemet efter de 6 nordvestjyske kommuners opfattelse har nået et sådant omfang, at der bør reageres.

Forslaget er på nogle punkter overensstemmende med forslaget fra Det Skæve Danmark. Samlet set er de bydefordelingsmæssige virkninger dog mere moderate i dette forslag.

² Det Skæve Danmark har i sommeren 2003 104 medlemmer. På tidspunktet for udarbejdelse af forslaget havde Det Skæve Danmark 110 medlemskommuner. Det er således dette antal, der anvendes i beregningerne fra Det Skæve Danmark, hvilket også er valgt her.

³ Forslaget fremgår af en henvendelse til Folketingets Kommunaludvalg af 31. august 2000 fra borgmesteren i Morsø Kommune. I første omgang på vegne af 4 kommuner. Efterfølgende er der fremsendt supplerende materiale og kredsen af forslagsstillere er udvidet med yderligere 2 kommuner.

15.3.2. Hovedelementerne i forslaget fra de 6 nordvestjyske kommuner

Forslaget fra de 6 nordvestjyske kommuner indeholder følgende elementer:

- Ændret fordelingsnøgle for statstilskuddet, bidrag til momsudligningen og udlændeudligningen.
- Ændret udligningsfaktor for særligt vanskeligt stillede kommuner.
- Ændret beregning af udgiftsbehov.

Ændret fordelingsnøgle for statstilskuddet, bidrag til momsudligningen og udlændeudligningen.

De 6 nordvestjyske kommuner foreslår - ligesom Det Skæve Danmark – at statstilskuddet fordeles efter indbyggertal i stedet for efter beskatningsgrundlag. Endvidere foreslår de 6 nordvestjyske kommuner, at de kommunale bidrag til finansieringen af momsudligningsordningen og udligningen vedrørende udlændinge ligeledes fordeles efter indbyggertal i stedet for efter beskatningsgrundlag.

De 6 nordvestjyske kommuner mener, at argumentation for at anvende indbyggertallet som fordelingsnøgle for statstilskuddet turde være overflødig. De 6 nordvestjyske kommuner finder, at forslaget om ændret fordelingsnøgle for bidrag til moms- og udlændeudligningsordningerne er rimelig med henblik på at sikre konsistens med fordelingen af statstilskuddet efter indbyggertal.

Ændret udligningsfaktor for særligt vanskeligt stillede kommuner

Forslaget indebærer en forhøjelse fra 40 pct. til 55 pct. af det udligningsniveau, der indgår i beregningen af tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag – det såkaldte § 18 tilskud.

Baggrunden for forslaget er, at det med en relativt lille overførsel fra statstilskuddet vil kunne gavne de dårligst stillede kommuner.

Ændret beregning af udgiftsbehov

De 6 nordvestjyske kommuner foreslår, at vægten mellem de aldersmæssige og de sociale kriterier i opgørelsen af udgiftsbehov ændres, således at de aldersmæssige kriteriers vægt ændres fra 80 pct. til 90 pct., mens de sociale kriteriers vægt ændres fra 20 pct. til 10 pct.

De 6 nordvestjyske kommuner begrundet forslaget med, at de nuværende sociale kriterier har tilsidesat almindelige kommunale og sociale problem-

stillinger, som man finder dem i de fleste af kommunerne, hvilket har været til fordel for udprægede storbykommuner.

15.3.3. Fordelingsmæssige virkninger

Forslaget om ændret fordelingsnøgle for statstilskuddet ville isoleret set omfordele ca. 1,2 mia. kr. fra hovedstadsområdet til resten af landet, mens en ændret fordelingsnøgle for bidrag til moms- og flygtningeudligningsordningen ville flytte knap 700 mio. kroner af denne ”omfordeling” tilbage til hovedstadsområdet. Resultatet af disse to forslag ville være en nettooverførsel på ca. 0,5 mia. kr. fra hovedstadsområdet til resten af landet.

Forslaget om en ændret beregning af udgiftsbehov ville medføre en betydelig omfordeling af midler fra bykommuner til landkommuner. Forslaget ville medføre mærkbare tab for de kommuner, der har et betydeligt socialt udgiftsbehov. Ishøj og Nakskov Kommuner ville få de største tab set i forhold til beskatningsgrundlaget, svarende til ca. 0,9 skatteprocent. Københavns og Århus Kommuner ville få de absolut set største tab på hver knap 200 mio. kr. De kommuner, der ville vinde på en sådan omlægning, er en meget sammensat gruppe lige fra Vallensbæk til Arden Kommuner. Det ville være kommunerne i Nordjyllands og Ringkøbing amter, der samlet set ville vinde mest ved en sådan omlægning. Det kan herudover bemærkes, at omlægningen ville medføre en omfordeling fra hovedstadsområdet til resten af landet på ca. 200 mio. kr.

Med hensyn til virkningen af det forhøjede udligningsniveau i beregningen af tilskuddet til kommuner med svagt beskatningsgrundlag – det såkaldte § 18 tilskud – skal det bemærkes, at det i praksis ville betyde, at alle disse kommuner ville nå overudligningsloftet. Det ville være tilfældet allerede ved et udligningsniveau i beregningen af tilskuddet til kommuner med svagt beskatningsgrundlag på omkring 50 pct. Den foreslåede forhøjelse af dette udligningsniveau til 55 pct. ville således betyde, at udligningssystemet formelt ville indeholde en udligningsniveau, som ikke reelt ville være gældende.

En forhøjelse af udligningsniveauet i beregningen af tilskuddet til kommuner med svagt beskatningsgrundlag fra 40 procent til 55 procent ville således kun medføre mindre byrdefordelingsmæssige forskydninger. Fire kommuner ville få en gevinst på over 0,1 procent af beskatningsgrundlaget, mens der ikke ville være kommuner, der ville få et tab på over 0,01 procent af beskatningsgrundlaget.

15.4. Et forslag fra 6-byerne dvs. Københavns, Aalborg, Randers, Århus, Esbjerg og Odense Kommuner⁴

15.4.1. Indledning

Baggrunden for 6-byernes forslag er, at det nuværende tilskuds- og udligningssystem efter 6-byernes opfattelse ikke i tilstrækkeligt omfang tilgodeser kommuner med høje sociale udgifter. Efter 6-byernes opfattelse skyldes det for det første, at kompensationen for stigende sociale udgifter via budgetgarantien fordeles efter beskatningsgrundlag. For det andet mener 6-byerne, at det er en mangel ved systemet, at udgiftsbehovsudligningen for de socialt betingede udgifter ikke indeholder en automatisk tilpasningsmekanisme ved ændringer i den sociale udgiftsstruktur.

Efter 6-byernes opfattelse er den aktuelle udvikling sammenlignelig med udviklingen frem til midten af 90'erne, hvor udgiftsbehovskriterierne blev justeret bl.a. for at imødegå den sociale belastning i bykommunerne. På baggrund heraf finder 6-byerne det problematisk, at der ikke foretages en automatisk tilpasning af udgiftsbehovsudligningen i forhold til de socialt betingede udgifter.

15.4.2. Hovedelementerne i forslaget fra 6-byerne

6-byerne forslår for det første, at kompensationen for stigende budgetgaranterede udgifter fordeles efter objektive kriterier i stedet for efter beskatningsgrundlag. 6-byerne finder, at dette vil give bedre logisk sammenhæng samt sikre systemets aktualitet og sammenhængen mellem faktiske og opgjorte udgifter. For det andet foreslår 6-byerne en ændret vægtning af de sociale kriterier i udgiftsbehovsudligningen.

⁴ I første omgang fremgår forslaget af et notat fra 5-byerne, dvs. Aalborg, Randers, Århus, Odense og Esbjerg Kommuner af 16. november 2000: De sociale udgifters fordeling, stigende underkompensation af 5-byerne. Efterfølgende er forslaget suppleret med yderligere henvendelser og kredsen af kommuner er udvidet med Københavns Kommune.

Budgetgaranti

6-byerne foreslår således, at kompensationen via budgetgarantien for stigende udgifter på de budgetgaranterede områder fordeles således:

- Kompensationen for udgifterne til kontanthjælp foreslås fordelt efter kriteriet *antal 20-59 årige uden beskæftigelse over 5 %*.
- Kompensationen for udgifterne til introduktionsprogram mv. foreslås fordelt efter kriteriet *antal udlændinge fra 3. lande*.
- Kompensationen for udgifterne til førtidspension foreslås fordelt efter kriteriet *erhvervsbettinget førtidspension* eller evt. efter *andelen af 20-59 årige uden beskæftigelse over 5 %*.
- Kompensationen for EGU udgifterne foreslås fordelt efter antallet af 16-26 årige vægtet efter EGU-elevernes aldersfordeling på landsplan.

De sociale kriterier

6-byerne foreslår, at der foretages følgende tilpasninger af den socialt betingede udgiftsbehovsudligning:

- Det foreslås, at de sociale kriteriers vægt i udgiftsbehovsudligningen hæves til niveauet i hovedstaden, dvs. fra 20 pct. til 25 pct.
- Det foreslås, at vægten for de socialt betingede udgiftsbehov knyttes til de sociale udgifters andel af de samlede kommunale udgifter med henblik på at indføre en automatisk tilpasningsmekanisme i udligningen af de sociale udgiftsbehov. Der skal i den forbindelse fastlægges en nærmere specificeret afgrænsning af de sociale udgifter.
- Det foreslås, at vægten for kriteriet antal udlændinge fra 3. lande forhøjes.
- Det foreslås at indføre udpendlerkriteriet (jf. betænkning 1361) som kompensation for særlige udgifter i centerkommunerne.

15.4.3. Fordelingsmæssige virkninger

Forslaget fra 6-byerne sigter mod at tilgodese kommuner med høje sociale udgifter, hvilket først og fremmest vil sige nogle større bykommuner. De foreslåede omlægninger i fordelingen af budgetgarantien sigter mod at etablere en mere direkte sammenhæng mellem udgifter og kompensation. Forslaget vedrørende de sociale udgiftsbehov sigter mod styrke de forhold, der

karakteriserer de større byer i forbindelse med opgørelsen af udgiftsbehov. Herudover foreslås det, at de sociale udgiftsbehov tillægges større vægt ved opgørelsen af det samlede udgiftsbehov, hvilket vil være til fordel for de kommuner, der har et højt socialt udgiftsbehov.

Det samlede forslag fra 6-byerne foreligger ikke i en form, der gør det muligt at foretage konkrete byrdefordelingsmæssige beregninger på det. Men det kan dog bemærkes, at hvis de sociale kriteriers vægt bliver forhøjet, vil det betyde en gevinst for de største byområder og en række større bykommuner, mens specielt kommunerne i Nordjyllands og Ringkøbing Amter vil tabe på en sådan reform. Det vurderes, at de øvrige elementer i forslaget vil trække i samme retning.

15.5. Nakskov rapporten⁵

15.5.1. Indledning

Nakskov Kommune fik i 2000 udarbejdet rapporten ”Regionaløkonomisk analyse af etablering af Nakskov Industri- og Miljøpark”, PLS (2000). Rapporten består af en analyse af de kommunal- og regionaløkonomiske konsekvenser af Nakskov Kommunes investering i etableringen af nye arbejdspladser i Nakskov Industri- og Miljøpark.

Rapporten indeholder således ikke et egentligt forslag til ændring af tilskuds- og udligningssystemet, men påpeger, at udligningssystemet indvirker negativt på incitamenterne til at skabe lokale arbejdspladser.

Rapportens konklusion er, at Nakskov Kommunes investeringer i Nakskov Industri- og Miljøpark har givet en række positive resultater i form af øget beskæftigelse, forøgede lokale indkomster, en reduktion i antallet af kon-tanthjælpsmodtagere mm, men en snæver kommunaløkonomisk vurdering må konkludere, at der er tale om en meget ufordelagtig investering, i hvert fald på kort og mellemlangt sigt. Kommunen har i juni 2002 fået foretaget en opdatering af beregningerne, men det har ikke ændret på konklusionen.

⁵ Regionaløkonomisk analyse af etablering af Nakskov Industri- og Miljøpark, PLS (2000).

15.5.2. Hovedelementerne i Nakskov rapporten

I rapporten er det forsøgt at beregne de samlede økonomiske konsekvenser for Nakskov Kommune af etableringen af Nakskov Industri- og Miljøpark. Etableringen af Nakskov Industri- og Miljøpark har betydet, at der er skabt godt 600 nye arbejdspladser i kommunen, heraf hovedparten til ufaglærte. I rapportens beregning af konsekvenserne for kommunen indgår følgende elementer:

- Kommunens investering
- Forøget kommuneskat
- Sparet kontanthjælp
- Øgede udgifter til børnepasning
- Tilskuds og udligningsmæssige virkninger

Rapportens beregninger er foretaget under nogle nærmere angivne forudsætninger. Det indgår blandt andet som forudsætning, at den øgede beskæftigelse påfører kommunen betydelige ekstraudgifter til børnepasning, og at den øgede beskæftigelse kun giver minimale besparelser i kontanthjælp. Det skyldes, at det indgår som en beregningsforudsætning i den oprindelige rapport, at kun 1,5 pct. af de beskæftigede alternativt ville have været på kontanthjælp. I de opdaterede beregninger fra 2002 er denne andel forhøjet til 5-10 pct.

Det fremgår af rapporten, at den øgede beskæftigelse giver kommunen betydelige ekstra skatteindtægter, men at op mod 90 procent af de ekstra skatteindtægter mistes igen i udligningen af beskatningsgrundlag. Det høje marginale udligningsniveau på op til 90 procent er gældende for kommunerne i hovedstadsområdet og for de kommuner uden for hovedstadsområdet, som har et beskatningsgrundlag pr. indbygger på under 90 procent af landsgennemsnittet, og derfor modtager tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag (det såkaldte § 18 tilskud).

Herudover reduceres kommunens tilskud fra udligningen af udgiftsbehov, idet kriteriet antal 20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct. får en lavere værdi som følge af den faldende arbejdsløshed. Dette kriterium indgår i udligningen, fordi der antages at være en sammenhæng mellem antallet af personer uden beskæftigelse og kommunens udgifter til kontanthjælp og øvrige sociale udgifter. Men i Nakskov rapporten regnes der som nævnt med, at kun en meget lille del af de beskæftigede alternativt ville modtage kontanthjælp, og derfor modsvarer den beregnede besparelse i kontanthjælp

og derfor modsvarer den beregnede besparelse i kontanthjælp ikke det faldende tilskud fra udligningen af udgiftsbehov.

15.5.3. Rapportens konklusion

Under de angivne beregningsforudsætninger viser rapporten, at det ud fra en snæver kommunaløkonomisk vurdering har været ufordelagtigt for kommunen at investere i Nakskov Industri- og Miljøpark, i hvert fald på kort og mellemlangt sigt. Det skyldes i hovedsagen to faktorer.

For det første, at det høje marginale udligningsniveau for kommuner med svagt beskatningsgrundlag betyder, at en kommune kun selv kan beholde ca. 10 procent af den ekstra skatteindtægt som følge af en vækst i udskrivningsgrundlaget.

For det andet skyldes det, at det i rapporten er forudsat, at det kraftige fald i arbejdsløsheden i kommunen kun har minimal betydning for kommunens udgifter til kontanthjælp og andre sociale udgifter. Under den forudsætning vil det beløb, kommunen mister i udligningen af udgiftsbehov som følge af den faldende arbejdsløshed, overstige kommunens besparelse i kontanthjælp mv.

15.6. Rapporten fra hovedstadsområdet kommuneforeninger⁶

15.6.1. Indledning

Kommuneforeningerne i Københavns Amt, Frederiksborg Amt og Roskilde Amt udgav i januar 2001 rapporten ”Er Danmark så skævt? - En vurdering af forskellene mellem forskellige dele af landet”. Formålet med rapporten var at vurdere de forskellige forslag til ændring af systemet – herunder især forslaget fra Det Skæve Danmark – samt at vurdere behovet for og konsekvenserne af en skærpet udligning. Rapporten er sendt til Finansieringsudvalget.

Rapportens formål er således ikke at stille forslag til ændring af tilskuds- og udligningssystemet. Rapporten indeholder dog nogle tilkendegivelser vedrørende ændringer i systemet.

⁶ Rapport udarbejdet af et embedsmandsudvalg nedsat af kommuneforeningerne i Københavns Amt, Frederiksborg Amt og Roskilde Amt. Januar 2001; ”Er Danmark så skævt? En vurdering af forskellene mellem forskellige dele af landet.”

15.6.2. Hovedelementerne i rapporten fra hovedstadsområdets kommuneforeninger

Rapporten indeholder en vurdering af hovedpunkterne i forslaget fra Det Skæve Danmark.

Med hensyn til forslaget fra Det Skæve Danmark om at ændre fordelingsnøglen for bloktilskuddet fra beskatningsgrundlag til indbyggertal påpeges det i rapporten, at fordelingen af bloktilskuddet må ses i sammenhæng med udligningssystemet. Fordelingsnøglen for bloktilskud har i den forbindelse kun mindre betydning, og det vil være muligt at justere udligningssystemet således, at en omlægning af fordelingsnøglen for bloktilskuddet bliver byrdefordelingsmæssig neutral.

Det påpeges videre i rapporten, at hvis fordelingsnøglen for bloktilskuddet ændres, vil det i realiteten fratage staten muligheden for at anvende bloktilskuddet til konjunkturregulering.

Med hensyn til forslaget fra Det Skæve Danmark om at forhøje udligningsniveauet i udligningen af beskatningsgrundlag anføres det i rapporten, at der ikke bør omfordeles mellem kommunerne, hvis der ikke er uligheder mellem borgerne. Det anføres i den forbindelse, at de disponible indkomster i hovedstadsområdet for en række typiske familier er lavere end for de tilsvarende familietyper i kommuner uden for hovedstadsområdet. Det nævnes videre, at der efter hovedstadskommunernes opfattelse bør tages hensyn til, at det er dyrere at drive en kommune i hovedstadsområdet. Det anbefales derfor i rapporten, at der genindføres en korrektion for regionale lønforskelle i udligningen.

Der argumenteres videre for, at der set over en længere årrække har været en tendens til konvergens mellem by- og landkommuner, således at forskelle i beskatningsgrundlag og serviceniveau er blevet mindre. Fra hovedstadskommunerne argumenteres der således for, at der ikke er behov for at forhøje udligningsniveauet, da der ikke med det nuværende udligningsniveau er opstået markante forskelle i beskatningsniveau og serviceniveau mellem de forskellige kommunegrupper. Det afvises dog ikke, at der kan være enkelte udkantskommuner med særlige problemer, men dette problem bør ikke løses gennem en forhøjelse af det generelle udligningsniveau.

Med hensyn til incitamenter til vækst anføres det i rapporten, at den historiske udvikling har vist, at teknologiske gennembrud med mellemrum fører til vækst i bestemte dele af landet. Væksten starter typisk i hovedstadsområdet, men breder sig efterfølgende til resten af landet. En forhøjet udligning vil

kunne hæmme væksten i hovedstadsområdet, da den vil føre til højere skatter og dermed højere leveomkostninger i hovedstadsområdet. Samtidig vil en højere udligning reducere kommunernes incitament til at tiltrække arbejdspladser til området.

15.6.3. Rapportens konklusion

Rapporten konkluderer, at der allerede i dag sker en betydelig omfordeling fra hovedstadsområdet til det øvrige land. Forskellene i indkomstniveau og serviceniveau mellem kommuner i hovedstadsområdet og i resten af landet er reduceret kraftigt samtidig med, at leveomkostningerne i hovedstadsområdet er højere end i resten af landet. Det betyder, at den disponible indkomst for en række typiske familier i hovedstadsområdet er lavere end for de tilsvarende familier uden for hovedstadsområdet.

Det konkluderes på den baggrund, at der ikke er grundlag for at skærpe udligningen således, at der skal omfordeles yderligere midler fra hovedstadsområdet til det øvrige land.

15.7. Henvendelse fra Storstrøms Amt⁷

I henvendelsen fra Storstrøms Amt den 6. december 2000 argumenteres der for, at der i udligningssystemet bør tages yderligere hensyn til udgiftsbehov, som forårsages af lav befolkningstæthed og store afstande fra borgernes bopæl til de befolkningscentre, hvor man kan tilbyde amtslig service.

⁷ Henvendelsen vedrører et notat om den amtslige tilskuds- og udligningsordning, udarbejdet af Storstrøms Amt og sendt til Amtsrådsforeningen i et brev af 6. december 2000. Amtsrådsforeningen har efterfølgende i et brev af 22. februar 2001 videregivet notatet til Finansieringsudvalget.

15.8. Hovedstadsregionens rapport⁸

15.8.1. Indledning

De amtskommunale enheder i hovedstadsområdet, dvs. Københavns Amt, Københavns Kommune, Frederiksborg Amt, Roskilde Amt, Frederiksberg Kommune og Hovedstadens Udviklingsråd udgav i 2001 rapporten ”Tilskuds- og udligningssystemets betydning for Hovedstadsregionen”. Rapporten er udarbejdet af en arbejdsgruppe bestående af medarbejdere fra de nævnte enheder. Rapporten er sendt til Finansieringsudvalget.

Formålet med rapporten er bl.a. at nuancere debatten vedrørende tilskuds- og udligningssystemet. Rapporten gennemgår til dette formål en række sociale og økonomiske forudsætninger for amter og kommuner i og uden for Hovedstadsregionen. Rapporten indeholder ikke egentlige forslag til ændring af tilskuds- og udligningssystemet.

15.8.2. Hovedelementerne i rapporten fra amterne i hovedstadsområdet

I rapporten ses der på pengestrømmen fra hovedstadsområdet til det øvrige land, de regionale sociale forskelle, forskelle i de økonomiske levevilkår, forskelle i kommunernes og amtskommunernes finansielle forudsætninger og regionale forskelle i befolkningsudviklingen.

Det vises i rapporten, at der i 2002 overføres ca. 8,6 mia. kr. fra hovedstadsområdet til det øvrige land gennem de kommunale og amtskommunale udligningsordninger vedrørende beskatningsgrundlag og udgiftsbehov.

Med hensyn til regionale sociale forskelle argumenteres der i rapporten med, at der gennem årene er sket en betydelig udjævning af de regionale forskelle i indkomst og beskæftigelse. Men den sociale belastning i hovedstadsområdet er større end i resten af landet. Det viser sig blandt andet gennem de kriterier, der indgår i opgørelsen af udgiftsbehov samt i nogle forhold som højere udgifter til kontanthjælp og boligstøtte. Herudover er sundhedstilstanden dårligere i hovedstadsområdet, hvilket blandt andet kommer til udtryk gen-

⁸ Københavns Amt, Københavns Kommune, Frederiksborg Amt, Roskilde Amt, Frederiksberg Kommune og Hovedstadens Udviklingsråd (2001): ”Tilskuds- og udligningssystemets betydning for Hovedstadsregionen”.

nem en lavere middellevetid og et højere antal psykiatriske patienter, stofmisbrugere mv.

Det anføres i rapporten, at de økonomiske levevilkår i hovedstadsområdet er dårligere end i resten af landet, dvs. at den disponible indkomst for en familie efter udgifter til skat, bolig og andre faste udgifter er lavere i hovedstadsområdet end i resten af landet. Det skyldes især de høje boligudgifter i hovedstadsområdet.

Det anføres, at den langfristede gæld for kommuner og amtskommuner i hovedstadsområdet opgjort pr. indbygger er næsten dobbelt så høj som for kommuner og amtskommuner i resten af landet. Samtidig er den kommunale og amtskommunale likviditet opgjort pr. indbygger lavere for hovedstadsområdet end for resten af landet. Det anføres i den forbindelse, at det således er de mest gældsatte områder, der via udligningsordningerne betaler til de områder, der har en væsentlig lavere gæld.

Endelig anføres det, at hovedstadsområdet har haft en højere befolkningsvækst end resten af landet.

15.8.3. Rapportens konklusion

Det konkluderes i rapporten, at begrebet udsatte områder må nuanceres. På en række områder er hovedstadsområdet således mere udsat end f.eks. kommunerne i Det Skæve Danmark. Det gælder således på de sociale kriterier, der indgår i udgiftsbehovsudligningen samt en række andre sociale og helbredsmæssige faktorer.

Det må ifølge rapporten ligeledes tages i betragtning, at selv om indkomstniveauet i hovedstadsområdet er højere end i resten af landet, er omkostningerne ved at bo og arbejde i hovedstadsområdet så høje, at en typisk families disponible indkomst alligevel bliver lavere end i resten af landet.

Det konkluderes på den baggrund i rapporten, at det er ”lidt af et paradoks”, at borgerne i hovedstadsområdet, på trods af de ovenfor beskrevne sociale og økonomiske forhold, skal betale 8,6 mia. kr. om året til borgerne i resten af landet via de kommunale og amtskommunale udligningsordninger.

15.9. Sammenfatning

I de indkomne forslag og henvendelser peges der på en række af de problemer, der er i tilskuds- og udligningsystemet. 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 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 kompensationen for de sociale udgifter via budgetgarantien 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 henvendelser rejses en række af de spørgsmål, som behandles af Finansieringsudvalget i denne betænkning. Henvendelserne er i vidt omfang udtryk for gensidigt uforenelige synspunkter fra de forskellige grupperinger af kommuner.

16. Udvalgets egne forslag og overvejelser – indledende bemærkninger

16.1. Overvejelser i relation til kommissoriet – overordnet identifikation af opgaver

Ifølge kommissoriet lever det gældende tilskuds- og udligningssystem efter regeringens opfattelse ikke op til de krav, der kan stilles til systemet, og der er derfor behov for en gennemgribende revision af systemet. De krav der kan stilles til systemet er dels, at der sikres et ligeligt økonomisk grundlag for kommuner og amtskommuner, og dels at systemet samtidig understøtter en hensigtsmæssig adfærd og effektiv opgavevaretagelse. Endvidere skal forenklingshensynet indgå i arbejdet. Kommissoriet nævner desuden en række specifikke forhold, som præciserer Finansieringsudvalgets opgave og som udvalget skal være opmærksomt på.

På det grundlag kan problemerne eller udfordringerne for systemet rubriceres under tre brede overskrifter:

a. 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.

b. Incitamentsspørgsmål

Udfordringer er her dels, at undgå at der fra tilskuds- og udligningssystemet selv udgår u hensigtsmæssige incitamentsvirkninger i relation til den hensigtsmæssig kommunal adfærd, dels at undersøge om der via systemet mere aktivt kan understøttes effektivitet og vækst.

c. 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.

16.2. Grundlaget for den nærmere konkretisering af problemer og udfordringer

Til den nærmere konkretisering af ovenstående overskrifter kan der trækkes på tre kilder: kommissoriet, eksterne bidrag samt udvalgets egne undersøgelser og analyser.

Kommissoriet

Kommissoriet for udvalget er forholdsvis generelt formuleret, men indeholder dog også visse anvisninger på, hvorledes de ovennævnte problemstillinger kan konkretiseres.

Således nævnes specifikt forskellige finansieringsændringer som en anledning til at efterse systemet for mulige skævheder. De finansieringsreformer, som konkret anføres, er finansieringsændringerne på overførselsområdet, hvilket i væsentligt omfang udgøres af de gennemførte reduktioner i førtidspensionsrefusionen, samt indførelsen af grundtakstmodellen. Specifikt nævnes også loftet over grundskyldspromillen for produktionsjord.

Vedrørende eventuelle udligningsmæssige skævheder kan bemærkes, at der i kommissoriet særskilt omtales det sociale område og overførselsområdet. Det nævnes også, at udvalget skal være særligt opmærksomt på kommuner med en ugunstig geografisk struktur.

Incitamentsspørgsmålet uddybes med bemærkninger om, at kommuner og amtskommuner bør have et rimeligt incitament til forbedring af egen økonomisk situation. Det forudsættes således, at de kommunale enheder rent faktisk kan udøve indflydelse på egen situation, og at de økonomiske signaler fra finansieringssystemet, og her specifikt tilskuds- og udligningssystemet, kan have en betydning for den kommunale adfærd i den henseende.

Spørgsmålet om forenkling og forståelse/opfattelse af systemet præciseres ikke, men det nævnes dog, at udvalget skal være opmærksom på, at der med den nuværende fordelingsmetode for bloktilskuddet er risiko for, at der kan ske en forringelse af den kommunaløkonomiske balance ved kompensation for udgiftsændringer mv. Mere specifikke problemstillinger omtales i kommissoriet i relation til den såkaldte Bonuspulje og finansieringen af momsudgifter.

Eksterne bidrag

Som det er fremgået af kapitel 15 er der modtaget en hel række indlæg eller tilkendegivelser vedrørende mulige ændringer i tilskuds- og udligningssystemet – eller eventuelt forbehold i forhold til tænkelige ændringer.

Tilkendegivelserne vedrører alle de tre problemområder, som er identificeret ovenfor.

Vedrørende skævheder i udligningen er der således udtalelser herom med fokus på det sociale område, strukturelle forhold og befolkningstæthed, ønsker til yderligere inddragelse af indtægter i udligningen samt ønsker om mere dækkende udgiftsbehovskriterier. Der er imidlertid også i den forbindelse forbehold i forhold til øget udligning, bl.a. set i relation til fordelingen af levevilkår i øvrigt mellem landets egne.

Incitamentsforhold er også omtalt, særligt med henvisning til mistede indtægter fra udligningen ved en indtægtsfremgang.

Hertil kommer flere tilkendegivelser om fordelingsnøglen for statstilskuddet og budgetgarantien. Endelig er der ønsker om mere ensartede udligningsniveauer i den kommunale udligning.

De indkomne forslag og henvendelser kan benyttes til at konkretisere de i kommissoriet rejste problemstillinger, men peger som forventeligt ikke nødvendigvis i samme retning.

Udvalgets egne analyser

Udvalgets har gennemført en status på det eksisterende tilskuds- og udligningssystem i del 1 samt analyser om incitamentsforhold i del 2. Dette materiale giver også grundlag for vurderingen og fastlæggelsen af problemstillingerne. Desuden er der via arbejdet med afgrænsningen af forskellige kommune-grupper opstillet en systematik, som kan anvendes i bedømmelsen af bl.a. de mere konkrete forslag og overvejelser fra udvalget.

Vedrørende de eventuelle udligningsmæssige skævheder er det konstateret, at systemet i væsentligt omfang mindsker de forskelle i økonomisk udgangspunkt, som karakteriserer enhederne før tilskud og udligning. Det bemærkes også, at udligningssystemet har været genstand for en række reformer siden det blev etableret i sin nuværende form i 1984. Hvilke kommune-grupper, der har haft fordel af disse omlægninger, kan være svært at afgøre entydigt, men det kan dog konkluderes, at ændringerne generelt har haft en negativ effekt for landkommunerne mens større bykommuner og en del kommuner i hovedstadsområdet har haft fordel af omlægningerne. En del af ændringerne må vurderes som resultatet af bevidste omfordelingsønsker, mens andre må bedømmes som et resultat af, at værdien af udligningskriterierne og udgiftsfordelingen mellem kommunerne er anderledes fordelt i dag end tidligere. I den forbindelse er det bemærkelsesværdigt, at kommuner med det svageste kommunaløkonomiske udgangspunkt på det sociale område får den mindste

kompensation – relativt til de faktiske sociale udgifter – via udligningssystemet.

Ændringerne har dog ikke systematisk været til fordel for de mere bymæssige og typisk større kommuner. Bl.a. indgår hensyntagen til forskelle i løn- og prisniveauer, som generelt ville tilgodese de urbaniserede områder, i modsætning til tidligere ikke i det gældende tilskuds- og udligningssystem. Det bør også anføres, at der i perioden siden 1984 faktisk er sket en vis indsnævring af de mellemkommunale forskelle i forholdet mellem beskatningsgrundlag og serviceniveau.

Set i forhold til de sociale udgiftsområder, som er udtaget til særlig behandling, dvs. førtidspensions- og grundtakstområdet, kan der konstateres en tydelig forskel i kompensationen i forhold til kommunegrupperne. Med den gældende fordelingsnøgle for bloktilskuddet efter skattegrundlag, udligningsniveauets højde samt de nuværende udgiftsbehovskriterier er der gennemsnitligt en betydelig underkompensation i forhold til kommunerne med et lavt kommunaløkonomisk udgangspunkt og vice versa for kommuner med et mere gunstigt kommunaløkonomisk udgangspunkt. Dette forhold er mest tydelig på førtidspensionsområdet, og skævheden må ved uændrede regler forventes uddybet i de kommende år. Også vedrørende grundtakstområdet må der med det gældende tilskuds- og udligningssystem forventes visse fordelingsmæssige uligheder hvis den nuværende overgangsordning ophører uden ændringer i tilskuds- og udligningsordningerne.

Endvidere godtgøres det i statusdelen, at visse skatteindtægter ikke indgår i udligningen, først og fremmest den kommunale andel af selskabsskatter og pensionsafgifter.

Der er desuden afdækket nogle problemstillinger vedrørende incitamentsforhold i forbindelse med tilskuds- udligningssystemet, som må tages i betragtning i overvejelserne om ændringer. Det gælder således i relation til risikoen for u hensigtsmæssig adfærd, hvor der konkret peges på incitamenterne til at afsløre socialt bedrageri og mulige problemer vedr. kriteriet ”børn af enlige forsørgere” samt manglende tilskyndelse til eventuelle hensigtsmæssige strukturændringer som følge af det såkaldte grundtillæg i udgiftsbehovsudligningen. Incitamentsforhold i forbindelse med boligbyggeri og boligstøtteudgifter og den særlige boligstøtteudligning i Hovedstadsområdet er også vurderet. Mere generelt påpeges, at der kan være en sammenhæng mellem den kommunale tilskyndelse til at fremme økonomisk vækst og virkningerne af tilskuds- og udligningssystemet, hvor der i dag kan mistes et betydeligt beløb i udligning ved en indkomstfremgang i kommunen, uanset der dog

sædvanligvis vil være tale om en fremgang i den disponible indkomst for borgeren. I den forbindelse er det bemærket, at virkningerne er forskellige fra område til område, idet udligningsniveauet varierer.

Endelig vurderes spørgsmålet om sammenhængen mellem udligning og tilskyndelse til effektiv drift og udgiftsstyring. Det konkluderes, at tilskuds- og udligningssystemet virker mere gunstigt på effektiviteten end de refusions-systemer, som systemet i nogen grad har erstattet. Uanset selve udligningen i nogen grad muligvis kan ”blåstemple” visse udgifter, understreges det endvidere, 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 egentlig positivt incitament til effektivisering skal forskellene i, hvor effektive kommunerne og amtskommunerne er, kunne opgøres. Der er gennemført en analyse heraf på grundlag af tre forskellige metoder, hvilket viser, at der nok er forskelle i effektiviteten, men at opgørelsen af forskellene i væsentligt omfang afhænger af metode og det grundlæggende datamaterialers kvalitet.

16.3. Konkretisering af de overordnede problemstillinger

På basis af bidragene fra kommissorium, eksterne tilkendegivelser og udvalgets egne analyser kan de tre overordnede problemstillinger konkretiseres i følgende underpunkter. Disse enkelte problemstillinger kan være udgangspunkt for behandlingen af forslag til ændringer i de efterfølgende kapitler.

1. Problemstillinger i forbindelse med udligningsmæssig skævhed
 - a. Den nuværende fordelingsmetode for bloktilskud kan under visse omstændigheder forringe den kommunaløkonomiske balance ved kompensation for udgiftsændringer.
 - b. Førtidspensionsfinansieringen vender ”den tunge ende nedad”.
 - c. Grundtakstreformen indebærer ikke-ubetydelige skævheder når den midlertidige kompensationsordning ophæves.

- d. De sociale udgiftsbehovskriterier er i nogen grad blevet tidsvarende. Endvidere fungerer visse udgiftsbehovskriterier utilfredsstillende som udligningskriterier – fx på grund af ringe sammenhæng med udgifter. Det gælder således kriteriet vedr. belastede boligområder og kriteriet ”problemboliger”.
- e. Visse forhold, fx udgifter relateret til psykiatriområdet og tilgængelighed, er dårligt repræsenteret i den amtskommunale udligning.
- f. Visse indtægter – selskabsskatter og pensionsafgifter – udlignes ikke, idet der til dels har været henvist til incitamentsforhold som begrundelse.
- g. Der korrigeres ikke for løn- og prisforskelle i udligningen.

2. Incitamentsspørgsmål

- a. Udligningssystemet indebærer en ”fattigdomsfælde”, hvor virkningen på adfærden dog ikke kan bedømmes sikkert.
- b. Udligningssystemet giver ikke incitament til sammenlægning af kommuner – grundtillægget virker snarere hæmmende.
- c. Udligningen kan evt. medføre ringe incitament til afsløring af socialt bedrageri.
- d. Der er en meget høj udligning/overudligning vedr. lejeboliger i Hovedstadsområdet.

- e. Analyser indikerer, at der er betydelige forskelle på kommunernes effektivitet. Disse effektivitetsforskelle vil i det nuværende system slå igennem i den kommunale økonomi, men udligningssystemet belønner dog ikke direkte effektivitet.

3. Diverse andre problemstillinger

- a. Fordelingen af bloktilskud er politisk/pædagogisk uforståelig.
- b. Flere forskellige udligningsniveauer i skattegrundlagsudligningen kræver en særlig begrundelse.
- c. Der kan opstå overudligning af grundværdier.
- d. Der er ønsker om, at bidraget til momsudligningen afskaffes (nettoficeres i bloktilskud).
- e. Visse særlige udligningsordninger (bløder- og aids-udligning samt boligstøtteudligning) er komplicerende for systemet.
- f. 12 promilleloftet af grundværdier skal om muligt håndteres udligningsmæssigt.
- g. Afviklingen af Bonuspuljen skal ligeledes håndteres.

Endvidere kan – uden direkte relation til hvad der er nævnt i det foregående – inddrages følgende:

- h. Reduktion af eksisterende særtilskudspuljer, herunder særtilskudspuljen til kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheder.

16.4. Afgrænsning af handlemuligheder

Problemstillingerne nævnt ovenfor kan angribes på flere måder. Det er dog ikke alle muligheder der er åbne for udvalget. Med hensyn til punkt a og b nedenfor skal det dog påpeges, at disse forhold indgår i Strukturkommissionens arbejde. Strukturkommissionen skal afgive sin betænkning ved udgangen af 2003.

- a. Flytningen af opgaver mellem niveauerne i den offentlige sektor:
kan ikke foreslås.

Det er fremgået af det foregående, at der især på visse områder er en opgave for udligningssystemet i udjævningen af forskelle i økonomiske vilkår. Det er dog ikke en mulighed for udvalget til afhjælpning heraf at foreslå ændringer i opgavefordelingen.

- b. Ændringer i den kommunale og amtskommunale struktur: kan ikke foreslås.

Det vil ligeledes have en indflydelse på de udligningsmæssige problemer, hvis der kunne foreslås ændringer i størrelsen af amtskommuner og kommuner, alene fordi der inden for de enkelte enheder foregår en 100 procents indirekte udligning. Det skal dog understreges, at der ikke hermed skal indikeres noget om, hvor stor eller lille virkningen af ændringer i strukturen vil være, da udvalget ikke inden for kommissoriet kan foretage analyser heraf.

- c. Ændringer i det øvrige kommunale finansieringssystem: kan kun foreslås i begrænset omfang.

I kapitel 7 er diskuteret det kommunale finansieringssystem i relation til refusionsordninger og aktiv-passiv indsats. Kapitlet illustrerer de delvist konfliktende hensyn, som indgår i vurderingen af, hvilket finansieringssystem der skal vælges vedrørende de sociale refusioner. Der indgår dog ikke i kommissoriet, at udvalget kan foreslå ændringer i det kommunale finansieringssystem udover tilskuds- og udligningssystemet, når bortses fra finansieringen af momsudgifter og byrdefordelingsmæssigt motiverede ændringer i det kommunale skattesystem.

- d. Ændringer i tilskuds- og udligningssystemets indretning: kan foreslås.

Udvalget har mulighed for at foreslå ændringer i alle dele af tilskuds- og udligningssystemet, heri inkluderet det generelle statstilskud. Endvidere omfattes såvel opgørelsen af det grundlag, der indgår i udligningen på skattesiden, som de kriterier, der danner baggrunden for beregningen af udgiftsbehovene. Udvalget kan endvidere foreslå ændringer i udligningsniveauerne, samt udbygning eller eliminering af visse dele af udligningsordningerne.

Det fremgår med andre ord, at udvalgets muligheder for at stille forslag til løsning af de opstillede problemstillinger især omhandler tilskuds- og udligningssystemets indretning og i begrænset omfang det øvrige finansieringssystem. Derimod er ændringer i opgavefordelingen og kommunestrukturen ikke til diskussion i denne sammenhæng. For regeringen er det endvidere afgørende, at en omlægning af udligningssystemet ikke fører til nettomerudgifter og dermed en stigning i den gennemsnitlige kommunale beskatning. Skattestoppet indebærer, at den gennemsnitlige kommunale beskatning ikke må stige.

En reform af tilskuds- og udligningssystemet kan dog betyde, at nogle amter og kommuner bliver nødt til at hæve skatten, mens andre kan sænke skatten som følge af de byrdefordelmæssige konsekvenser.

16.5. Modstridende hensyn

I opstillingen af forslag til løsning af de enkelte delproblematikker må der forventes at kunne blive modstrid mellem forskellige hensyn. Det er dog en opgave for udvalget at minimere forekomsten af sådanne konflikter, således at flest mulige hensyn kan forenes. I opstillingen af enkeltforslag, og ikke mindst i opstillingen af kombinerede modeller i kapitel 23, vil der dog i nogen grad blive tale om et valg mellem sådanne hensyn.

Følgende interessekonflikter kan identificeres.

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

b. Gradvis udvikling eller omkalfatring?

Med ønskerne i kommissoriet til en egentlig reform af tilskuds- og udligningssystemet lægges der op til, at de isolerede byrdefordelmæssige 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 byrdefordelmæssige omfordelinger som følge af systemændringer.

c. Incitamenter 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 incitamenter samtidig med et ambitiøst udligningssystem.

d. 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 kunne 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 må vurderingen af, hvor økonomisk attraktive de enkelte områder er i forhold til hinanden, dog 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 de privatøkonomiske forhold.

Hensynet til privatøkonomiske vilkår må dog primært være et anliggende for den nationale fordelingspolitik.

17. Fordelingen af bloktilskud

I dette kapitel er der set på spørgsmålet om fordeling af statstilskud. Spørgsmålet har tidligere været behandlet i betænkninger fra Finansieringsudvalget, herunder navnlig i betænkningerne 963 (1982-84), 1250 (1993) og 1365 (1998).

Som det fremgår af det følgende, må spørgsmålet om fordeling af statstilskuddet ses i sammenhæng med opbygningen af skatteudligningen, ligesom spørgsmålet om overudligning har en tæt sammenhæng til den valgte udligningsmetode. Eventuelle ændringer i fordeling af statstilskuddet, udformning af skatteudligning, overudligningsbestemmelsen og tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag mv. kan således ikke vurderes uafhængigt af hinanden.

17.1. Baggrunden for diskussionen om statstilskuddets fordeling

Det nuværende kommunale tilskuds- og udligningssystem består i hovedtræk af en mellemkommunal udligning af forskellene mellem kommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag samt et generelt statstilskud.

Statstilskuddet fordeles efter kommunernes beskatningsgrundlag, mens udligningsordningerne sikrer, at forskellene i kommunernes beskatningsgrundlag og udgiftsbehov udlignes med et politisk fastsat udligningsniveau (udligningsprocent).

Statstilskuddets rolle er således tænkt at være rent finansiel, idet statstilskuddets størrelse ikke skal påvirke forskellene mellem kommunerne, men alene forholdet mellem statsskatten og den kommunale skat.

Der har dog fra primærkommunal side (tidligere bl.a. fra "Det skæve Danmark") været rejst kritik af den nuværende fordeling af statstilskuddet, og spørgsmålet har tidligere bl.a. været behandlet i betænkningerne 1250, 1993⁹ og 1365, 1998¹⁰

⁹ Redegørelse om aktivitetsbestemte tilskud, Forenkling af udligningssystemet, Statstilskuddets fordeling, Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, maj 1993, betænkning 1250. Kapitel 5.

¹⁰ Forenkling af den kommunale finansiering, Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, december 1998.

Kritikken har bl.a. vedrørt selve metoden til fordeling af statstilskud, idet det fremføres, at fordelingsmetoden fører til en uddybning af de økonomiske forskelle mellem kommunerne.

Det har herudover været fremført, at fordelingsmetoden specielt i forbindelse med kompensation for opgaveoverførsler (DUT) og kompensation for stigning i lovbundne overførsler (budgetgaranti for primærkommunerne) ikke sikrer, at den enkelte primærkommune får kompensation for de faktiske merudgifter.

Det må i den forbindelse overvejes hvilke mulige opgaver, der kan stilles til bloktilskuddet. Der kan opstilles tre mulige 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.

Da den nuværende fordelingsmetode for bloktilskuddet, dvs. udmåling efter beskatningsgrundlag, blev fastlagt i 1984, var der stor fokus på den første opgave – finansieringsopgaven. Konkret stod man overfor store beskæringer af bloktilskuddene, og det var vigtigt, at denne reduktion ikke samtidig ændrede på fordelingen mellem kommunerne. Uændret fordeling er i denne sammenhæng, at skatteprocenterne må ændres med samme procentpoint i alle kommune som resultat af bloktilskudsændringer. Set ud fra denne filosofi har det været hensigtsmæssigt, at bloktilskuddene blev fordelt så neutralt som muligt – hvilket altså var efter skattegrundlag. Bloktilskuddet blev samtidig friholdt for udligningsopgaven, som herefter skulle løses via henholdsvis skattegrundlagsudligningen og udgiftsbehovsudligningen.

I de senere år er kompensationsopgaven kommet mere i fokus, både på grund af budgetgarantiens indførelse og som følge af større ændringer i opgavefordelingen i forbindelse med grundtaksmodellen. Her er fordelingen af bloktilskuddet efter beskatningsgrundlag ikke så nærliggende, såfremt de opgaver, der skal kompenseres, ikke er fordelt svarende til skattegrundlaget. Antages det eksempelvis, at nye opgaver og vækst i lovbundne budgetgaran-

terede udgifter er nogenlunde fordelt mellem kommunerne svarende til indbyggertallet, bliver løsningen af kompensationsopgaven ikke byrdefordelingsmæssigt helt neutral med den nuværende fordelingsmetode. Bloktilskudsændringerne kommer med andre ord nu alligevel til at involvere udligningsopgaven. En kompensation via en skattegrundlagsfordelt bloktilskudsændring vil således systematisk give en vis underkompensation til kommuner med lavt skattegrundlag og vice versa for kommuner med højt skattegrundlag. Virkningen bliver dog i vidt omfang neutraliseret gennem det øvrige udligningssystem, jf. afsnit 17.4 nedenfor.

17.2. Udviklingen i bloktilskuddets størrelse

Statstilskuddet til kommuner og amtskommuner er gradvist blevet opbygget som kompensation for opgaveoverførsler, refusionsændringer og de automatiske reguleringer siden indførelse af tilskuddene efter objektive kriterier i 1973/74. Udviklingen i statstilskuddets størrelse siden 1980 fremgår af tabel 17.1.

I 1970'erne blev statstilskuddet øget som følge af de forskellige finansierings- og opgaveomlægninger mm. Op gennem 1970'erne er der således indført en praksis for, at bloktilskuddet blev korrigeret for opgaveomlægninger. Dette system er gradvist blevet formaliseret, således at der udover kompensation for egentlig opgaveomlægning også fra 1984 sker en regulering for andre regelændringer, der har kommunaløkonomiske konsekvenser.

I perioden 1983 til 1989 blev tilskuddet nedsat som følge af bl.a. "konjunkturreguleringen" mm. Refusionsomlægningen vedrørende de sociale institutioner (plejehjem, daginstitutioner mm.) i 1987 betød, at tilskuddet blev øget med 10,4 mia. kr. til primærkommunerne og 0,4 mia. til amtskommunerne. Efter 1988 blev statstilskuddet øget som følge af forskellige opgaveomlægninger, skattereform og budgetgarantien, hvorved kommunerne blev kompenseret for væksten i konjunkturafhængige udgifter. Fra 1994 er det samlede statstilskud faldet, idet der dog fra 1997 til 1999 er en stigning, som bl.a. skyldes en større efterregulering vedr. budgetgarantien og kompensation i forbindelse med skattereform mv.

Det kan bemærkes, at det samlede kommunale og amtskommunale tilskud i 1982 udgjorde knap 22 mia. kr. i årets pris- og lønniveau, svarende til ca. 45,6 mia. kr. i 2004 pris- og lønniveau. Til sammenligning udgjorde det faktiske tilskud for 2004 42,2 mia. kr.

Tabel 17.1. Udvikling i generelt tilskud til kommuner og amtskommuner 1982-2004

Mio. kr.		Amts-kommuner	Primær-kommuner	I alt	I alt i 2004 pl
1982	Aktstykke akt 510 af 10/6 1981	10.950,9	11.016,7	21.967,6	45.611,6
1983	Aktstykke akt 473 af 11/8-1982	12.579,6	12.293,7	24.873,3	48.221,1
	Tilskudsreduktion, akt 9 af 4/11-82	-1.000,0	-2.000,0	-3.000,0	-5.816,0
	Tilskud 1993 i alt	11.579,6	10.293,7	21.873,3	42.405,1
1984	Lov nr. 431 af 14. september 1983	13.402,7	11.380,8	24.783,5	45.802,7
1985	Aktstykke akt 279 af 25/6 1985	12.111,5	6.238,9	18.350,4	32.546,6
1986	Aktstykke akt 279 af 24/6 1986 1)	11.739,0	3.949,5	15.688,5	27.093,9
	"Anlægsafgift" a conto 1986			-537,2	-927,7
	I alt 1986			15.151,3	26.166,2
1987	Aktstykke akt 271 af 23/6 1987	12.968,5	14.337,3	27.305,8	44.362,1
	Ekstra "anlægsafgift – 86"			-148,2	-240,8
	"Driftsafgift" for 1996 indbetalt 1987			-1.399,5	-2.273,7
	I alt 1987			25.758,1	41.847,6
1988	Aktstykke akt 267 af 22/6 1988	12.511,8	13.575,5	26.087,3	39.908,1
1989	Aktstykke akt 293 af 20/6 1989	12.419,2	14.536,2	26.955,4	39.900,8
1990	Aktstykke akt 268 af 19/6 1990	13.378,5	16.075,7	29.454,2	42.267,0
1991	Aktstykke akt 286 af 19/6 1991	14.335,5	15.823,6	30.159,1	42.181,9
1992	Aktstykke akt 242 af 17/6 1992 2)	14.828,5	16.928,9	31.757,4	43.249,6
1993	Aktstykke akt 348 af 23/6 1993 2)	15.327,2	19.968,7	35.295,9	47.218,6
1994	Aktstykke akt 364 af 24/6 1994	14.158,3	20.390,9	34.549,2	45.269,0
1995	Aktstykke akt 389 af 21/6 1995 3)	14.201,9	20.467,8	34.669,7	44.623,7
1996	Aktstykke akt 399 af 26/6 1996	12.312,8	18.049,4	30.362,2	38.052,1
1997	Aktstykke akt 316 af 25/6 1997	12.905,3	16.692,4	29.597,7	36.189,2
1998	Aktstykke akt 273 af 24/6 1998	13.858,7	20.625,9	34.484,6	40.976,1
1999	Aktstykke akt 253 af 24/6 1999	14.500,9	24.485,3	38.986,2	45.107,3
2000	Aktstykke akt 306 af 21/6 2000	13.172,8	22.649,1	35.821,9	40.199,9
2001	Aktstykke akt 269 af 27/6 2001	13.556,9	24.765,9	38.322,8	41.632,6
2002	Aktstykke akt 203 af 25/6 2002	9.688,6	25.387,4	35.076,0	37.176,0
2003	Aktstykke akt 185 af 25/6 2003	9.688,3	24.149,8	33.838,1	34.853,2
2004	Aktstykke akt 185 af 25/6 2003	12.226,8	29.956,2	42.183,0	42.183,0

- 1) Der er heri indeholdt reduktion på 142 mio. kr. vedr. lægekonflikt.
- 2) Inkl. regulering ved efterfølgende aktstykke.
- 3) Af det primærkommunale statstilskud blev 3 mia. kr. fordelt efter en særlig fordelingsnøgle for budgetgaranterede udgifter.

17.3. Udviklingen frem mod den gældende fordelingsmåde

Fra tilskudssystemets start og indtil 1984 blev statstilskuddet fordelt efter kommunernes udgiftsbehovstal. Statstilskuddets rolle var således både finansiel - at overføre penge til kommuner - og udligningsmæssig - at udligne forskelle i udgiftsbehov mellem kommunerne.

Siden 1984 har udligningen imidlertid været adskilt fra det generelle statstilskud. Udligning og finansiering er adskilt. Baggrunden for dette var ønsket om at sikre en ensartet udligningsgrad over årene. Med det daværende system fra før 1984 førte en ændring i statstilskuddets størrelse således til ændret grad af udligning mellem kommunerne. Hvis statstilskuddet blev øget, ville kommuner med stort udgiftsbehov (og dermed stort udgiftsbehovstal) få forholdsvis størst andel af tilskudsstigningen, og modsat i perioder med nedsættelse af statstilskuddet. Dermed ville statstilskuddets størrelse påvirke udligningsgraden mellem kommunerne.

Ovennævnte spørgsmål blev indgående behandlet i Finansieringsudvalgets betænkning nr. 963 fra 1982-84. Udgangspunktet for overvejelserne var, at tilskudssystemet skulle udformes således, at en ændring i statstilskuddet alt andet lige skulle kunne medføre, at alle kommuners skat kan ændres med samme antal procentpoints. Dette betyder, at forskellen mellem to kommuners skat forbliver den samme, uanset statstilskuddets størrelse. Målet var at få et "udligningsneutralt" statstilskud.

Målsætningen om et udligningsneutralt statstilskud bygger bl.a. på et ønske om, at udligningsgraden bør være en direkte politisk fastsat størrelse, og dermed f.eks. ikke et indirekte udslag af generelle reguleringer af kommunernes bloktilskud. Når der politisk er taget stilling til større reguleringer af det kommunale statstilskud sker dette normalt ud fra en vurdering af den samlede kommunale økonomi – dette har f.eks. været tilfældet for den nedsættelse af statstilskuddet, der pågik i perioden 1982-1987 – eller de senere generelle kompensationer for ændringer i den kommunale finansiering. Der har på denne baggrund været argumenteret for, at sådanne større reguleringer ikke bør have indirekte virkninger for udligningsgraden mellem kommunerne.

Det blev i betænkning 963 illustreret, at en sådan udligningsneutral fordeling af statstilskuddet kan opnås ved:

- 1) "at udmåle statstilskuddet efter størrelsen af den enkelte kommunes *beskatningsgrundlag*, samtidig med at den mellemkommunale udligning vedrører forskellene før statstilskud.", eller
- 2) "statstilskuddet udmåles proportionalt med *udgiftsbehovet*, samtidig med at den mellemkommunale udligning vedrører forskellene efter statstilskud. Udligningsniveauet skal dog så være afpasset efter ændringer i udligningen ved hjælp af udgiftsbehovstilskud."

Det vises endvidere, at disse to metoder udligningsteknisk kan opbygges identisk (Indenrigsministeriets betænkning 963, s. 65-68).

Som bekendt blev udlignings- og tilskudssystemet fra og med 1984 baseret på førstnævnte model. Dette indebærer, at udligningen vedrører forskelle før statstilskud, således at man udligner de forskelle, der findes mellem kommunerne under forudsætning af, at der ikke findes et statstilskud. På denne baggrund beregnes bl.a. skattetryksfaktor i landsudligningen af beskatningsgrundlag, som det skatten ville have været, hvis der ikke fandtes et statstilskud.

Principperne for fordeling af statstilskuddet hænger således klart sammen med udformningen af udligningssystemet. I sammenhæng hermed fordeles bidrag til forskellige ordninger ligeledes efter beskatningsgrundlag. Det drejer sig om bidrag til momsudligningsordningen, kommunernes bidrag til udligningsordningsordningerne vedr. indvandrere, flygtninge og asylansøgere, hovedstadskommunernes bidrag til tilskudspuljen til kommuner med særlige økonomiske vanskeligheder (§ 20 puljen) og bidrag til boligstøtteudligningen i hovedstadsområdet.

Hvis man skal fastholde uændret udligningsgrad (der er politisk fastsat) mellem kommunerne, kan en ændring af fordelingen af statstilskuddet således ikke gennemføres uden ændringer i udligningssystemet. Denne sammenhæng er nærmere omtalt i det følgende.

Dette spørgsmål har endvidere været behandlet i Finansieringsudvalgets betænkning 1250, maj 1993, hvor det konkluderes:

"Arbejdsgruppen vurderer således, at det nuværende fordelingsprincip for de generelle tilskud fungerer efter hensigten i sammenhæng med udlignings-

systemets opbygning, også i lyset af de mulige alternativer. Det skal endvidere bemærkes, at der i forbindelse med større opgaveomlægninger som regel har været overvejet de byrdefordelingsmæssige virkninger, og der har ved flere lejligheder været indført overgangsordninger eller ændringer i udligningssystemet for at modvirke større fordelingsmæssige virkninger."

17.4. Illustration af den nuværende fordelingsmetode

Det nuværende udlignings- og tilskudssystem er baseret på, at statstilskuddet fordeles efter størrelsen af den enkelte kommunes beskatningsgrundlag samtidig med, at den mellemkommunale udligning vedrører forskellene før virkningen af statstilskuddet.

Ved en ændring af statstilskuddets størrelse er der tale om to forskellige situationer, alt efter om statstilskuddet reguleres for:

- a) en ren "finansiel regulering" - f.eks. en generel forøgelse eller reduktion af statstilskuddet.
- b) en regulering for opgaveomlægning, der medfører en ændring i kommunernes udgifts- og opgaveniveau (eller compensation for stigning i de løvbundne udgifter eller budgetgarantien).

Nedenfor er det med to eksempler illustreret, hvordan disse to typer af reguleringer virker for forskellige typer af kommuner.

Eksempel 1, finansiel regulering

Den rene "finansielle regulering" vil med det nuværende system have den effekt, at kommunernes skat i princippet ville kunne reguleres med præcis samme procentpoints, når der alene ses på reguleringen af statstilskuddet. Skatteforskellen mellem kommunerne holdes med andre ord konstant. For de kommuner, der er omfattet af den særlige overudligningsbestemmelse, vil størrelsen af statstilskuddet dog have betydning for opgørelsen af overudligningsbeløb. For disse kommuner vil en regulering af statstilskuddet derfor ikke nødvendigvis have præcist den samme virkning som for øvrige kommuner.

Nedenfor er vist et eksempel for udvalgte kommuner på virkningen af en finansiel regulering af statstilskuddet i form af en forøgelse på 5 mia. kr.

*Tabel 17.2. Eksempel 1. Regneeksempel for udvalgte kommuner på virkningen af en finansiel regulering af statstilskuddet på 5 mia. kr. *)*

	Alberts- lund Kommune	Hørsholm Kommune	Ravn- borg Kommune	Århus Kommune	Lange- skov Kommune	Hele landet
Udligning af beskatningsgrundlag						
- Landsudligning	0	0	0	0	0	0
- Hovedstadsudligning	0	0	0	0	0	0
Overudligning	4.356	-15.276	-12	-972	-24	0
Udligning af udgiftsbehov						
- Landsudligning	0	0	0	0	0	0
- Hovedstadsudligning	0	0	0	0	0	0
Statstilskud	27.384	42.972	4.140	267.588	5.340	5.000.000
§ 18 tilskud	0	0	0	0	0	0
Samlet ændring	31.740	27.696	4.128	266.616	5.316	5.000.000
Ændring som pct. af beskatningsgrundlag	-0,84	-0,47	-0,73	-0,73	-0,73	-0,73

*)): Beregningsforudsætningerne er den foreløbige tilskudsudmelding for 2002.

I dette eksempel svarer reguleringen af statstilskuddet til 0,73 procent af hver enkelt kommunes beskatningsgrundlag. Den isolerede virkning af dette ville være, at alle kommuner ville kunne nedsætte deres skatteudskrivning med præcis 0,73 procent af beskatningsgrundlaget. Som det fremgår af eksemplet, er der dog også en virkning på overudligningsbeløbene. I eksemplet er Albertslund og Hørsholm Kommune omfattet af overudligningen. I udgangssituationen betaler Albertslund Kommune til overudligningen, mens Hørsholm Kommune modtager tilskud fra ordningen. Forøgelsen af statstilskuddet indebærer, at overudligningsbeløbene reduceres, dvs. at Albertslund Kommunes betaling til ordningen reduceres, og at Hørsholm Kommunes tilskud fra ordningen ligeledes reduceres. De samlede udgifter til overudligningsordningen finansieres af alle kommuner i fællesskab – den såkaldte

korrektion af overudligning. Korrektionen af overudligning fordeles på kommunerne i forhold til deres beskatningsgrundlag. I eksemplet ses dette bidrag for Ravensborg, Århus og Langeskov Kommuner, mens bidraget for de to øvrige kommuner er indregnet i de viste overudligningsbeløb.

Sammenfattende kan det siges, at for alle de kommuner, der ikke er omfattet af overudligningsbestemmelsen, vil en finansiel regulering af statstilskuddet have samme virkning for alle kommuner set i forhold til kommunernes beskatningsgrundlag.

For de kommuner, der er omfattet af overudligningsbestemmelsen, vil en forøgelse af statstilskuddet indebære en reduktion af overudligningsbeløbene. For de kommuner, der modtager tilskud fra overudligningsordningen, det vil i hovedsagen sige kommuner i hovedstadsområdet med et højt beskatningsgrundlag og en lav udskrivningsprocent, vil en del af gevinsten ved en forøgelse af statstilskuddet således tabes igen via overudligningsordningen, jf. Hørsholm Kommune i eksemplet ovenfor.

For de kommuner, der betaler til overudligningsordningen, det vil i hovedsagen sige kommuner i hovedstadsområdet med et forholdsvis lavt beskatningsgrundlag og en lav udskrivningsprocent, vil gevinsten ved en forøgelse af statstilskuddet blive forøget yderligere via en reduceret betaling til overudligningen, jf. Albertslund Kommune i eksemplet ovenfor.

Nedenfor er vist en oversigt over virkningen på kommunernes beskatningsniveau af en finansiel regulering af bloktilskuddet med 5 mia. kr. i det nuværende system.

Tabel 17.3. Påvirkning af beskatningsniveauet i forbindelse med en finansiel regulering af bloktilskuddet på 5 mia. kr. i det nuværende tilskuds- og udligningssystem

Påvirkning af beskatningsgrundlaget i pct.	Antal kommuner
0,40-0,45	1
0,45-0,50	2
0,50-0,55	
0,55-0,60	1
0,60-0,65	1
0,65-0,70	
0,70-0,75	198
0,75-0,80	61
0,80-0,85	11
0,85-0,90	
0,90-0,95	

Som det fremgår af tabellen, vil der i det nuværende system være en ret ensartet påvirkning af kommunernes beskatningsniveau i forbindelse med en finansiel regulering af bloktilskuddet.

Eksempel 2, en opgaveomlægning, der kompenseres over statstilskuddet

Dette eksempel vedrører en opgaveændring for kommunerne, som vil medføre kommunale merudgifter på 5 mia. kr. De kommunale merudgifter kompenseres ved en forøgelse af statstilskuddet. Det er i regneeksemplet nedenfor antaget, at udgiftsforøgelsen i kommunerne er fordelt efter indbyggertal, dvs. med samme merudgift pr. indbygger i alle kommuner.

Som det fremgår, påvirkes flere elementer i udligningssystemet heraf.

For det *første* påvirkes udligningen af beskatningsgrundlag. I det nuværende system vedrører udligningen som tidligere nævnt forskelle for statstilskud. Dette indebærer, at forskellene i kommunernes beskatningsgrundlag udlignes med et politisk fastsat udligningsniveau og en given skatteprocent - skattetryksfaktor. Skattetryksfaktoren beregnes efter den nuværende udlignings-

model som det, skatten ville have været, hvis der ikke fandtes et statstilskud - de samlede kommunale udgifter divideret med det samlede kommunale beskatningsgrundlag. Når de kommunale udgifter forøges, stiger skattetryksfaktoren, hvorfor udligningsbeløbene forøges. I dette eksempel stiger skattetryksfaktoren i landsudligningen fra 0,2424 til 0,2497 som følge af udgiftsstigningen på 5 mia. kr.

For det *andet* øges udligningen af udgiftsbehov. Kommunernes udgiftsbehov udregnes ud fra de landsgennemsnitlige nettodrifts- og anlægsudgifter pr. indbygger. Når de kommunale udgifter stiger, vil udligningsbeløbet vedrørende udgiftsbehov dermed blive forøget for kommuner med højt udgiftsbehov og modsat. Udgiftsstigningen er i regneeksemplet behandlet som en DUT-kompensation, der ikke kan henføres til en bestemt aldersgruppe.

Ovenstående kan også sammenfattes således, at ganske vidst fordeles kompensationen for nye opgaver som en del af det samlede statstilskud efter kommunernes beskatningsgrundlag, men dette neutraliseres i et vist omfang af stigningen i udgiftsbehovsudligningen og stigningen i beskatningsgrundlagsudligningen.

Resultatet heraf er, at forskellen mellem kommunerne kun påvirkes i beskedent grad. Når forskellen mellem kommunerne øges - om end i beskedent omfang - skyldes det bl.a., at det politisk er valgt ikke at udligne 100 pct. af alle forskelle. Forestiller man sig således, at der i alle udligningsordninger blev udlignet 100 pct., ville ændringen være neutral.

Tabel 17.4. Eksempel 2. Regneeksempel for udvalgte kommuner på virkningen af en kommunal opgaveændring på 5 mia. kr. kompenseret over statstilskuddet. *)

	Albertslund Kommune	Hørsholm Kommune	Ravnsborg Kommune	Århus Kommune	Langeskov Kommune	Hele landet
Udligning af beskatningsgrundlag						
- Landsudligning	-60	-9.408	516	144	228	0
- Hovedstadsudligning	1.548	-5.880	0	0	0	0
Overudligning	1.128	-3.084	0	-240	-12	0
Udligning af udgiftsbehov						
- Landsudligning	1.704	-324	96	9.264	-168	0
- Hovedstadsudligning	900	-948	0	0	0	0
Statstilskud	27.228	42.720	4.116	266.016	5.304	4.970.592
§ 18 tilskud	0	0	252	0	0	29.412
Samlet ændring af tilskud og udligning	32.448	23.076	4.980	275.184	5.352	5.000.004
Udgiftsstigning	-27.268	-22.082	-5.301	-267.897	-5.824	-5.000.000
Nettoændring	5.180	994	-321	7.287	-472	4
Nettoændring som pct. af beskatningsgrundlag	-0,14	-0,02	0,06	-0,02	0,06	0,00
Kompensationsgrad, dvs. ændring i tilskud og udligning i forhold til udgiftsændringen	119,0	104,5	93,9	102,7	91,9	100,0

*)): Beregningsforudsætningerne er den foreløbige tilskudsudmelding for 2002.

Som det fremgår af regneeksemplet, er der umiddelbart nogen forskel på den enkelte kommunes merudgifter og den compensation, kommunen modtager via det forøgede statstilskud. I regneeksemplet er det mest markant for Hørsholm Kommune, der i eksemplet har merudgifter på 22,1 mio. kr., men mod-

tager en forøgelse af statstilskuddet på 42,7 mio. kr. som følge af kommunens høje beskatningsgrundlag. Den forøgede udligning af skattegrundlag og udgiftsbehov som følge af opgaveændringen indebærer dog, at kommunen samtidig mister 19,6 mio. kr. i udligning, således at den samlede virkning for kommunen er en forøgelse af tilskuds- og udligningsbeløb på 23,1 mio. kr. Udgiftsforhøjelsen for kommunen var som nævnt på 22,1 mio. kr., således at den samlede nettovirkning for kommunen i dette eksempel er en gevinst på ca. 1 mio. kr.

I det viste regneeksempel er Ravnsborg Kommune et eksempel på en kommune med et forholdsvis lavt beskatningsgrundlag. Denne kommune modtager således en kompensation over statstilskuddet, der er lavere end kommunens merudgifter – i eksemplet er forøgelsen af statstilskuddet opgjort til 4,1 mio. kr., mens udgiftsstigningen er opgjort til 5,3 mio. kr. De øvrige virkninger af tilskuds- og udligningssystemet betyder dog, at ændringen i kommunens samlede tilskuds- og udligningsbeløb bliver på 5,0 mio. kr., således at det samlede resultat af omlægningen reduceres til 0,3 mio. kr., svarende til 0,06 procent af kommunens beskatningsgrundlag.

Langeskov Kommune er et eksempel på en kommune med et beskatningsgrundlag pr. indbygger under landsgennemsnittet, men i modsætning til Ravnsborg Kommune dog ikke under 90 procent af landsgennemsnittet. Kommunen har tillige et forholdsvis lavt udgiftsbehov. For denne kommune er der tale om et tab på omlægningen svarende til 0,06 procent af beskatningsgrundlaget.

De to øvrige kommuner i regneeksemplet ovenfor har begge et beskatningsgrundlag pr. indbygger, der ligger tæt på landsgennemsnittet. Det betyder, at kompensationen over statstilskuddet nogenlunde svarer til udgiftsstigningen, når det som her antages, at merudgifterne er fordelt efter kommunens indbyggertal. Herudover kan det bemærkes, at begge kommuner har et udgiftsbehov over landsgennemsnittet, og derfor modtager tilskud i udligningen af udgiftsbehov. Ændringen betyder, at udligningen af udgiftsbehov forøges, og begge kommuners tilskud fra denne ordning vil derfor stige som følge af omlægningen. Endelig kan det bemærkes, at Albertslund Kommune modtager tilskud fra udligningen af beskatningsgrundlag i hovedstadsområdet. Denne udligning forøges som følge af omlægningen, og kommunens tilskud herfra forøges derfor tilsvarende. Det samlede resultat for disse kommuner betyder således, at forøgelsen af tilskuds- og udligningsbeløbene overstiger stigningen i udgifterne.

Regneeksemplet illustrerer en situation, hvor en opgaveændring medfører samlede kommunale merudgifter på 5 mia. kr., svarende til 0,73 procent af det samlede kommunale beskatningsgrundlag. Det antages i eksemplet, at merudgifterne er fordelt på kommunerne i forhold til deres indbyggertal. Kompensationen fordeles til kommunerne i forhold til deres beskatningsgrundlag, hvilket indebærer, at kommuner med et højt beskatningsgrundlag umiddelbart får den største forøgelse af statstilskuddet. De øvrige dele af udligningssystemet påvirkes imidlertid også, således at udligningen forøges, hvilket virker i modsat retning.

I tabellen nedenfor er for samtlige kommuner illustreret kompensationsgraden i forbindelse med den pågældende opgaveomlægning. Kompensationsgraden er opgjort som de samlede ændringer i tilskud og udligning for kommunen sat i forhold til den beregnede udgiftsstigning for kommunen.

Tabel 17.5. Kompensationsgrad

Kompensationsgrad	Antal kommuner
85-90 pct.	44
90-95 pct.	134
95-100 pct.	42
100-105 pct.	28
105-110 pct.	16
110-115 pct.	8
115-120 pct.	3

Som det fremgår af tabellen, er der en vis spredning i kompensationsgraden i forbindelse med en opgaveforøgelse. Det skal dog samtidig bemærkes, at kompensationen for merudgifterne for langt hovedparten af kommunerne ligger i intervallet 90-110 pct. af merudgifterne.

Det skal dog samtidig bemærkes, at det almindeligvis tilsigtes at tilpasse udligningssystemet, når der gennemføres større omlægninger af opgaver eller finansiering.

17.5. Udvalgets konklusion om den nuværende fordelingsmetode

Den nuværende fordeling af bloktilskuddet er som nævnt primært fastlagt ud fra hensynet til løsning af finansieringsopgaven. Der er således lagt vægt på, at ændringer i bloktilskuddet ikke ville påvirke fordelingen mellem kommu-

nerne. 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.

I kritikken fokuseres der på det forhold, at når kommunerne gennem lovgivningen pålægges at udføre en opgave, eller når udgifterne på de budgetgaranterede områder vokser, kompenseres kommunerne samtidig for merudgifterne via en forøgelse af bloktilskuddet. Men bloktilskuddet fordeles efter kommunernes andel af det samlede beskatningsgrundlag, således at ”rige” kommuner, dvs. kommuner med et højt skattegrundlag, modtager en større andel af kompensationen end ”fattige” kommuner, dvs. kommuner med et lavt skattegrundlag.

Som det er fremgået ovenfor, neutraliseres dette forhold i vidt omfang gennem de øvrige elementer i udligningssystemet, dvs. gennem afledte ændringer i udligningen af beskatningsgrundlag og udligningen af udgiftsbehov. Da der ikke er et udligningsniveau på 100 pct., neutraliseres virkningen dog ikke fuldstændig.

Det er dog 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 finder på den baggrund, at andre mulige fordelingsmetoder for bloktilskuddet må overvejes.

17.6. Overvejelser om andre fordelingsnøgler for bloktilskuddet

Der har gennem årene været forskellige synspunkter på, hvordan bloktilskuddet skal fordeles. I de senere år har debatten mest gået på spørgsmålet om kompensation for meropgaver.

De mulige fordelingsnøgler, der ofte nævnes i debatten, er fordeling efter udgiftsbehov, indbyggertal eller et system med opdeling af bloktilskuddet i forskellige mindre puljer med hver sin fordelingsnøgle.

Fordeling efter udgiftsbehov

Indtil 1984 blev bloktilskuddet fordelt efter udgiftsbehov. I betænkning 1250 er det påvist, at et sådan system vil kunne etableres, således at det bliver neutralt i forhold til det eksisterende system. Det vil forudsætte tilpasning af udligningsniveauet, således at udligningsniveauet vil afhænge af størrelsen af statstilskuddet.

En fordel ved en fordeling efter udgiftsbehov kan være, at den umiddelbart kan forekomme mere naturlig, idet sammenhængen mellem tilskudsforøgelsen og merudgiften bliver mere klar. En ulempe ved dette system vil være, at en ændring i statstilskuddet umiddelbart vil påvirke udligningen mellem kommunerne – med mindre man indfører et system med løbende ændringer af udligningsniveauet. Hertil kommer, at det er vanskeligt at foretage en opgørelse af udgiftsbehov, der fuldt ud afspejler det reelle udgiftspres i den enkelte kommune. En fordeling af statstilskuddet efter udgiftsbehov vil føre til større krav om præcision i opgørelsen af den enkelte kommunes udgiftsbehov, idet en betydelig del af kommunens finansiering vil afhænge heraf. Der vil desuden komme mere fokus på kravet om upåvirkelighed i opgørelsen af udgiftsbehovet. Alt i alt må det vurderes, at det næppe på nuværende tidspunkt vil være muligt at opgøre det kommunale udgiftsbehov med tilstrækkelig præcision til, at så store dele af den kommunale finansiering kan udmåles efter dette kriterium.

Forskellige fordelingsnøgler

Hensynet til en mere præcis kompensation af den enkelte kommune for meropgaver kunne tale for en opgavespecifik fordeling af statstilskuddet. I sin yderste konsekvens ville det kunne betyde, at hver enkelt ændring af bloktilskuddet skal have sin egen fordelingsnøgle. Men en mere realistisk model kunne være, at bloktilskuddet blev opdelt i nogle få puljer med hver sin fordelingsnøgle. Det kunne for eksempel være en opdeling af ændringer i blok-

tilskuddet i tre komponenter: 1) finansielle ændringer, 2) DUT-ændringer og 3) budgetgaranti-ændringer.

Specielt når det drejer sig om budgetgarantien, har det været fremført, at kompensationen burde fordeles efter de faktiske udgifter på de budgetgaranterede områder. I et enkelt år, tilskudsåret 1995, blev der faktisk fordelt 3 mia. kr. af bloktilskuddet - svarende til budgetgarantiens andel - efter kommunernes andel af udgifterne på de budgetgaranterede områder. Fordelingsnøglen var her kommunernes gennemsnitlige andel af udgifterne på de budgetgaranterede områder i to historiske år – 1992 og 1993. Denne særlige ordning blev dog afskaffet med udligningsreformen i 1995.

En sådan ordning har både principielle og praktiske problemer. Opgave- og finansieringsomlægninger har i visse tilfælde til formål at skabe adfærdsændringer. I det konkrete eksempel med budgetgarantien kan det nævnes, at de gennemførte nedsættelser af refusionssatsen på førtidspension har haft til formål at få kommunerne til at opprioritere den aktiverende indsats frem for at tildele førtidspension. En kompensation over budgetgarantien fordelt efter kommunernes udgifter på området vil således direkte modvirke formålet med refusionsnedsættelsen. Der ville i realiteten blive tale om et refusionslignende tilskud.

Det samme vil gøre sig gældende på andre områder, hvor man kunne overveje at fordele dele af bloktilskuddet i forhold til kommunernes udgifter på området. Herudover vil der kunne være tale om praktiske problemer i forbindelse med opgørelse og beregning af de faktiske merudgifter for hver enkelt kommune. Der henvises i øvrigt til afsnit 15 om de forslag, som Finansieringsudvalget har modtaget om ændringer i tilskuds- og udligningssystemet.

Fordeling efter indbyggertal

I betænkning 1250 er det som nævnt ovenfor drøftet, hvorledes der kan opbygges en tilskudsmodel, hvor statstilskuddet fordeles efter udgiftsbehov. Dette forslag er som bekendt ikke gennemført, og det må da også konstateres, at en fordeling efter udgiftsbehov – som indebærer de samme nødvendige justeringer i udligningsniveau som ved fordeling efter indbyggertal – vil give en meget betydelig vægt og dermed fokus på selve udgiftsbehovsopgørelsen, som i sig selv er forholdsvis kompleks. I betænkning 1365 blev der derfor - ud fra en forenklingssynsvinkel – beskrevet en model til fordeling af bloktilskuddet efter indbyggertal. En nærmere beskrivelse af denne model fremgår af kapitel 5 i betænkning 1365. Ved en nærmere beskrevet tilpas-

ning af skattetryksfaktor og udligningsniveau er det her vist, at en sådan model kan opbygges, så den er neutral i forhold til det nuværende system.

Det vurderes, at en sådan model vil have visse præsentationsmæssige fordele – specielt i forbindelse med spørgsmålet om kompensation for meropgaver, idet det må antages, at merudgifterne i forbindelse med en opgaveændring i højere grad vil være fordelt i forhold til kommunernes indbyggertal end i forhold til deres beskatningsgrundlag.

En model til fordeling af bloktilskuddet efter indbyggertal er nærmere beskrevet nedenfor.

17.7. Fordeling af bloktilskud efter indbyggertal

I dette afsnit er beskrevet en model, hvor bloktilskuddet fordeles efter indbyggertal. Af hensyn til sammenhængen i modellen er det ligeledes forudsat, at bidrag til momsudligningen og udligningen vedr. indvandrere og flygtninge fordeles efter indbyggertal.

Der er som udgangspunkt opstillet en model, hvor udligningsniveau og skattetryksfaktor tilpasses, således at modellen bliver neutral i forhold til det nuværende system.

Herefter er der vist et eksempel på, hvordan denne model kan danne udgangspunkt for fremtidige reguleringer af bloktilskuddet. Det er her forudsat, at udligningsniveauet ved fremtidige reguleringer holdes konstant.

Neutral model

Der er som udgangspunkt opstillet en model, hvor udligningsniveau og skattetryksfaktor tilpasses, således at modellen bliver neutral i forhold til det nuværende system.

Modellen kan beskrives således, idet notationen er følgende:

- G: Samlet statstilskud, der skal fordeles
- NDA: Samlede nettodrifts- og anlægsudgifter i hele landet
- Y_i : Beskatningsgrundlag for en kommune i
- Y_t : Beskatningsgrundlag for hele landet
- Bef _{i} : Befolkningstal for en kommune i
- Bef: Befolkningstal for hele landet

Her gælder det for den nuværende udligningsmodel, at en kommune modtager et statstilskud på:

$$Y_i / Y_t \times G,$$

mens skatteudligningen - tilskud eller betaling pr. indbygger - opgøres som:

Gennemsnitligt beskatningsgrundlag pr. indbygger i hele landet	-	Kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger	x	0,45	x	Fælles beregnet skatteprocent (skattetryksfaktor) ¹¹
--	---	---	---	------	---	---

I appendiks til dette kapitel er det vist, at samme fordelingsresultat kan opnås ved en fordeling af statstilskud efter indbyggertal, således at statstilskuddet er på:

$$\text{Bef}_i / \text{Bef}_t \times G,$$

mens skatteudligningen opgøres som:

Gennemsnitligt beskatningsgrundlag pr. indbygger i hele landet	-	Kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger	x	Nyt udligningsniveau ¹²	x	Ny skattetryksfaktor ¹³
--	---	---	---	------------------------------------	---	------------------------------------

¹¹ Beregnes, jf. appendiks som: NDA / Y_t , hvor NDA står for de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter og Y for det samlede beskatningsgrundlag i hele landet.

¹² Beregningen heraf er vist i appendiks til kapitel 5 i betænkning 1365. Udligningsniveauet opgøres som $(0,45-k3) / (1-k3)$, hvor k3 svarer til statstilskuddets (fratrullet bidrag til momsudligningsordningen og til indvandre/flygtningeudligningsordningerne) andel af de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter.

¹³ Beregnes som $(NDA-G)/Y_t$, hvor NDA står for de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter, G er det samlede statstilskud, som skal fordeles efter indbyggertal, dvs. statstilskud fratrukket bidrag til momsudligningsordningen og til indvandre/flygtningeudligningsordningerne, og Y_t er de samlede beskatningsgrundlag i hele landet.

Det nye udligningsniveau må årligt udregnes efter størrelsen af statstilskuddet og de samlede kommunale udgifter.

Som det fremgår af ovenstående, vil en udligningsneutral fordeling af statstilskud kunne ske ved, at udligningsniveauet årligt tilpasses i forhold til statstilskuddets størrelse og det samlede statstilskud.

Nedenfor er vist udligningsniveau og skattetryksfaktor for 2002 i det nuværende system og ved en model til fordeling af bloktilskud, momsbidrag og bidrag til indvandrere/flygtningeudlignings-ordningerne fordelt efter indbyggertal. Denne model er fordelingsneutral i forhold til det nuværende system.

Tabel 17.6. Udligningsniveau og skattetryksfaktor i det nuværende system og et system med fordeling efter indbyggertal

	Nuværende system 2002	System med fordeling af bloktilskud efter indbyggertal 2002
<i>Kommuner – landsudligning</i>		
- Udligningsniveau	0,45	0,41
- Skattetryksfaktor	0,242	0,226
<i>Kommuner – hovedstadsudligning</i>		
- Udligningsniveau	0,40	0,43
- Skattetryksfaktor	0,213	0,198
<i>Amtskommuner</i>		
- Udligningsniveau	0,80	0,79
- Skattetryksfaktor	0,122	0,118

Med udgangspunkt i ovenstående model er der nedenfor vist regneeksempler med henholdsvis en finansiel regulering på 5 mia. kr. og en opgaveforøgelse på 5 mia. kr., som kompenseres over bloktilskuddet. I denne model holdes udligningsniveauet konstant i forhold den oprindelige model.

Finansiel regulering

I denne model er det forudsat, at bloktilskuddet forøges med 5 mia. kr. som en rent finansiel regulering. Udligningsniveauet holdes konstant i forhold til den ovenstående model, dvs. på 0,41, mens skattetryksfaktoren tilpasses, således at den reguleres fra 0,226 til 0,218. Skattetryksfaktoren beregnes som tidligere nævnt i denne model som $(NDA-G)/Y_t$, hvor NDA står for de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter, G er det samlede statstilskud, som skal fordeles efter indbyggertal, dvs. statstilskud fratrukket bidrag til momsudligningsordningen og til indvandrere/flygtningeudligningsordningerne, og Y_t er det samlede beskatningsgrundlag i hele landet.

Tabel 17.7. Eksempel 1. Regneeksempel for udvalgte kommuner på virkningen af en finansiel regulering af statstilskuddet på 5 mia. kr. i et system med fordeling af bloktilskud efter folketal.

	Alberts- lund Kommune	Hørsholm Kommune	Ravns- borg Kommune	Århus Kommune	Lange- skov Kommune	Hele landet
Udligning af beskatningsgrundlag						
- Landsudligning	48	8.556	-480	-132	-192	0
- Hovedstadsudligning	-1.656	6.312	0	0	0	0
Overudligning	4.080	-11.976	-12	-912	192	0
Udligning af udgiftsbehov						
- Landsudligning	0	0	0	0	0	0
- Hovedstadsudligning	0	0	0	0	0	0
Statstilskud	27.264	22.080	5.304	267.900	5.832	5.000.004
§ 18 tilskud	167	264	-240	1.692	-144	0
Samlet ændring	29.903	25.236	4.572	268.548	5.688	5.000.004
Ændring som pct. af beskatningsgrundlag	-0,80	-0,43	-0,81	-0,73	-0,78	-0,73

Nedenfor er vist en oversigt over virkningen på kommunernes beskatningsniveau af en finansiel regulering af bloktilskuddet med 5 mia. kr. i et system med fordeling af bloktilskud efter indbyggertal.

Tabel 17.8. Påvirkning af beskatningsniveauet i forbindelse med en finansiel regulering af bloktilskuddet i det nuværende system og i et system med fordeling af bloktilskud efter indbyggertal

Påvirkning af beskatningsgrundlaget i pct.	Antal kommuner	
	Det nuværende system	System med fordeling efter folketal
0,40-0,45	1	2
0,45-0,50	2	1
0,50-0,55		1
0,55-0,60	1	1
0,60-0,65	1	4
0,65-0,70		16
0,70-0,75	198	48
0,75-0,80	61	144
0,80-0,85	11	51
0,85-0,90		6
0,90-0,95		1
Standardafvigelse	0,0382	0,0597

Som det fremgår af tabellen, vil der i det nuværende system være en ret ensartet påvirkning af kommunernes beskatningsniveau i forbindelse med en finansiel regulering af bloktilskuddet, mens der i et system med fordeling af bloktilskud efter folketal vil være en noget større spredning. Der vil dog også i et system med fordeling efter folketal være en betydelig koncentration omkring gennemsnittet, om end ikke helt så markant som i det nuværende system.

Regulering for meropgaver

En kompensation over bloktilskuddet for en meropgave vil i denne model ikke påvirke udligningen af beskatningsgrundlag, idet skattetryksfaktoren ikke vil blive berørt. I dette regneeksempel er udligningsniveauet således fastholdt på 0,41, mens skattetryksfaktoren er uændret på 0,226. Med hensyn til udgiftsbehovsudligningen vil virkningen være den samme som i det nuværende system. Kompensationen over bloktilskuddet vil i dette eksempel svare til den beregnede merudgift, idet denne jo netop i dette regneeksempel er forudsat fordelt efter folketal.

Tabel 17.9. Regneeksempel for udvalgte kommuner på virkningen af en kommunal opgaveændring på 5 mia. kr. kompenseret over statstilskuddet i en model med fordeling af statstilskud efter indbyggertal.

	Alberts- lund Kommune	Hørsholm Kommune	Ravn- borg Kommune	Århus Kommune	Lange- skov Kommune	Hele lan- det
Udligning af beskatningsgrundlag						
- Landsudligning	0	0	0	0	0	0
- Hovedstadsudligning	0	0	0	0	0	0
Overudligning	0	0	0	0	0	0
Udligning af udgiftsbehov						
- Landsudligning	1.704	-324	96	9.264	-168	0
- Hovedstadsudligning	900	-948	0	0	0	0
Statstilskud	27.264	22.080	5.304	267.900	5.832	5.000.000
§ 18 tilskud	0	0	0	0	0	0
Samlet ændring af tilskud og udligning	29.868	20.808	5.400	277.164	5.664	5.000.000
Udgiftsstigning	-27.268	-22.082	-5.301	-267.897	-5.824	-5.000.000
Nettoændring	2.600	-1.274	99	9.267	-160	0
Nettoændring som pct. af beskatningsgrundlag	-0,07	0,02	-0,02	-0,03	0,02	0,00
Kompensationsgrad, dvs. ændring i tilskud og udligning i forhold til udgiftsændringen	109,5	94,2	101,9	103,5	97,3	100,0

I tabellen nedenfor er kompensationsgraden i dette regneeksempel sammenlignet med den tilsvarende kompensationsgrad for kommunerne i det nuværende system, jf. ovenfor.

Tabel 17.10. Kompensationsgrad i det nuværende system og i et system med fordeling af bloktilskud efter folketal. Regneeksempel for en meropgave på 5 mia. kr.

Kompensationsgrad	Antal kommuner	
	Det nuværende system	System med fordeling efter folketal
85-90 pct.	44	1
90-95 pct.	134	25
95-100 pct.	42	189
100-105 pct.	28	55
105-110 pct.	16	5
110-115 pct.	8	0
115-120 pct.	3	0

Som det fremgår af tabellen, vil kompensationsgraden i forbindelse med en kommunal meropgave være noget mere spredt i det nuværende system med fordeling af bloktilskud efter beskatningsgrundlag end i et system med fordeling af bloktilskud efter folketal.

I et system med fordeling af bloktilskud efter folketal vil kompensationsgraden for 244 kommuner ligge i intervallet 95-105 pct. af udgiftsændringen. I den nuværende system vil kun 70 kommuner ligge i dette interval.

Under forudsætning af, at meropgaver tilnærmelsesvis vil være fordelt efter indbyggertal, vil en model med fordeling af bloktilskud efter indbyggertal sikre en bedre kompensationsgrad for meropgaver end det nuværende system.

17.8. Udgiftsreguleringer og finansielle reguleringer

Der forekommer som tidligere nævnt to hovedtyper af reguleringer af bloktilskuddet, dels reguleringer med henblik på at kompensere for opgaveændringer, dvs. DUT og budgetgaranti, og dels finansielle reguleringer.

Bloktilskuddets finansielle opgave er at aflaste den kommunale skatteudskrivning. Tilsvarende har finansielle ændringer i form af konjunkturreguleringer, balancetilskud mv. til opgave at regulere forholdet mellem den statslige og den kommunale skatteudskrivning. Den nuværende fordeling af blok-

tilskuddet efter beskatningsgrundlag har været velegnet til at løse denne opgave.

Omvendt er der ovenfor argumenteret for, at kompensationsopgaven løses bedre i et system med fordeling af bloktilskuddet efter indbyggertal. Det er i den forbindelse forudsat, at meropgaver i højere grad vil være fordelt efter indbyggertal end efter beskatningsgrundlag.

Det kunne give anledning til overvejelser om en kombinationsmodel, hvor der er flere fordelingsnøgler for bloktilskuddet. Der ville kunne etableres et system med to adskilte bloktilskudspuljer, hvor den ene pulje fordeles efter indbyggertal, mens den anden pulje, som er opstået gennem finansielle reguleringer, fordeles efter beskatningsgrundlag.

Det vil dog også være muligt at opnå den samme fordelingseffekt i et system, hvor hele bloktilskuddet fordeles efter indbyggertal, men hvor effekten opnås gennem en tilpasning af skattetryksfaktoren.

Disse to muligheder er nærmere omtalt nedenfor.

Et system med to bloktilskudspuljer

I et system med to adskilte bloktilskudspuljer ville det kunne fremstå tydeligt, at der var tale om forskellige fordelingsnøgler for forskellige dele af bloktilskuddet.

Den ene del, som skulle være en fortsættelse af det eksisterende bloktilskud reguleret for tilskudsændringer, som har til formål at kompensere kommunerne for opgaveændringer, dvs. DUT og budgetgaranti, skulle fordeles efter indbyggertal.

Den anden del, som skulle bestå af fremtidige finansielle reguleringer af bloktilskuddet, skulle fordeles efter beskatningsgrundlag.

Der er nedenfor vist et regneeksempel, der illustrerer virkningen af reguleringer i et tilskuds- og udligningssystem, der fungerer efter denne model. Det er i regneeksemplet forudsat, at der foretages en DUT-regulering af bloktilskuddet på 2 mia. kr. og samtidig en finansiell regulering på 2 mia. kr., dvs. en samlet regulering af bloktilskuddet på 4 mia. kr. DUT-reguleringen fordeles i denne model efter indbyggertal, mens den finansielle regulering på 2 mia. kr. fordeles efter beskatningsgrundlag.

Den ønskede fordelingsvirkning er illustreret for udvalgte kommuner i tabellen nedenfor:

Tabel 17.11. Illustration af fordelingen af henholdsvis en DUT-regulering på 2 mia. kr. og en finansiel regulering på 2 mia. kr. i et system med to adskilte bloktilskudspuljer

	Alberts- lund Kommune	Hørs- holm Kommune	Ravn- borg Kommune	Århus Kommune	Lange- skov Kommune	Hele landet
2 mia. kr. fordelt efter indbyggertal	10.907	8.833	2.121	107.159	2.330	2.000.000
2 mia. kr. fordelt efter beskatningsgrundlag	10.956	17.189	1.655	107.035	2.135	2.000.000
I alt	21.863	26.022	3.776	214.194	4.465	4.000.000

Et system med en bloktilskudspulje med tilpasning af skattetryksfaktoren

I stedet for et system med to adskilte bloktilskudspuljer kunne man opretholde et system med en pulje fordelt efter indbyggertal, men hvor den samme fordelingseffekt opnås gennem en tilpasning af skattetryksfaktoren.

Denne tilpasning kan, jf. appendiks 2 til dette kapitel, opgøres som en størrelse, der fratrækkes skattetryksfaktoren. Denne størrelse opgøres som den del af bloktilskuddet, der ønskes fordelt efter beskatningsgrundlag, divideret med det samlede beskatningsgrundlag ganget med udligningsniveauet.

Skattetryksfaktoren i dette system kan skrives som:

$$\frac{(NDA - G_f)}{Y} - \frac{G_b}{Y \times UN}$$

hvor NDA er de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter, G_f er den del af bloktilskuddet, der ønskes fordelt efter indbyggertal, G_b er den del af bloktilskuddet, der ønskes fordelt efter beskatningsgrundlag, Y er det samlede kommunale beskatningsgrundlag og UN er udligningsniveauet.

Det bemærkes, at der er tale om en fast regneregulering, som altså ikke baserer sig på skøn i den konkrete situation.

Det første led i denne skattetryksfaktor svarer til den skattetryksfaktor, der anvendes i den generelle model med fordeling af bloktilskud efter indbyggertal, jf. ovenfor, mens det andet led er den ovennævnte korrektionsfaktor.

Der er nedenfor vist et regneeksempel, der illustrerer virkningen af reguleringer i et tilskuds- og udligningssystem, der fungerer efter denne model. Det er - som i regneeksemplet ovenfor - forudsat, at der foretages en DUT-regulering af bloktilskuddet på 2 mia. kr. og samtidig en finansiel regulering på 2 mia. kr., dvs. en samlet regulering af bloktilskuddet på 4 mia. kr. Bloktilskuddet fordeles i denne model efter indbyggertal, men der ønskes jf. ovenfor en samlet fordelingseffekt svarende til, at den finansielle regulering på 2 mia. kr. var blevet fordelt efter beskatningsgrundlag.

Tilskuds- og udligningsvirkningen er illustreret i tabellen nedenfor. Den samlede bloktilskudsforøgelse fordeles efter indbyggertal, mens skattetryksfaktoren ændres, således at udligning af beskatningsgrundlag ændres. Beregningen er illustreret nærmere i appendiks 3 til dette kapitel.

Tabel 17.12. Tilskuds- og udligningsvirkning af en samlet forøgelse af bloktilskuddet på 4 mia. kr., fordelt på en DUT-regulering på 2 mia. kr. og en finansiel regulering på 2 mia. kr. i en model med tilpasning af skattetryksfaktoren.

	Alberts- lund Kom- mune	Hørs- holm Kommu- ne	Ravns- borg Kommu- ne	Århus Kommu- ne	Lange- skov Kommu- ne	Hele landet
Landsudligning af beskatningsgrundlag	49	8.356	-465	-124	-194	0
Bloktilskud	21.814	17.666	4.241	214.318	4.659	4.000.000
I alt	21.863	26.022	3.776	214.194	4.465	4.000.000

Som det fremgår af tabellen ovenfor, vil tilskuds- og udligningssystemet give den ønskede fordelingsvirkning. Reduktionen af skattetryksfaktoren indebærer, at de kommuner, der betaler til landsudligningen, vil skulle betale et mindre beløb, mens de kommuner, der modtager fra ordningen, vil modtage et mindre beløb. Sammenholdt med virkningen af en fordeling af bloktilskuddet efter indbyggertal vil det samlet set føre til den ønskede fordeling.

Sammenligning af de to modeller

Som det er fremgået af tabellerne ovenfor, vil begge modeller føre til den samme fordeling for hver enkelt kommune. I den ene model gennem forskellige fordelingsnøgler for to adskilte bloktilskudspuljer og i den anden model gennem en fordeling af den samlede bloktilskudspulje efter indbyggertal og en tilpasning af udligningen af beskatningsgrundlag – via skattetryksfaktoren.

Det skal bemærkes, at begge de ovennævnte modeller forudsætter, at der skal indføres kriterier for skelnen mellem finansielle reguleringer og øvrige reguleringer af bloktilskuddet. Herudover skal der føres regnskab med de finansielle reguleringer, således at det samlede niveau for finansielle reguleringer hvert år kan opgøres, inklusive det permanente niveau af tidligere års finansielle reguleringer.

Det må som udgangspunkt antages, at finansielle reguleringer skal defineres som reguleringer, der ikke foretages med henblik på at kompensere kommunerne for udgiftsændringer. Reguleringer som følge af DUT, budgetgaranti eller andre reguleringer som følge af udgiftsændringer kan således ikke betragtes som finansielle reguleringer.

Reguleringer som f.eks. de tidligere konjunkturreguleringer, balancetilskud, ændringer som følge af ændrede skatteregler og lignende må betragtes som finansielle reguleringer.

Det forudsættes således, at følgende reguleringer af bloktilskuddet skal betragtes som regulering for udgiftsændringer:

- DUT-reguleringer
- Budgetgaranti

Følgende reguleringer af bloktilskuddet betragtes som finansielle reguleringer:

- Konjunkturreguleringer
- Balancetilskud
- Eventuelle reguleringer som følge af ændrede skatteregler

I praksis må opgørelsen foretages ud fra det årlige bloktilskudsaktstykke, hvor reguleringerne af bloktilskuddet er specificeret i bilag 1 og 2 for henholdsvis kommuner og amtskommuner.

For det kommunale bloktilskud er reguleringerne i bilag 1 opdelt i følgende punkter:

- I. Overført tilskudspulje
- II. Budgetgaranti
- III. Lov- og cirkulæreprogram
- IV. Andre reguleringer

Udgangspunktet må her være, at reguleringerne under punkterne II og III betragtes som reguleringer for udgiftsændringer, mens reguleringerne under punkt IV betragtes som finansielle reguleringer.

Den samlede bloktilskudspulje vil ved dette system efterhånden kunne opdeles i to underpuljer, hvoraf den ene underpulje vil bestå af det nuværende bloktilskud tillagt reguleringer for udgiftsændringer. Den anden underpulje vil bestå af de akkumulerede finansielle reguleringer fra omlægningstidspunktet og frem. Pris- og lønreguleringen af bloktilskuddet vil på samme måde kunne opdeles i to dele, der kan henføres til hver af de to underpuljer.

Det amtskommunale bloktilskud er tilsvarende i bloktilskudsaktstykket opdelt i underpunkter (budgetgaranti indgår dog ikke i det amtskommunale bloktilskud), og skal behandles på samme måde som det kommunale.

17.9. Forhøjet udligningsniveau

Udgangspunktet for de modeller, der er omtalt i dette kapitel, har været en model med fordeling af bloktilskud mv. efter indbyggertal, men med en tilpasning af udligningsniveauet og skattetryksfaktoren, således at denne model i udgangspunktet var neutral i forhold til det nuværende system. Det indebærer som nævnt ovenfor, at udligningsniveauet i landsudligningen i dette system fastsættes til 0,41, mens skattetryksfaktoren fastsættes til 0,226.

Nedenfor er vist et eksempel, hvor man i denne model forhøjer udligningsniveauet med 5 procentpoint, dvs. fra 0,41 til 0,46, og i øvrigt holder modellen uændret. Det indebærer, at udligningsniveauet i hovedstadsudligningen i denne model er fastholdt på 0,43.

En forhøjelse af udligningsniveauet indebærer, at kommuner med et beskatningsgrundlag pr. indbygger over landsgennemsnittet vil skulle betale mere til kommuner med et beskatningsgrundlag under landsgennemsnittet. De kommuner, der har det laveste beskatningsgrundlag pr. indbygger, vil således få den relativt største gevinst ved forhøjelsen af udligningsniveauet.

Omvendt vil de kommuner, der har de højeste beskatningsgrundlag pr. indbygger, som udgangspunkt få de største tab. De fleste af disse kommuner er dog omfattet af overudligningen, hvilket betyder, at tabet vil blive modvirket gennem overudligningen.

Der er en meget klar regional fordeling af tab og gevinster ved indførelse af denne model. Tabene vil være koncentreret til kommunerne i hovedstadsområdet, hvor 48 ud af 50 kommuner vil tabe på ordningen, mens stort set alle kommuner uden for hovedstadsområdet vil vinde på ordningen.

I tabellen nedenfor er vist den geografiske fordeling af tab og gevinster ved indførelse af denne ordning.

Tabel 17.13. Tab og gevinster ved forhøjelse af udligningsniveauet fra 0,41 til 0,46 i en model med fordeling af bloktilskud mv. efter indbyggertal.

Byrdefordelmæssige konsekvenser for kommuner opgjort på amtsplan	Ændring af beskatningsniveau (- = gevinst, + = tab)
Københavns Kommune	0,10
Frederiksberg Kommune	0,11
Københavns amt	0,17
Frederiksborg amt	0,17
Roskilde amt	0,19
Vestsjællands amt	-0,11
Storstrøms amt	-0,13
Bornholms amt	-0,24
Fyns amt	-0,13
Sønderjyllands amt	-0,11
Ribe amt	-0,09
Vejle amt	-0,05
Ringkøbing amt	-0,10
Århus amt	-0,05
Viborg amt	-0,12
Nordjyllands amt	-0,13

I tabellen nedenfor er vist virkningen af denne model for udvalgte kommuner.

Tabel 17.14. De byrdefordelmæssige forskydninger for udvalgte kommuner ved forhøjelse af udligningsniveauet fra 0,41 til 0,46 i en model med fordeling af bloktilskud mv. efter indbyggertal.

	Alberts- lund Kommune	Hørsholm Kommune	Ravn- borg Kommune	Århus Kommune	Lange- skov Kommune	Hele landet
Udligning af beskatningsgrundlag						
- Landsudligning	-192	-32.640	1.812	480	756	0
- Hovedstadsudligning	0	0	0	0	0	0
Overudligning	-8.160	25.056	72	4.656	96	0
Udligning af udgiftsbehov						
- Landsudligning	0	0	0	0	0	0
- Hovedstadsudligning	0	0	0	0	0	0
Statstilskud	0	0	0	0	0	0
§ 18 tilskud/tilsvar	-12	-12	0	-72	0	0
Samlet ændring af tilskud og udligning	-8.364	-7.596	1.884	5.064	852	0
Ændring som pct. af beskatningsgrundlag	0,22	0,13	-0,33	-0,01	-0,12	0,00

Denne model vil give et meget højt udligningsniveau inden for hovedstadsområdet, idet modellen indebærer, at udligningsniveauet i landsudligningen sættes op, uden at udligningsniveauet i hovedstadsudligningen tilsvarende sættes ned. Overudligningen vil derfor komme til at betyde ganske meget for kommunerne i hovedstadsområdet, jf. også Albertslund og Hørsholm Kommuner i eksemplet ovenfor.

En variant af modellen kunne være, at sætte udligningsniveauet i hovedstadsudligningen ned svarende til forhøjelsen af udligningsniveauet i lands-

udligningen. Det ville ikke berøre kommunerne uden for hovedstadsområdet, men alene berøre hovedstadskommunerne.

I eksemplet nedenfor er vist virkningen af en model, hvor udligningsniveauet i hovedstadsudligningen nedsættes fra 0,43 til 0,37 i forbindelse med, at udligningsniveauet i landsudligningen forhøjes fra 0,41 til 0,46.

I tabellen nedenfor er vist de byrdefordelmæssige virkninger af denne model for udvalgte kommuner. For kommunerne uden for hovedstadsområdet vil virkningerne svare til tabellen ovenfor.

Tabel 17.15. De byrdefordelmæssige forskydninger for udvalgte kommuner ved forhøjelse af udligningsniveauet fra 0,41 til 0,46 og en nedsættelse af udligningsniveauet i hovedstadsudligningen fra 0,43 til 0,37 i en model med fordeling af bloktilskud mv. efter indbyggertal.

	Alberts- lund Kommune	Hørsholm Kommune	Ravn- borg Kommune	Århus Kommune	Lange- skov Kommune	Hele landet
Udligning af beskatningsgrundlag						
- Landsudligning	-192	-32.640	1.812	480	756	0
- Hovedstadsudligning	-7.188	27.348	0	0	0	0
Overudligning	516	60	72	4.656	96	0
Udligning af udgiftsbehov						
- Landsudligning	0	0	0	0	0	0
- Hovedstadsudligning	0	0	0	0	0	0
Statstilskud	0	0	0	0	0	0
§ 18 tilskud/tilsvar	-12	-12	0	-72	0	0
Samlet ændring af tilskud og udligning	-6.876	-5.244	1.884	5.064	852	0
Ændring som pct. af beskatningsgrundlag	0,18	0,09	-0,33	-0,01	-0,12	0,00

For en række kommuner er der ganske store forskelle mellem de to modeller. Men det skal også bemærkes, at for en række af de kommuner i hovedstadsområdet, der har de højeste beskatningsgrundlag pr. indbygger, er tabene i begge modeller forholdsvis begrænsede. I modellen med det høje udligningsniveau i hovedstadsområdet vil tabene for disse kommuner blive begrænsede gennem overudligningen. I modellen med det lavere udligningsniveau i hovedstadsområdet vil tabene for disse kommuner i vidt omfang blive modvirket gennem den lavere udligning i hovedstadsområdet.

Nedenfor er de to modeller vist for kommunegrupper.

Tabel 17.16. De byrdefordelmæssige forskydninger for kommune-grupper ved forhøjelse af udligningsniveauet i landsudligningen fra 0,41 til 0,46 samt et udligningsniveau på henholdsvis 0,43 og 0,37 i hovedstadsudligningen.

	Ændring af beskatningsniveau (- = gevinst, + = tab)	
	Udligningsniveau i hovedstadsudligningen = 0,43	Udligningsniveau i hovedstadsudligningen = 0,37
Geografisk udgangspunkt		
Gruppe 1	-0,19	-0,19
Gruppe 2	-0,16	-0,16
Gruppe 3	-0,07	-0,07
Gruppe 4	-0,12	-0,12
Gruppe 5	-0,06	-0,06
Gruppe 6	0,10	0,10
Regionaløkonomisk udgangspunkt		
Gruppe 1	-0,20	-0,20
Gruppe 2	-0,02	0,03
Gruppe 3	-0,10	-0,11
Gruppe 4	-0,05	-0,04
Gruppe 5	0,05	0,04
Gruppe 6	0,17	0,13
Kommunaløkonomisk udgangspunkt		
Gruppe 1	-0,22	-0,22
Gruppe 2	-0,17	-0,17
Gruppe 3	-0,14	-0,14
Gruppe 4	-0,07	-0,07
Gruppe 5	0,08	0,10
Gruppe 6	0,17	0,12

Nedenfor er vist forskellen mellem de to modeller for kommunerne i hovedstadsområdet. For kommunerne uden for hovedstadsområdet er der som nævnt ingen forskel mellem disse to modeller.

Tabel 17.15. De byrdefordelmæssige forskydninger for kommunerne i hovedstadsområdet ved forhøjelse af udligningsniveauet i landsudligningen fra 0,41 til 0,46 samt et udligningsniveau på henholdsvis 0,43 og 0,37 i hovedstadsudligningen.

		Ændring af beskatningsniveau (- = gevinst, + = tab)	
		Udligningsniveau i hovedstadsudligningen = 0,43	Udligningsniveau i hovedstadsudligningen = 0,37
101	København	0,10	0,19
147	Frederiksberg	0,11	0,07
151	Ballerup	0,16	0,16
153	Brøndby	0,23	0,19
155	Dragør	0,25	0,12
157	Gentofte	0,13	0,09
159	Gladsaxe	0,20	0,16
161	Glostrup	0,20	0,16
163	Herlev	0,21	0,17
165	Albertslund	0,22	0,18
167	Hvidovre	0,10	0,18
169	Høje Tåstrup	0,21	0,17
171	Ledøje-Smørum	0,22	0,14
173	Lyngby-Tårnbæk	0,16	0,12
175	Rødovre	0,15	0,18
181	Søllerød	0,12	0,08
183	Ishøj	0,24	0,20
185	Tårnby	0,20	0,16
187	Vallensbæk	0,22	0,13
189	Værløse	0,16	0,11
201	Allerød	0,23	0,13
205	Birkerød	0,15	0,11
207	Farum	0,18	0,14
208	Fredensborg-Humlebæk	0,18	0,14
209	Frederikssund	0,19	0,17
211	Frederiksværk	-0,02	0,20
213	Græsted-Gilleleje	0,21	0,17
215	Helsingør	0,20	0,16
217	Helsingør	0,18	0,16
219	Hillerød	0,19	0,16

221	Hundested	-0,03	0,20
223	Hørsholm	0,13	0,09
225	Jægerspris	0,10	0,18
227	Karlebo	0,19	0,15
229	Skibby	0,13	0,19
231	Skævinge	0,20	0,19
233	Slangerup	0,17	0,18
235	Stenløse	0,25	0,14
237	Ølstykke	0,20	0,17
251	Bramsnæs	0,17	0,18
253	Greve	0,19	0,15
255	Gundsø	0,20	0,16
257	Hvalsø	0,15	0,18
259	Køge	0,16	0,18
261	Lejre	0,18	0,15
263	Ramsø	0,21	0,17
265	Roskilde	0,19	0,16
267	Skovbo	0,21	0,17
269	Solrød	0,19	0,15
271	Vallø	0,21	0,17

17.10. Konklusion

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 kan udformes på to måder. Den ene mulighed er at operere med én bloktilskudspulje fordelt efter indbyggertal samt en mulighed for at etablere en anden bloktilskudspulje for fremtidige finansielle ændringer fordelt efter beskatningsgrundlag. Den anden mulighed er at operere med en samlet bloktilskudspulje fordelt efter indbyggertal men med en skattetryksfaktor, der beregnes således, at de samlede fordelingsmæssige virkninger af systemet i forbindelse med fremtidige finansielle reguleringer vil svare til en fordeling af de finansielle reguleringer efter beskatningsgrundlag. Der vil i den forbindelse hvert år skulle tages stilling til, hvilke reguleringer der skal betragtes som finansielle henholdsvis ikke-finansielle.

En byrdefordelmæssig 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 byrdefordelmæssige 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.”

Appendiks 1 til kapitel 17 – Fordeling af statstilskud efter indbyggertal

Y_i	Beskatningsgrundlag pr. indbygger i kommune
Y_{land}	Beskatningsgrundlag pr. indbygger i hele landet
Bef_i	Indbyggertal i kommunen
Bef_{land}	Indbyggertal i hele landet
NDA	Nettodrifts- og anlægsudgifter i hele landet
G	Samlet bloktilskud
T_{ny}	Ny skattetryksfaktor ved ændret fordeling af statstilskud, opgjort som: $(NDA - G) / (Y_{land} \times bef_{land})$
$K1 = 0,45$	Det nuværende udligningsniveau i landsudligning
$K2$	Nye udligningsniveau ved fordeling af bloktilskud efter indbyggertal
$K3$	Konstant defineret som (G/NDA)

Skatteudligning og fordeling af statstilskud efter nuværende regler skal altså være lig med en fordeling af statstilskud efter indbyggertal og en skatteudligning med den nye skattetryksfaktor samt det nye udligningsniveau $K2$. Det forudsættes i øvrigt at hovedstadsudligning og § 18 tilskud er uændret:

$$1. \quad \frac{Y_i \times bef_i}{Y_{land} \times bef_{land}} \times G + (Y_{land} - Y_i) \times bef_i \times \frac{NDA}{Y_{land} \times bef_{land}} \times 0,45 = \frac{bef_i}{bef_{land}} \times G + (Y_{land} - Y_i) \times \frac{NDA - G}{Y_{land} \times Bef_{land}} \times bef_i \times k2$$

$$2. \quad Y_i \times bef_i \times G + (Y_{land} - Y_i) \times bef_i \times NDA \times 0,45 = Y_{land} \times bef_i \times G + (Y_{land} - Y_i) \times (NDA - G) \times bef_i \times k2$$

$$3. \quad Y_i \times G + (Y_{land} - Y_i) \times NDA \times 0,45 = Y_{land} \times G + (Y_{land} - Y_i) \times (NDA - G) \times k_2$$

$$4. \quad Y_i \times G - Y_{land} \times G + (Y_{land} - Y_i) \times NDA \times 0,45 = (Y_{land} - Y_i) \times (NDA - G) \times k_2$$

$$5. \quad (Y_i - Y_{land}) \times G + (Y_{land} - Y_i) \times NDA \times 0,45 = (Y_{land} - Y_i) \times (NDA - G) \times k_2$$

$$6. \quad k_2 = \frac{(Y_i - Y_{land}) \times G + (Y_{land} - Y_i) \times NDA \times 0,45}{(Y_{land} - Y_i) \times (NDA - G)}$$

$$7. \quad k_2 = \frac{-G + NDA \times 0,45}{(NDA - G)}$$

$$8. \quad k_2 = \frac{0,45 - \frac{G}{NDA}}{\left(1 - \frac{G}{NDA}\right)}$$

$$9. \quad k_2 = \frac{0,45 - K_3}{(1 - K_3)}$$

Svarende til, at det nye udligningsniveau er lig med det tidligere udligningsniveau fratrukket den andel af de kommunale udgifter som finansieres af statstilskud. Divideret med den andel af udgifterne, som er "egenfinansieret".

Det nye udligningsniveau kan i øvrigt også, jf. betænkning 1250, skrives som:

$$10. \quad k_2 = 0,45 - \frac{(1 - 0,45)G}{(NDA - G)}$$

Appendiks 2 til kapitel 17 – Fordeling af en del af statstilskuddet efter indbyggertal og en anden del efter beskatningsgrundlag

Y_i	Beskatningsgrundlag pr. indbygger i kommune
Y_{land}	Beskatningsgrundlag pr. indbygger i hele landet
Bef_i	Indbyggertal i kommunen
Bef_{land}	Indbyggertal i hele landet
NDA	Nettodrifts- og anlægsudgifter i hele landet
G	Samlet bloktilskud
G_f	Del af bloktilskud fordelt efter indbyggertal
G_b	Del af bloktilskud fordelt efter beskatningsgrundlag
T_{fb}	Ny skattetryksfaktor ved fordeling af en del af statstilskuddet efter indbyggertal og en anden del efter beskatningsgrundlag
UN	Udligningsniveau i landsudligning

Forudsætninger:

Det forudsættes, at det samlede bloktilskud i modellen skal fordeles efter indbyggertal. Det indebærer som udgangspunkt, at en kommunes bloktilskud og udligning af beskatningsgrundlag beregnes på følgende måde:

$$\frac{Bef_i}{Bef_{land}} \times G_f + (Y_{land} - Y_i) \times \frac{NDA - G_f}{Y_{land} \times Bef_{land}} \times Bef_i \times UN$$

Det forudsættes videre, at der sker en forøgelse af bloktilskuddet, og at der i den forbindelse ønskes en korrektion af systemet svarende til, at denne forøgelse blev fordelt efter beskatningsgrundlag. Det samlede bloktilskud vil være: $G = G_f + G_b$

Den ønskede fordeling svarer således til:

$$\frac{Bef_i}{Bef_{land}} \times G_f + \frac{Y_i \times Bef_i}{Y_{land} \times Bef_{land}} \times G_b + (Y_{land} - Y_i) \times \frac{NDA - G_f}{Y_{land} \times Bef_{land}} \times Bef_i \times UN$$

Det forudsættes, at fordelingsnøglen for det samlede bloktilskud skal være indbyggertallet, men at fordelingen skal svare til ovenstående. Denne fordelingsseffekt ønskes opnået ved en tilpasning af skattetryksfaktoren. Dvs. at:

1.

$$\frac{Bef_i}{Bef_{land}} \times (G_f + G_b) + (Y_{land} - Y_i) \times T_{fb} \times Bef_i \times UN =$$

$$\frac{Bef_i}{Bef_{land}} \times G_f + \frac{Y_i \times Bef_i}{Y_{land} \times Bef_{land}} \times G_b + (Y_{land} - Y_i) \times \frac{NDA - G_f}{Y_{land} \times Bef_{land}} \times Bef_i \times UN$$

$$Y_{land} \times Bef_i \times (G_f + G_b) + (Y_{land} - Y_i) \times Y_{land} \times Bef_{land} \times T_{fb} \times Bef_i \times UN =$$

2.

$$\frac{Y_{land} \times (G_f + G_b)}{Y_{land} \times Bef_i \times G_f} + \frac{(Y_{land} - Y_i) \times Y_{land} \times Bef_{land} \times T_{fb} \times UN}{Y_i \times Bef_i \times G_b + (Y_{land} - Y_i) \times (NDA - G_f) \times Bef_i \times UN} =$$

$$Y_{land} \times G_f + Y_i \times G_b + (Y_{land} - Y_i) \times (NDA - G_f) \times UN$$

3.

$$(Y_{land} - Y_i) \times Y_{land} \times Bef_{land} \times T_{fb} \times UN =$$

$$Y_{land} \times G_f - Y_{land} \times (G_f + G_b) + Y_i \times G_b + (Y_{land} - Y_i) \times (NDA - G_f) \times UN$$

4.

$$(Y_{land} - Y_i) \times Y_{land} \times Bef_{land} \times T_{fb} \times UN =$$

$$Y_{land} \times G_f - Y_{land} \times G_f - Y_{land} \times G_b + Y_i \times G_b + (Y_{land} - Y_i) \times (NDA - G_f) \times UN$$

6.

$$(Y_{land} - Y_i) \times Y_{land} \times Bef_{land} \times T_{fb} \times UN =$$

$$-Y_{land} \times G_b + Y_i \times G_b + (Y_{land} - Y_i) \times (NDA - G_f) \times UN$$

7.

$$(Y_{land} - Y_i) \times Y_{land} \times Bef_{land} \times T_{fb} \times UN =$$

$$-G_b \times (Y_{land} - Y_i) + (Y_{land} - Y_i) \times (NDA - G_f) \times UN$$

8.

$$Y_{land} \times Bef_{land} \times T_{fb} \times UN =$$

$$-G_b + (NDA - G_f) \times UN$$

9.

$$T_{fb} = \frac{UN \times (NDA - G_f) - G_b}{Y_{land} \times Bef_{land} \times UN}$$

10.

$$T_{fb} = \frac{(NDA - G_f) - \frac{G_b}{UN}}{Y_{land} \times Bef_{land}}$$

II.

$$T_{fb} = \frac{(NDA - G_f)}{Y_{land} \times Bef_{land}} - \frac{G_b}{Y_{land} \times Bef_{land} \times UN}$$

Det første led udgør den skattetryksfaktor, der gælder ved fordeling af hele bloktilskuddet efter indbyggertal. Det andet led indebærer en korrektion af denne skattetryksfaktor, således at der gennem udligningen etableres en fordeling, der vil svare til en fordeling af en del af bloktilskuddet efter beskatningsgrundlag. Korrektionen opgøres som den del af bloktilskuddet, der ønskes fordelt efter beskatningsgrundlag, divideret med det samlede beskatningsgrundlag gange udligningsniveauet.

Appendiks 3 til kapitel 17 – Illustration af en tilskuds- og udligningsmodel med fordeling af bloktilskud efter indbyggertal og en skattetryksfaktor, som tilpasses som følge af finansielle ændringer i bloktilskuddet.

1. Basisberegning – før ændringer i bloktilskuddet

Tabel 1. Forudsætninger for basisberegningen:

1.	Statstilskud – udgangspunkt	25.469.664
2.	DUT-ændring	0
3.	Statstilskud incl. DUT-ændring (1+2)	25.469.664
4.	Finansiell ændring	0
5.	Samlet statstilskud (3+4)	25.469.664
	Øvrige beløb til fordeling efter folketal	
6.	Momspulje	10.239.079
7.	Tilsvarende udlændinge mv.	3.842.088
8.	Bloktilskud excl. finansielle ændringer fratrukket øvrige beløb til fordeling efter folketal (3-6-7)	11.388.497
9.	Samlet beskatningsgrundlag	685.724.611
10.	Nettodrifts- og anlægsudgifter – udgangspunkt	166.210.700
11.	DUT-ændring	0
12.	Samlede nettodrifts- og anlægsudgifter (10+11)	166.210.700
13.	Samlet folketal	5.366.538
14.	Udligningsniveau	0,41
15.	Skattetryksfaktor, ”første led” (12-8)/9	0,225779
16.	Skattetryksfaktor, ”andet led” (4/(9*14))	0
17.	Samlet skattetryksfaktor (15+16)	0,225779

Tabel 2. Basisberegning af tilskud og landsudligning af beskatningsgrundlag

	Alberts- lund Kommune	Hørsholm Kommune	Ravn- borg Kommune	Århus Kommune	Lange- skov Kommune	Hele landet
Udligning af beskatningsgrundlag						
Beskatningsgrundlag	3.756.401	5.893.539	567.556	36.698.327	732.140	685.724.611
Indbyggertal	29.267	23.701	5.690	287.536	6.251	5.366.538
Beskatningsgrundlag pr. indbygger	128,349	248,662	99,746	127,630	117,124	127,778
Landsgns. beskatgrl. pr. indbygger	127,778	127,778	127,778	127,778	127,778	127,778
Forskel	-0,572	-120,884	28,032	0,147	10,654	0
Udligningsniveau	0,41	0,41	0,41	0,41	0,41	0,41
Skattetryksfaktor	0,225779	0,225779	0,225779	0,225779	0,225779	0,225779
Udligning af beskatgrl. pr. indb.	-0,053	-11,190	2,595	0,014	0,986	0
Udligning af beskatgr. i alt	-1.548	-265.218	14.765	3.925	6.165	0
Beløb til fordeling efter indbyggertal						
Statstilskud	138.902	112.485	27.005	1.364.650	29.667	25.469.664
Momsbidrag	-55.840	-45.220	-10.856	-548.604	-11.927	-10.239.079
Tilsvarende ud-lændinge mv.	-20.953	-16.968	-4.074	-205.857	-4.475	-3.842.088
Beløb til fordeling efter indb. i alt	62.108	50.297	12.075	610.189	13.265	11.388.497
Udligning af beskatningsgrundlag og bloktilskud mv. i alt	60.560	-214.922	26.840	614.114	19.430	11.388.497

2. Ændringsberegning – Der foretages en DUT-regulering på 2 mia. kr. og en finansiell forøgelse af bloktilskuddet på 2 mia. kr.

Tabel 3. Forudsætninger for ændringsberegningen:

1.	Statstilskud – udgangspunkt	25.469.664
2.	DUT-ændring	2.000.000
3.	Statstilskud incl. DUT-ændring (1+2)	27.469.664
4.	Finansiell ændring	2.000.000
5.	Samlet statstilskud (3+4)	29.469.664
	Øvrige beløb til fordeling efter folketal	
6.	Momspulje	10.239.079
7.	Tilsvarende vedr. udlændinge mv.	3.842.088
8.	Bloktilskud excl. finansielle ændringer fratrukket øvrige beløb til fordeling efter folketal (3-6-7)	13.388.497
9.	Samlet beskatningsgrundlag	685.724.611
10.	Nettodrifts- og anlægsudgifter – udgangspunkt	166.210.700
11.	DUT-ændring	2.000.000
12.	Samlede nettodrifts- og anlægsudgifter (10+11)	168.210.700
13.	Samlet folketal	5.366.538
14.	Udligningsniveau	0,41
15.	Skattetryksfaktor, ”første led” (12-8)/9	0,225779
16.	Skattetryksfaktor, ”andet led” (4/(9*14))	-0,007114
17.	Samlet skattetryksfaktor (15+16)	0,218665

Tabel 4. Ændringsberegning af tilskud og landsudligning af beskatningsgrundlag

	Alberts- lund Kommune	Hørsholm Kommune	Ravn- borg Kommune	Århus Kommune	Langeskov Kommune	Hele landet
Udligning af beskatningsgrundlag						
Beskatningsgrundlag	3.756.401	5.893.539	567.556	36.698.327	732.140	685.724.611
Indbyggertal	29.267	23.701	5.690	287.536	6.251	5.366.538
Beskatningsgrundlag pr. indbygger	128,349	248,662	99,746	127,630	117,124	127,778
Landsgns. beskatgrl. pr. indbygger	127,778	127,778	127,778	127,778	127,778	127,778
Forskel	-0,572	-120,884	28,032	0,147	10,654	0
Udligningsniveau	0,41	0,41	0,41	0,41	0,41	0,41
Skattetryksfaktor	0,218665	0,218665	0,218665	0,218665	0,218665	0,218665
Udligning af beskatgrl. pr. indb.	-0,051	-10,838	2,513	0,013	0,955	0
Udligning af beskatgr. i alt	-1.500	-256.862	14.300	3.801	5.971	0
Beløb til fordeling efter indbyggertal						
Statstilskud	160.716	130.151	31.246	1.578.968	34.327	29.469.664
Momsbidrag	-55.840	-45.220	-10.856	-548.604	-11.927	-10.239.079
Tilsvarende udlændinge mv.	-20.953	-16.968	-4.074	-205.857	-4.475	-3.842.088
Beløb til fordeling efter indb. i alt	83.923	67.962	16.316	824.507	17.925	15.388.497
Udligning af beskatningsgrundlag og bloktilskud mv. i alt	82.423	-188.900	30.616	828.308	23.895	15.388.497

Tabel 5. Forskel mellem basis- og ændringsberegning af tilskud og landsudligning af beskatningsgrundlag

	Alberts- lund Kommune	Hørsholm Kommune	Ravn- borg Kommune	Århus Kommune	Langeskov Kommune	Hele lan- det
Udligning af be- skatgr. i alt	49	8.356	-465	-124	-194	0
Beløb til fordeling efter indbyggertal						
Statstilskud	21.814	17.666	4.241	214.318	4.659	4.000.000
Momsbidrag	0	0	0	0	0	0
Tilsvarende ud- lændinge mv.	0	0	0	0	0	0
Beløb til fordeling efter indb. i alt	21.814	17.666	4.241	214.318	4.659	4.000.000
Udligning af be- skatningsgrundlag og bloktilskud mv. i alt	21.863	26.022	3.776	214.194	4.465	4.000.000

18. Udligning af indtægter

Dette kapitel indeholder udvalgets overvejelser og anbefalinger om udligningen af 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.

Den kommunale udligning af beskatningsgrundlag er baseret på udligning af de væsentligste kommunale skatteindtægter, dvs. indtægter fra indkomstskat, grundskyld og ejendomsværdiskat. Herudover modtager kommunerne visse skatteindtægter, som ikke udlignes. De større poster er indtægter fra den kommunale andel af selskabsskat, pensionsafgifter og dækningsafgifter. I afsnit 18.1 gennemgås udvalgets overvejelser om hvorvidt disse beskatningsmuligheder bør inddrages i udligningen.

I afsnit 18.2 gennemgås herefter baggrunden for de særlige udligningsordninger vedrørende skattegrundlag i det generelle system – udligningen vedrørende vanskeligt stillede kommuner og hovedstadsudligningen – og udvalgets overvejelser om alternative modeller til de to ordninger, såfremt der fortsat skal eksistere ordninger målrettet disse grupper af kommuner.

I afsnit 18.3. overvejes en samlet alternativ model, hvor de to særlige udligningsordninger ophæves, og grundlaget for selskabsskatten og provenuet af pensionsafgifter indregnes i udligningen.

Afsnit 18.4 indeholder endeligt udvalgets overvejelser vedrørende visse særlige udligningsproblemer i relation til 12 promille loftet på produktionsjord samt grundværdier og overudligning.

18.1. Udligningsgrundlaget

Kommunerne modtager en andel af skatteprovenuet fra selskabsskat og pensionsafgifter. Kommunerne har endvidere efter ejendomsskattelovgivningen mulighed for at opkræve en dækningsafgift på op til 10 promille af forskelsværdien af private forretningsejendomme. Det kommunale provenu fra disse skatter indgår ikke på nuværende tidspunkt i udligningsordningerne.

Det er formålet med tilskuds- og udligningssystemet at skabe nogenlunde ensartede økonomiske vilkår for kommunerne, hvor der tilstræbes en sammenhæng mellem skat og service i den enkelte kommune. Skal skatten følge

serviceniveauet kræver det, at udligningsystemet tager hensyn til forskelle i beskatningsmuligheder og forskelle i udgiftsbehov kommunerne imellem. For skattegrundlagene må udgangspunktet være at udligne de muligheder for at opnå skatteindtægter, som kommunerne har efter statens bestemmelse, og som indgår i den generelle finansiering af kommunernes udgifter. Har kommunerne flere skattegrundlag til rådighed, indvejes de enkelte skattegrundlag hver især i udligningen.

Er der skattegrundlag, der ikke udlignes, vil det omvendt svække sammenhængen mellem skat og service. I forlængelse af tidligere overvejelser i betænkning nr. 1316 fra 1998 er der i dette afsnit overvejet muligheden for udligning af selskabsskat, pensionsafgifter og dækningsafgift.

Det kan for selskabsskattens vedkommende anføres, at der kan være visse kommunaløkonomiske udgifter forbundet med beliggenheden af virksomheder. Disse udgifter kan f.eks. være infrastrukturudgifter og miljørelaterede udgifter. Som det vil fremgå af kapitel 19, er det dog ikke umiddelbart muligt at pege på relevante udgiftsbehovskriterier til udligning heraf.

18.1.1. Udligning af selskabsskat

I det følgende er beskrevet to modeller for udligning af den kommunale andel af selskabsskatten med afskaffelse af viderefordelingsreglen. Det drejer sig om henholdsvis udligning i en separat ordning og udligning i det eksisterende generelle system.

Den ændrede afregning af den kommunale andel af selskabsskatten indebærer, at proventet, der indgår i udligningen, kan opgøres endeligt i forbindelse med udmeldingen af den foreløbige statsgaranterede tilskud og udligning. Der skal således ikke som i det tidligere afregningssystem foretages efterregulering i en eventuel udligningsordning.

Udligning på system uden viderefordeling – separat ordning

Modellen indebærer, at viderefordelingsreglen afskaffes og erstattes af en separat udligningsordning med samme udligningsniveau for alle kommuner. Udligningsniveauet er beregningsteknisk fastsat til 50 pct. af forskellene i kommunernes selskabsskatteprovenu pr. indbygger.

I tabel 18.1 er vist fordelingen af selskabsskat før og efter udligning.

Tabel 18.1. Fordeling af selskabsskat før og efter udligning som andel af beskatningsgrundlag

Andel af beskatningsgrundlag	Før udligning, incl. viderefordeling (antal kommuner)	Efter udligning (antal kommuner)
0,9% -	22	9
0,59 – 0,9%	20	24
0,3 – 0,59%	110	236
0 – 0,3%	119	2
I alt	271	271

I forhold til den nuværende fordeling med viderefordeling reduceres forskellene mellem kommunerne. Hovedparten af kommunerne (236) vil efter udligning modtage et provenu på mellem 0,3 og 0,59 pct. af beskatningsgrundlaget. Kommunerne København (1,25 skattepoint), Ballerup (1,13 skattepoint) Gladsaxe (1,64 skattepoint), Aarup (1,16 skattepoint), Bredebro (1,04 skattepoint), Billund (1,19 skattepoint) og Brande (1,49 skattepoint) vil dog fortsat modtage en andel af selskabsskatten på over 1 pct. af beskatningsgrundlaget.

I alt 212 kommuner, jf. tabel 18.2, har gevinst ved denne model, mens 59 kommuner har tab, heraf kommunerne Thyborøn-Harboøre (1,42 skattepoint), Glostrup (1,04 skattepoint), Ballerup (0,89 skattepoint) og Kalundborg (0,79 skattepoint) med de største tab.

Tabel 18.2. Virkning af model med separat udligning

Ændring i beskatningsniveau (- = gevinst)	Antal kommuner
0,2% -	18
0 – 0,2%	41
0 – -0,2%	126
-0,2%-	86
I alt	271

Fordelingen af selskabsskat før og efter udligning opgjort på kommune-grupper fremgår af de følgende tabeller. I tabel 18.3 er vist provenuet som andel af beskatningsgrundlaget opgjort efter den geografiske dimension. Det fremgår, at det fortsat er bykommunerne, der modtager det største provenu, men at der også samtidig er sket en indsnævring af forskellene mellem land- og bykommuner i forhold til den nuværende fordeling.

Tabel 18.3. Selskabsskatteprovenu før og efter udligning opgjort efter geografisk dimension (pct. som andel af beskatningsgrundlag)

Kommuneinddeling	Før udligning, incl. viderefordeling	Efter udligning
Landsgennemsnit	0,59	0,59
Centralkommuner	0,75	0,67
Øvrige centerkommuner	0,56	0,52
Øvrige bykommuner	0,39	0,49
Centernære landkommuner	0,26	0,44
Øvrige landkommuner	0,32	0,48
Udkantskommuner	0,36	0,49

Fordelingen på kommunegrupper opgjort efter regionaløkonomisk udgangspunkt fremgår af tabel 18.4. Også her – når der ses bort fra gruppen af kommuner med næstsvageste udgangspunkt - er forskellene indsnævret i forhold til den nuværende fordeling uden udligning.

Tabel 18.4. Selskabsskatteprovenu før og efter udligning opgjort efter det regionaløkonomiske udgangspunkt (pct. som andel af beskatningsgrundlag)

Kommuneinddeling	Før udligning, incl. viderefordeling	Efter udligning
Landsgennemsnit	0,59	0,59
Mest gunstige regionaløk. udgangspunkt	0,58	0,47
	0,62	0,57
	0,50	0,53
	0,44	0,51
	0,87	0,90
Svageste regionaløk. udgangspunkt	0,25	0,46

I tabel 18.5 er vist provenuet opgjort efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt. Også her er tendensen, at der sker en indsnævring af forskellene i forhold til det nuværende system med viderefordeling, idet dog kommunegruppen med det næsthøjeste udgangspunkt fortsat modtager et højt beløb i forhold til beskatningsgrundlaget.

Tabel 18.5. Selskabsskatteprovenu før og efter udligning opgjort efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt (pct. af beskatningsgrundlag)

Kommuneinddeling	Før udligning, incl. viderefordeling	Efter udligning
Lands gennemsnit	0,59	0,59
Mest gunstige kommunaløk. udgangspunkt	0,50	0,44
t	0,87	0,80
	0,48	0,50
	0,38	0,49
.	0,37	0,52
Svageste kommunaløk udgangspunkt	0,28	0,48

Udligning på system uden viderefordeling – generel ordning

I denne model indregnes grundlaget for selskabsskatten i opgørelsen af beskatningsgrundlaget i det eksisterende udligningssystemets forskellige ordninger (landsudligningen, hovedstadsudligningen og tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag), hvor der udlignes med henholdsvis 45, 85 og 85 pct. Selskabsskatteprovenuet omregnes til et skattegrundlag ved division med kommunens udskrivningsprocent.

I tabel 18.6 er vist fordelingen af selskabsskat før og efter udligning.

Tabel 18.6. Fordeling af selskabsskat før og efter udligning som andel af beskatningsgrundlag

Andel af beskatningsgrundlag	Før udligning, incl. viderefordeling (antal kommuner)	Efter udligning (antal kommuner)
0,9% -	22	5
0,59 – 0,9%	20	61
0,3 – 0,59%	110	203
0 – 0,3%	119	2
I alt	271	271

I forhold til den nuværende fordeling med viderefordeling reduceres forskellene mellem kommunerne. Hovedparten af kommunerne (203) vil efter udligning modtage et provenu på mellem 0,3 og 0,59 pct. af beskatningsgrund-

laget. Kun Gladsaxe (1,01 skattepoint), Billund (1,12 skattepoint) og Brande (1,26 skattepoint) vil fortsat modtage en andel af selskabsskatten på over 1 pct. af beskatningsgrundlaget.

I alt 218 kommuner, jf. tabel 18.7, har gevinst ved denne model, mens 53 kommuner har tab, heraf kommunerne Thyborøn-Harboøre (1,62 skattepoint), Ballerup (1,09 skattepoint), Glostrup (1,03 skattepoint), Brande (0,86 skattepoint) Kalundborg (0,85 skattepoint) og Aarup (0,81 skattepoint) med de største tab.

Tabel 18.7. Virkning af model med generel udligning

Ændring i beskatningsniveau (- = gevinst)	Antal kommuner
0,2% -	21
0 – 0,2%	32
0 – -0,2%	86
-0,2%-	132
I alt	271

Fordelingen af selskabsskat pr. indbygger før og efter udligning opgjort på kommunegrupper fremgår af de følgende tabeller. I tabel 18.8 er vist provenuet som andel af beskatningsgrundlaget opgjort efter kommuneinddelingen efter centre og tilgængelighed. Det fremgår, at det fortsat er centalkommunerne, der modtager det største provener efter udligning. Landkommunerne modtager i denne model et større provener i forhold til den separate udligningsordning.

Tabel 18.8. Selskabsskatteprovenu før og efter udligning opgjort efter geografisk dimension (pct. som andel af beskatningsgrundlag)

Kommuneinddeling	Før udligning, incl. viderefordeling	Efter udligning.
Landsgennemsnit	0,59	0,59
Centralkommuner	0,75	0,66
Øvrige centerkommuner	0,56	0,49
Øvrige bykommuner	0,39	0,50
Centernære landkommuner	0,26	0,53
Øvrige landkommuner	0,32	0,53
Udkantskommuner	0,36	0,55

Samme tendens gør sig gældende mht. fordelingen på kommunegrupper opgjort efter det regionaløkonomiske udgangspunkt, som er vist i tabel 18.9. Det er fortsat kommunegrupperne med det mest gunstige regionaløkonomiske udgangspunkt, der modtager de største beløb. I forhold til den separate udligningsordning modtager kommunerne med det svageste regionaløkonomiske udgangspunkt et større provenu efter udligning, men det samme gælder for kommunerne med det mest gunstigste udgangspunkt.

Tabel 18.9. Selskabsskatteprovenu før og efter udligning opgjort efter det regionaløkonomiske udgangspunkt (pct. som andel af beskatningsgrundlag)

Kommuneinddeling	Før udligning, incl. viderefordeling	Efter udligning
Lands gennemsnit	0,59	0,59
Mest gunstige regionaløk. udgangspunkt	0,58	0,62
	0,62	0,59
	0,50	0,54
	0,44	0,53
	0,87	0,68
Svageste regionaløk udgangspunkt	0,25	0,53

I tabel 18.10 er vist provenuet opgjort efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt. Også her er tendensen, at kommunerne med det svageste udgangspunkt modtager et større provenu efter udligning i forhold til den separate ordning, men også her er udligningen svagere for de gunstigst stillede kommuner.

Tabel 18.10. Selskabsskatteprovenu før og efter udligning opgjort efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt (pct. af beskatningsgrundlag)

Kommuneinddeling	Før udligning, incl. viderefordeling	Efter udligning
Landsgennemsnit	0,59	0,59
Mest gunstige kommunaløk. udgangspunkt	0,50	0,61
	0,87	0,69
	0,48	0,48
	0,38	0,53
	0,37	0,57
Svageste kommunaløk udgangspunkt	0,28	0,55

18.1.2. Udligning af pensionsafgifter

Som ved selskabsskatten kan grundlaget for provenuet af pensionsafgifter inddrages i det generelle udligningssystem og udlignes med de her gældende udligningsniveauer. Fordelingen af pensionsafgifter efter udligning er vist i tabel 18.11. Provenuet er omregnet til et skattegrundlag ved division med kommunens udskrivningsprocent.

Tabel 18.11. Fordeling af pensionsafgifter før og efter udligning som andel af beskatningsgrundlag

Andel af beskatningsgrundlag	Før udligning	Efter udligning
0,3 – 0,6%	183	241
0,2 – 0,3%	85	29
0 – 0,2%	3	1
I alt	271	271

Det fremgår af tabel 18.11, at hovedparten af kommunerne (241) efter udligning vil modtage et provenu af pensionsafgifter mellem 0,3 og 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget. I alt 127 kommuner, jf. tabel 18.12, har en mindre gevinst ved en udligning af pensionsafgifter. 133 kommuner har tab på op til 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget, mens 11 kommuner taber op til 0,22 pct. af beskatningsgrundlaget.

Tabel 18.12. Virkning af udligning

Ændring i beskatningsniveau (- = gevinst)	Antal kommuner
0,1- 0,22%	11
0 – 0,1%	133
0 – -0,1%	117
-0,1%- -0,12	10
I alt	271

18.1.3. Udligning af dækningsafgift

Spørgsmålet om muligheden for udligning af dækningsafgift på erhvervsjendomme har tidligere været behandlet i betænkning nr. 1316 fra 1998 af en arbejdsgruppe under Finansieringsudvalget.

Som nævnt er udgangspunktet for den kommunal udligning de beskatningsmuligheder, som kommunerne har efter statens bestemmelse, og som indgår i den generelle finansiering af kommunernes udgifter.

Dækningsafgiften blev oprindeligt indført til finansiering af konkrete kommunale udgifter som kompensation for bortfald af en tidligere opkrævet ejendomsskyld. Afgiftens formål var at bidrage til dækning af de udgifter til veje, parkeringspladser og brandvæsen, som ejendommene påfører kommunen. Arbejdsgruppen vurderede dog, at der var overvejende argumenter for ikke at betragte dækningsafgiften som brugerbetaling, men som en lokal skat, som principielt burde inddrages i udligningen.

Arbejdsgruppen vurderede to mulige modeller for inddragelse af dækningsafgift i den generelle udligningsordning. I den ene model blev grundlaget for udskrivningen af dækningsafgift inddraget på samme måde som den kommunale grundskyld, hvor grundlaget for udskrivningen af grundskyld indregnes med en procent svarende til grundskyldens gennemsnitlige skattekraft i forhold til den personlige indkomstskat.

Med udgangspunkt i at ikke alle kommuner benytter sig af adgangen til at opkræve afgiften, opstillede arbejdsgruppen endvidere en alternativ model, der baseredes på udligning af provenuet af dækningsafgiften. I denne model inddrages dækningsafgiften i udligningen ved at omregne provenuet til et grundlag ved division med kommunens udskrivningsprocent for personlig indkomst.

Arbejdsgruppen i 1998 vurderede, at den første model kunne overvejes, men samtidig at væsentlige forbehold måtte vurderes. Modellen forudsætter såle-

des, at der kan etableres en fuldstændig opgørelse af de dækningsafgiftspligtige forskelsværdier uden en væsentlig administrativ merbelastning. Arbejdsgruppen gjorde endvidere opmærksom på, at modellen indebærer, at en række kommuner, som ikke opkræver dækningsafgift, vil komme til at betale til udligningen.

Model to kunne ikke anbefales af arbejdsgruppen. Arbejdsgruppen gjorde opmærksom på, at udligning af provenuet af dækningsafgiften vil give en forvriddning af finansieringen til ulempe for dækningsafgiften. Modellen bryder endvidere med princippet om, at kommunerne ikke skal kunne påvirke udligningen.

18.1.4. Konklusion

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 principielt synspunkt inddrages i udligningen.

Hvis det i forbindelse med en reform besluttes at udligne de kommunale udgifter 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 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 den tidligere nedsatte arbejdsgruppe, 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.”

18.2. Særlige udligningsordninger vedrørende skattegrundlag i det generelle udligningsystem

Udligningen af beskatningsgrundlag mellem kommunerne er opbygget af en landsudligning, hvor der udlignes med 45 pct. af forskellen mellem den enkelte kommunes beskatningsgrundlag og det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger.

Herudover ydes et særligt tilskud til kommuner – den såkaldte § 18-ordning - hvis beskatningsgrundlaget pr. indbygger er mindre end 90 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger. Udligningsniveauet er i denne ordning fastsat til 40 pct., således at der i alt udlignes med 85 pct. af forskellen mellem disse kommuners beskatningsgrundlag og 90 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag.

Mellem kommunerne i hovedstadsområdet udlignes endvidere yderligere 40 pct. af forskellen mellem hovedstadskommunernes beskatningsgrundlag.

§ 18-udligningen og hovedstadsudligningen indebærer en særbehandling af kommunerne med særligt svagt beskatningsgrundlag og kommunerne i hovedstadsområdet. Det høje udligningsniveau i disse to ordninger er blevet kritiseret for at kunne fratage kommunerne et incitament til at fremme erhvervsudviklingen i kommunen. De særlige udligningsordninger er endvidere blev kritiseret for at give forståelsesmæssige problemer i samspillet med landsudligningen.

I dette afsnit er redegjort for begrundelserne for de to særlige udligningsordninger. Der er endvidere overvejet alternative modeller til de to ordninger.

18.2.1. Udligning vedrørende vanskeligt stillede kommuner

18.2.1.1. Begrundelse, afgrænsning og problemstillinger i forbindelse med en særlig udligning for kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag

Efter § 18 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud ydes der et særligt tilskud til kommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger er mindre end 90 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger. For disse kommuner foretages der herved en yderligere udligning i forhold til landsudligningen.

Udligningsniveauet i ordningen er fastsat til 40 pct. For kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag udlignes der dermed i alt 85 pct. af forskellene mellem kommunens beskatningsgrundlag og 90 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag.

Ordningen blev oprindeligt indført fra og med tilskudsåret 1984. Tilskuddet blev ydet til kommuner med et beskatningsgrundlag pr. indbygger, der var mindre end 80 pct. af landsgennemsnittet. Ordningen var frem til og med 1988 opbygget således, at det samlede tilskud fremgik af tilskuds- og udligningsloven. Udligningsbeløbet blev således ”skaleret” i forhold til denne samlede ramme. Rammen var oprindeligt fastsat 130 mio. kr., men blev i forbindelse med den sociale refusionsomlægning i 1987 forhøjet til knap 200 mio. kr.

Fra tilskudsåret 1989 blev udligningsgrundlaget for § 18-ordningen øget fra 80 pct. til 85 pct. samtidig med, at udligningsniveauet blev ændret fra 48 pct. til 38 pct. Ved denne ændring bortfaldt samtidig den fastsatte ramme for tilskuddet.

Reglerne for § 18-ordningen og det samlede tilskudsbeløb fra 1990 og frem er vist i tabel 18.13.

Tabel 18.13. Tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag 1990-2003 (mio. kr.)

Kommuneinddeling	Før udligning, incl. viderefordeling	Efter udligning
Landsgennemsnit	0,59	0,59
Centralkommuner	0,75	0,67
Øvrige centerkommuner	0,56	0,52
Øvrige bykommuner	0,39	0,49
Centernære landkommuner	0,26	0,44
Øvrige landkommuner	0,32	0,48
Udkantskommuner	0,36	0,49

Note: I årene 1990-1995 baseredes udligningen på skattegrundlaget i beregningsåret og i årene fra 1996 og frem på skattegrundlaget i tilskudsåret. § 18-tilskuddet i 1996-98 er opgjort pga. det faktiske skattegrundlag. I årene 1999-01 pga. det foreløbige skattegrundlag (statsgaranteret og selvbudgetteret) og i 2002 og 2003 pga. det foreløbige statsgaranterede skattegrundlag.

Det fremgår af tabellen, at såvel udligningsgrundlag som udligningsniveau i § 18-ordningen er blevet hævet i perioden. I alt ydes for 2003 et tilskud til kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag på ca. 1,1 mia. kr.

I 2003 modtager i alt 153 kommuner tilskud efter § 18, heraf er nettotilskuddet – dvs. det korrigerede tilskud når der er taget højde for, at kommunerne under ét finansierer ordningen via statstilskuddet – dog negativt for 17 kommuner. Reelt modtager således 136 kommuner et nettotilskud fra ordningen.

Som det fremgår af tabel 18.14 udgør nettotilskuddet i de kommuner, der relativt set modtager størst tilskud, op til 2,1 skattepoint. For 21 kommuner har ordningen en betydning på over 1,0 pct. af beskatningsgrundlaget, og for 58 kommuner mellem 0,5 pct. og 1,0 pct. af beskatningsgrundlaget.

Tabel 18.14. Antal kommuner omfattet af § 18 tilskud i 2003 *)

Nettovirkning i pct. af beskatningsgrundlag	Antal kommuner
1,0 – 2,1	21
0,75 – 1,0	25
0,50 – 0,75	33
0,25 – 0,50	28
Op til 0,25 **)	46
I alt	153

*) Baseret på statsgaranteret beskatningsgrundlag 2003

***) Heraf modtager 17 kommuner tilskud, mens nettotilskuddet, dvs. efter indregning af virkning for statstilskuddet, er negativt.

§ 18-ordningen blev som nævnt ovenfor oprindeligt indført som en bestemmelse, der tog sigte på de kommuner, der havde et specielt lavt beskatningsgrundlag.¹⁴ Ordningen er herefter udvidet, således at 153 kommuner i 2003 er omfattet heraf.

Det er således skattegrundlagets højde, der er afgørende for, om en kommune vurderes som ”vanskeligt stillet”. I princippet kunne der afprøves andre muligheder for at fastlægge, hvad der skal forstås som en ”vanskeligt stillet” kommune. Det er her nærliggende at henvise til, at der i kapitel 4 er opstillet en række (andre) modeller for, hvad der kendetegner udsatte områder ud fra forhold af relevans for den kommunale økonomi. Udsatte områder er således her søgt afgrænset ud fra tre dimensioner: 1) en geografisk/fysisk dimension, 2) det regionaløkonomiske udgangspunkt og 3) det kommunaløkonomiske udgangspunkt, idet der anses at være en sammenhæng mellem et områdes beliggenhed/tilgængelighed, de sociale og erhvervsøkonomiske vilkår og den kommunaløkonomiske situation.

Herudover kan der peges på, at der i særtilskuddet til vanskeligt stillede kommuner efter udligningslovens § 19 og efter lov nr. 380, 2003 om bl.a. et udligningstillæg opereres med atter andre afgrænsninger.

Selv om en anden afgrænsning af vanskeligt stillede kommuner således kunne overvejes, forekommer det dog ikke hensigtsmæssigt, idet:

¹⁴ Brørup Kommune tog sammen med visse andre kommuner med svagt beskatningsgrundlag initiativet – derfor kaldes ordningen af og til ”Brørup udligningen”.

- skattegrundlaget er sammen med udgiftsbehovet de afgørende vilkår for en kommune, når der skal tilbydes service til en vis skatteprocent,
- skattegrundlaget varierer i forhold til udgiftsbehovene betydeligt kraftigere mellem kommunerne, og skattegrundlagets højde bliver hermed den vigtigste determinant for de kommunaløkonomiske vilkår,
- forudsat at der ikke ændres i tilskuds- og udligningssystemets struktur i retning af at separere udgiftsbehovsudligning og skattegrundlagsudligning¹⁵, må det i de generelle system – dvs. ’før’ eventuelle særtilskud – derfor være logisk at målrette udligningen over for vanskeligt stillede kommuner mod skattegrundlaget.

Det kan derfor konkluderes, at det – såfremt der fortsat skal eksistere en ordening målrettet mod vanskeligt stillede kommuner – bør være skattegrundlaget, som indgår heri.

Problemer i relation til det høje og særskilte udligningsniveau i § 18-ordningen

I den debat, der har været omkring udligningen, har der - jf. også kapitel 15 og 16 - været peget på, at ordningen for de kommuner, der har lavest beskatningsgrundlag, indebærer, at der er en forholdsvis høj marginal udligning på en indkomstfremgang – ofte beskrevet som fattigdomsfælden, dvs. at det ikke kan betale sig for kommuner omfattet af § 18-ordningen at gøre en ekstra indsats for at forbedre indtjeningsgrundlaget i kommunen.

I forlængelse heraf kan det argumenteres, at den løbende tilpasning af udligningen ved en indkomstfremgang reducerer specielt udsatte kommuners muligheder for at disponere for en flerårig periode og dermed mulighederne for at etablere de rammebetingelser, der skal gøre det muligt for kommunen på sigt at komme ud af fattigdomsfælden.

Der har endvidere været sat fokus på samspillet mellem de enkelte dele af tilskuds- og udligningssystemet ved en aktiv beskæftigelsesindsats for kom-

¹⁵ I betænkning 1250 fra 1993 er præsenteret en såkaldt ”nettoficeret udligning”. Denne model har dog i de efterfølgende år tilsyneladende ikke vundet noget gehør hos hverken landspolitikere eller kommunale politikere. I betænkning 1365 fra 1998 blev overvejet muligheden for at substituere § 18 ordningen med en udligning af udgiftsbehov, jf. næste afsnit.

muner med særligt svagt beskatningsgrundlag. Ses isoleret på skat og udligning, skal der for denne kommunegruppe en betydelig indkomstfremgang til for at opveje tabet i udgiftsbehovsudligningen som følge af reduktion af kriteriet ”antal 20-59-årige uden beskæftigelse”, såfremt der ikke realiseres besparelser på udgiftsbudgettet. Der henvises til muligheden for justering af dette kriterium, jf. kapitel 19.

Herudover bemærkes, at ordningen fremstillingsmæssigt rummer det problem, at der opereres med to udligningsgrundlag (landsgennemsnit og 90 pct. af landsgennemsnit) og to udligningsniveauer (45 pct. og 40 pct.), hvilket umiddelbart gør det vanskeligere at præsentere den samlede udligningsgrad.

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 økonomiske grundlag må basere sig på skattegrundlaget, og at der i indretning så vidt muligt må tages hensyn til at undgå risiko for en ”fattigdomsfælde”.

18.2.1.2. Alternative modeller

Alternative modeller overvejet i betænkning nr. 1365

I betænkning nr. 1365 fra 1998 blev der ud fra en forenklingssynsvinkel opstillet forskellige muligheder for at tilpasse § 18-ordningen:

- En præsenteringsmæssig ændring af ordningen fra en statsfinansieret ordning til en mellemkommunal udligningsordning,
- § 18-ordningen erstattes ved en tilpasning af de dele af udgiftsbehovsudligningen, som særligt tager højde for øget udgiftsbehov i mindre kommuner – konkret ved at forhøje grundtillægget eller ved at indføre et kriterium for landdistriktsgraden,
- § 18-ordningen erstattes af en ordning med et lavere udligningsgrundlag og højere udligningsniveau.

Med hensyn til muligheden for en præsentationsmæssig ændring af § 18-ordningen er det 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.

Med hensyn til muligheden for at erstatte § 18-ordningen af en tilpasning af udligningen af udgiftsbehov vurderedes det i betænkning nr. 1365, at det ikke synes muligt at undgå væsentlige byrdefordelingsmæssige forskydninger, og i øvrigt at sådanne tilpasninger vil føre til en sammenblanding af udligningen af udgiftsbehov og udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag i det omfang, tilpasningerne af udgiftsbehovsudligningen ikke kan begrundes ud fra faktiske forskelle i kommunernes udgiftsbehov. Hertil kommer, at en forhøjelse af grundtillægget også vil forstærke den konserverende virkning af kriteriet i forbindelse med kommunesammenlægninger.

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 af 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.

I betænkning nr. 1365 er endvidere belyst virkningerne af at erstatte § 18-ordningen af en ordning, hvor § 18-udligningen sker i forhold til et udligningsgrundlag på 85 pct., men hvor der foretages fuld udligning op til dette grundlag, således at ordningen målrettes til de kommuner, der har de svageste beskatningsgrundlag. Der peges i betænkningen på, at denne ordning kan overvejes, idet det dog konstateres, at en forhøjelse af udligningsniveauet vil forstærke det forhold, at en stor del af de kommuner, der ville blive omfattet af ordningen, kun vil have en meget lille gevinst ved en fremgang i indkomstgrundlaget. Alt i alt målrettes § 18-ordningen efter denne model til et betydeligt lavere antal kommuner. For disse kommuner svækkes dog samtidigt det økonomiske incitament til at forbedre det lokaløkonomiske grundlag, og samspilsproblemet i udligningen forværres.

Udvalget vurderer, at modellen 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-udligningen og en generel forhøjelse af udligningsniveauet*¹⁶

Det kunne overvejes at afskaffe § 18-ordningen til gengæld for en forhøjelse af udligningsniveauet i landsudligningen af forskelle i beskatningsgrundlag. For kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag udlignes som nævnt med 85 pct. af forskellen mellem kommunernes beskatningsgrundlag og 90 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag. Herudover udlignes med 45 pct. op til det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag. Ved at afskaffe § 18-ordningen og i stedet udligne med eksempelvis 70 pct. i forhold til det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag vil kommunerne med et særligt lavt beskatningsgrundlag blive udlignet med en lavere udligningsgrad ved en vækst i udskrivningsgrundlaget. Samspilsproblemet mellem udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag og forskelle i udgiftsbehov – forudsat uændret udligningsniveau i denne ordning - ved en fremgang i beskæftigelsen vil endvidere blive reduceret.

Modellen er illustreret i tabel 18.15.

Tabel 18.15. Byrdefordelmæssige virkninger ved afskaffelse af § 18-ordningen og forhøjelse af udligningsniveau i landsudligningen af forskelle i beskatningsgrundlag. Virkninger for kommuner omfattet af § 18-ordningen

Virkning i pct. af beskatningsgrundlag (- = gevinst)	Antal kommuner
-0,2 – -0,4	11
-0,4 – -0,6	52
-0,6 – -0,8	80
-0,8 - -1,0	10
I alt	153

¹⁶ En generel forhøjelse af udligningsniveauet – med bibeholdelse af § 18-ordningen – er behandlet i kapitel 17.

Kommunen med det laveste beskatningsgrundlag har i 2003 et beskatningsgrundlag på ca. 75 pct. af landsgennemsnittet. Denne kommune vil få en samlet udligning efter de gældende regler på knap 70 pct. For en kommune med et beskatningsgrundlag på eksempelvis 80 pct. af landsgennemsnittet udlignes samlet med 65 pct. Udligningsprocenten er således faldende med et stigende beskatningsgrundlag pr. indbygger og vil for en kommune med et beskatningsgrundlag pr. indbygger på 90 pct. af landsgennemsnittet være på 45 pct.

Alle kommuner, der er omfattet af § 18-ordningen i dag, vil således have en gevinst på denne model. Dog således at kommuner med de svageste beskatningsgrundlag får de mindste gevinster. Modellen vil herudover have betydelige byrdefordelingsmæssige konsekvenser. I alt overføres ca. 2,3 mia. kr. fra hovedstaden til landets øvrige kommuner. Heraf modtager kommuner omfattet af den nuværende § 18-ordning ca. 1,2 mia. kr. og øvrige kommuner uden for hovedstadsområdet ca. 1,1 mia. kr. Blandt øvrige kommuner uden for hovedstadsområdet har hovedparten af kommunerne en gevinst ved denne model, hvor kommunen med den største gevinst har en gevinst på 0,8 pct. af beskatningsgrundlaget. En mindre gruppe på 4 kommuner har tab, hvoraf kommunen med det højeste tab har tab på 0,4 pct. af beskatningsgrundlaget.

I kapitel 17 er det overvejet at omlægge fordelingsnøglen for bloktilskud fra den nuværende fordeling efter beskatningsgrundlag til en fordeling efter indbyggertal. Der er her også foretaget en beregning af, hvorledes en forhøjelse af udligningsniveauet vil påvirke byrdefordelingen, men med bibeholdelse af § 18-udligningen, som den eksisterer i dag.

Udvalget vurderer, at modellen 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 indebærer modellen kun en beskeden ændring. 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 til væksttilskud med fast tilskud i en 4-årig periode

Det kunne overvejes at omlægge det nuværende § 18-tilskud til et væksttilskud, hvor tilskuddet tildeles for en 4-årig periode til de kommuner, der ligger under § 18-grænsen for beskatningsgrundlag.

Den enkelte kommune, der i dag modtager § 18-tilskud, vil efter omlægningen i den 4-årige periode modtage et tilskud udmålt med udgangspunkt i de nuværende regler for beregning af § 18-tilskuddet, men i modsætning til i dag fastholdes tilskuddet uændret i en 4-årig periode. Kommunerne med de svageste beskatningsgrundlag vil således have sikkerhed for et bestemt tilskud i en længere periode. Det forudsættes, at tilskuddet reguleres i perioden, således at realværdien fastholdes.

Modellen kan udformes, så der i den 4-årige periode hvert år overføres et beløb fra det primærkommunale statstilskud svarende til det samlede tilskud, der udbetales til kommunerne.

Efter omlægningen vil en vækst i skattegrundlaget for kommunerne omfattet af § 18-ordningen i lighed med de øvrige kommuner uden for hovedstadsområdet alene blive udlignet med 45 pct. mod 85 pct. efter de gældende regler. Dette vil styrke incitamenterne for kommunerne til at igangsætte initiativer, der på sigt kan bidrage til at forbedre deres økonomiske grundlag – heraf benævnelsen ”væksttilskud”.

§ 18-tilskuddet skal efter omlægningen i lighed med de øvrige tilskud og udligningen efter tilskuds- og udligningsloven ydes som et generelt tilskud, der indgår i finansieringen af de kommunale opgaver i lighed med de kommunale skatteindtægter. Tilskuddet skal således ikke øremærkes til bestemte

formål, men skal frit kunne anvendes af den enkelte kommune efter den lokale prioritering.

Tilskuddet skal som nævnt ydes som et generelt tilskud. Der kunne dog på forskellig vis opmuntres til strukturelle og vækstfremmende tiltag fra modtagekommunen. F.eks. kunne der stilles krav om eller opfordres til, at kommunen udarbejdede et fireårigt program for hvorledes nogle vækstsmål, fx via øget erhvervsaktivitet eller øget bosætning, kunne opnås. I overvejelserne må indgå det forhold, at omlægningen ikke indebærer, at den kommunale sektor tilføres ekstra midler til finansiering af strukturelle og vækstfremmende tiltag.

Det kunne overvejes, at stille mere specifikke betingelser for at kunne modtage tilskuddet i form af erhvervs- og beskæftigelsesrettede initiativer etc. Hermed ville der i højere grad blive tale om et egentligt ”aftaletilskud”, idet kommunen skulle vedkende sig opfyldelsen af en aftale i forhold til tilskudsgiver, staten, for at kunne modtage tilskuddet. Sådanne særlige betingelser i forbindelse med ydelse af tilskuddet ville dog kunne komme i konflikt med ønskerne til dels et enkelt administrerbart og gennemskueligt system, dels kommunernes selvbestemmelsesret. Endvidere må det som tidligere nævnt indgå i overvejelserne, at omlægningen ikke indebærer, at den kommunale sektor tilføres ekstra midler til finansiering af disse initiativer.

For de kommuner, der i den 4-årige periode har en lavere vækst i forhold til udviklingen i hele landet, vil tilskuddet alt andet lige kunne blive lavere end tilskuddet efter den nuværende § 18-ordning.¹⁷ For disse kommuner kan der eventuelt på forhånd fastsættes et tillæg finansieret af de nuværende midler til særligt vanskeligt stillede kommuner eller af det generelle statstilskud. En mulighed er f.eks. at udmåle tilskuddet med en procent, der er højere end 40 pct. for de kommuner, der i de 3 år, der ligger forud for tilskudsperioden, har haft en vækst i skattegrundlaget under landsgennemsnittet.

Hvis der herudover skal ske en sikring af kommuner, som mod forventning får en lav vækst i skattegrundlaget, ville det kunne ske via en form for garanti, hvor kommunen ville få mindst det samme tilskudsbeløb som efter den nuværende ordning. I dette tilfælde vil der ikke være de samme incitamentsvirkninger ved en omlægning af § 18-tilskuddet for kommuner med lav vækst. Endvidere vil det ekstra tilskud skulle finansieres.

¹⁷ Historisk set har kommunerne med de laveste skattegrundlag pr. indbygger gennemsnitligt set haft en kraftigere indkomstudvikling end øvrige kommuner, jf. f.eks. regeringens regionalpolitiske redegørelser.

Alt i alt indebærer modellen med en fastlåsning af tilskuddet i en 4-årig periode:

- at der som i dag udmåles et § 18-tilskud som 40 pct. af forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger og 90 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger for kommuner med et beskatningsgrundlag under 90 pct. af landsgennemsnittet,
- beløbet indgår i en sum, som staten skal anvende fuldt ud til finansiering af det fastlåste § 18-tilskud,
- det betyder i praksis, at de kommuner, som er § 18-kommuner i udgangsåret får tildelt det beregnede § 18-tilskud – men fast i fire år, hvorved ”fattigdomsfælden” undgås,
- enkelte kommuner, der kommer under § 18-ordningen i løbet af de fire følgende år, kan tildeles tilskud for den resterende del af perioden,
- tilskuddet øremærkes ikke til bestemt formål, men kan frit anvendes af den enkelte kommune efter den lokale prioritering,
- ved modtagelse af tilskuddet kan der eventuelt stilles krav om udarbejdelse af et program for kommunens vækstfremmende politik for 4-årsperioden eller kommunen kan opfordres til at udarbejde en sådan politik. I overvejelserne må indgå det forhold, at omlægningen ikke indebærer, at den kommunale sektor tilføres ekstra midler til finansiering af strukturelle og vækstfremmende tiltag.

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 væksthæmmende politik i 4-årsperioden eller om kommunen kan opfordres til at udarbejde en sådan politik.

18.2.1.3. Konklusion

I dette afsnit er redegjort for begrundelsen for den særlige udligning for kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag.

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 indretning så vidt muligt må tages hensyn til at undgå risiko for en ”fattigdomsfælde”.

En række alternative modeller til § 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 u hensigtsmæssige 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 af 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 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 vækstfremmende politik i 4-årsperioden eller om kommunen kan opfordres til at udarbejde en sådan politik.

18.2.2. Hovedstadsudligningen

18.2.2.1. Baggrund og begrundelse for en særlig hovedstadsudligning

Overvejelserne om en særlig hovedstadsudligning har fra starten haft snæver sammenhæng med byudviklingen og den kommunale struktur i området.

Frem til starten af 1900-tallet havde byudviklingen i København i hovedsagen fundet sted inden for kommunegrænsen. Men da der ikke efter 1902 blev gennemført yderligere udvidelser af Københavns Kommune – trods drøftelser i 1920'erne om indlemmelse af Gladsaxe og Lyngby-Taarbæk Kommuner – kom byens vækst herefter hovedsageligt til at ske uden for kommunegrænsen. Der har dog efterfølgende i flere omgange været overvejelser om ændring af den kommunale struktur i hovedstadsområdet – herunder om sammenlægning af Københavns og Frederiksberg Kommuner. Udligning er i den forbindelse blevet set som et alternativ til egentlige kommunesammenlægninger. Nedenfor er kort skitseret den udvikling, der førte frem til den første hovedstadsudligning i 1937.

I hovedstaden tog byudviklingen rigtig fart, da industrialiseringen begyndte i midten af 1800-tallet. København voksede fra ca. 150.000 indbyggere i 1860 til ca. 360.000 indbyggere omkring år 1900. Mulighederne for yderligere byudvikling inden for de daværende kommunegrænser var dermed stort set udtømt. I 1901 indlemmedes Brønshøj, Vigerslev, Valby og Kongens Engshave Sogne og i 1902 Sundbyernes Kommune i Københavns Kommune. Ved disse indlemmelser blev Københavns Kommunes areal næsten tredob-

let, og Frederiksberg Kommune kom til at ligge som en enklave i København.

Udvidelsen gav mulighed for fortsat udbygning inden for kommunegrænsen, og i første halvdel af 1900-tallet fordobledes kommunens indbyggertal, svarende til ca. 768.000 indbyggere i 1950. Omkring 1920 indledtes en kraftig udflytning af mindrebedragede familier fra Københavns Kommune til Rødovre og Hvidovre Kommuner, hvilket skabte store sociale og økonomiske problemer for de to kommuner. Indenrigsministeriet nedsatte i 1923 et udvalg til at undersøge forholdene nærmere. Da de to kommuner modsatte sig en indlemmelse, indskrænkede udvalget sig til at foreslå en økonomisk bistand fra Københavns Kommune.

I 1920'erne blev der ført drøftelser mellem Københavns og Frederiksberg Kommuner om konkrete løsninger på en række fælles problemer, herunder konsekvenserne af, at en række borgere i Frederiksberg Kommune havde deres arbejde i København. På baggrund af en henvendelse fra Københavns Kommune til Indenrigsministeriet blev der i 1930 nedsat en kommission, der fik til opgave "at fremskaffe Grundlag for en Bedømmelse af, i hvilket omfang økonomiske, sociale, tekniske og andre Forhold mellem Københavns og Frederiksberg Kommuner maatte gøre et nærmere kommunalt Fællesskab mellem de to Kommuner ønskeligt, og hvorledes et saadant Fællesskab da vilde være at ordne." Kommissionen afgav i 1935 sin betænkning vedrørende København og Frederiksberg. Kommissionens overvejelser dannede baggrund for udarbejdelsen af lovforslag om den første egentlige hovedstadsudligning.

Der var dog ikke enighed i kommissionen om den fremtidige ordning i hovedstadsområdet. Kommissionens synspunkter og argumenter er illustreret ved nogle udvalgte citater nedenfor. Som det fremgår, blev der i kommissionen fokuseret på de uheldige virkninger af store økonomiske uligheder inden for det sammenhængende byområde. Omvendt blev der også fra Frederiksberg Kommunes repræsentanter peget på uheldige virkninger af at indføre fuld udligning af disse forskelle.

Uddrag af de københavnske medlemmers udtalelse (s. 13-14):

"Spørgsmålet København-Frederiksberg er opstået derved, at en Befolkning, som lever i samme By under samme Erhvervsvilkår, kommunalt er spaltet i to Grupper af forskellig økonomisk og social Struktur.

København og Frederiksberg er et fælles Bysamfund, hvis Fundament er Københavns Beliggenhed og Udvikling gennem Tiderne. Kun dette Eksi-

stensgrundlag har muliggjort Frederiksbergs stærke Vækst i sidste Halvdel af forrige og Begyndelsen af dette Aarhundrede, ligesom ogsaa den følgende Tids Tilgang af de bedst stillede Befolkningsklasser skyldes denne Samhøren med København.

Udviklingen har for længst sprængt de historiske Grænselinier, hvorpaa Frederiksbergs Bestaaen som selvstændig Kommune beror. Frederiksberg er saavel geografisk som erhvervmæssig blevet et Bykvarter i København, og dette Kvarter er i Tidens Løb rykket Byens Knudepunkt stedse nærmere.

Frederiksberg er gennem Aarene i udpræget Grad blevet Bosted for de mere velstående Dele af Befolkningen indenfor det fælles Bysamfund, medens Arbejderklassen omvendt er forholdsvis langt talrigere i København.”

Uddrag af de frederiksbergske medlemmers udtalelse (s. 96-97):

”Medens Frederiksberg paa Grund af Boligforholdene hidtil kun i ringe Grad har kunnet virke som Skattely for København, og kun vil have ringe Mulighed derfor i Fremtiden, da Bebyggelsen af den er saa vidt fremskredet, er der i Gentoft, som foran paavist, Plads for en Bebyggelse, der i særlig Grad vil tiltale den velhavende Befolkning. Der er Hensyn, som binder selv velhavende Folk til at bo i København, men den frederiksbergske Befolkning er i meget ringere Grad stedbunden, og Størstedelen vil lige så godt og bekvemt kunne bo i Gentoft som paa Frederiksberg. Det ville derfor kun vare faa Aar, efter at Indkomstskatten på Frederiksberg var sat op i Højde med den københavnske, før en stor Del af den mere velhavende frederiksbergske Befolkning vilde have fundet Vej til Gentoft og Forstadskommunerne. Herved vilde den frederiksbergske Befolkning skifte Karakter; den tilbageblivende Del af Befolkningen og den Befolkning, som afløste den udvandrede, vilde blive af samme Struktur som i de tilgrænsende københavnske Kvarterer, saa at den gennemsnitlig ikke vil have større Indtægter end den derværende københavnske Befolkning, men paaføre samme Udgifter som denne.

At en saadan Udvikling vilde blive økonomisk skæbnesvanger for Frederiksberg og en betydelig Del af dens Beboere er indlysende.

Det er derfor ganske udelukket, - hvis man ikke vil forvolde et saadant Sammenbrud, hvis Følger ikke kan oprettes ved senere Ordning af det øvrige Hovedstadsproblem – at der kan ske en Løsning af de Problemer, Hovedstadssamfundets Udvikling har fremkaldt, isoleret for København og Frederiksberg. Det er et Problem, der overhovedet ikke uden uoverkommelige Ulemper kan løses stykkevis; det maa ske samtidig for samtlige de Hovedstadskommuner, for hvilke de samme Problemer foreligger.”

Uddrag af udtalelse fra formanden og sekretæren (s. 101):

”Overalt hvor et Bysamfund, som i geografisk og erhvervmæssig Henseende udgør en Enhed, bestaar af 2 eller flere Kommuner, og der som her opstaar en betydelig Forskel i Kommunernes Skattebehov, vil Resultatet blive, at de Borgere, for hvem Skatternes Størrelse har mere økonomisk Betydning end Huslejen, og som ikke er bundet til at have deres Bolig et bestemt Sted inden for Omraadet, fortrinsvis vil vælge deres Bolig i den Kommune, hvor Skattebyrden er mindst, medens paa den anden Side de mindrebemidlede Borgere, for hvem Huslejens Højde har mere Betydning end Skatterne, vil vælge deres Bolig i den Kommune, hvor Huslejen er mindst.

Fortsættes en saadan Udvikling gennem flere Aar, maa dette uvægerligt medføre, at Forskellen i Skattebyrden stadig øges, og at Huslejen vil vise stigende Tendens i den Kommune, hvor Skatterne er lavest, og samtidig være vigende i den Kommune, hvor de er højest. De bestaaende kommunale Forhold kan derfor i Løbet af faa Aar medføre saa store økonomiske og sociale Forskydninger mellem de to Kommuner, at Virkningen kan blive skæbnesvanger for såvel Københavns Kommune som saadan som for de Erhverv og Værdier, der findes inden for denne Kommunes Område.”

Kommissionen opstillede tre løsningsmuligheder:

En sammenslutning af Københavns og Frederiksberg Kommuner

Oprettelse af et kommuneforbund mellem de to kommuner

Etablering af en økonomisk udligning og et teknisk samarbejde mellem de to kommuner

Et flertal af kommissionens medlemmer (Københavns Kommunes medlemmer samt formanden og sekretæren) anbefalede en sammenslutning af de to kommuner – alternativt etablering af en udligningsordning og et teknisk samarbejde.

Et mindretal (Frederiksberg Kommunes medlemmer) afviste en sammenslutning og anbefalede etablering af en begrænset indtægtsudligning.

Hovedstadsudligning siden 1937

Kommissionens betænkning dannede baggrund for den første hovedstadsudligning, som blev vedtaget i 1937.

Allerede ved indførelsen af denne udligning – der omfattede Københavns, Frederiksberg og Gentofte Kommuner – blev det fremhævet, at der inden for et sammenhængende byområde vil være behov for en særlig udligning mel-

lem kommunerne, hvis man skal undgå uacceptable forskelle i kommunernes beskatning og service. 1937 udligningen var alene en indtægtsudligning, der omfattede kommunernes skattegrundlag. Ordningen var - med en enkelte mindre ændring i 1959 - i princippet gældende helt frem til 1973. I 1959 blev det udligningsbeløb, som Gentofte og Frederiksberg Kommuner betalte til Københavns Kommune midlertidigt fikseret på det niveau, ordningen havde i 1957/58. Denne midlertidige fiksering blev efterfølgende forlænget, og fikseringen var således gældende helt frem til 1973.

I en betænkning afgivet af hovedstadskommissionen i 1948 blev det drøftet, om ordningen burde udvides til en større del af hovedstadsområdet kommuner. Udvidelsen blev dog først en realitet med lov nr. 234 af 4. juni 1969, hvor der med virkning for regnskabsårene 1970-71 og 1971-72 blev indført et særligt vækstkommunalt tilskud for kommuner i hovedstadsområdet. Ordningen blev forlænget til 1972-73, og indgik herefter som en del af den generelle hovedstadsudligning. Det blev vurderet, at hovedstadskommunernes meget forskellige struktur gjorde det nødvendigt at give et særligt tilskud til vækstkommunerne i området, idet disse kommuner generelt var i en vanskelig økonomisk situation, præget af store udgifter til udbygning af den kommunale service. Tilskuddet blev fordelt til de kommuner, der havde et beskatningsgrundlag pr. indbygger på under 95 procent af gennemsnittet for hovedstadsområdet og en befolkningstilvækst på mindst 5 procent i årene 1965-68. Tilskuddet blev finansieret af de kommuner i hovedstadsområdet, der havde et beskatningsgrundlag pr. indbygger på over 105 procent af gennemsnittet.

Fra 1973 trådte et nyt generelt udligningssystem i kraft for hele landet, og den fikserede 1937-udligning for Københavns, Frederiksberg og Gentofte Kommuner blev herefter erstattet af det nye generelle udligningssystem. For hovedstadsområdet omfattede det nye tilskuds- og udligningssystem både de landsdækkende ordninger og en særlig hovedstadsudligning.

Udvidelsen af hovedstadsudligningen kom i forlængelse af den debat, der blev ført omkring 1970 om kommuneinddelingen i hovedstadsområdet. I hovedstadsreformudvalgets betænkning blev der peget på, at den stedfundne erhvervs- og byudvikling havde betydet, at der var opstået en ”funktionel sammenhæng” mellem hele hovedstadsområdet.

Hovedstadsudligningen indebar en udligning af forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. Herudover indgik en ny særtilskudsordning for vækstkommunerne i hovedstadsområdet. Denne tilskudsordning erstattede således

den tidligere midlertidige vækstkommunale tilskudsordning for årene 1971-73.

Med reformen i 1973 var der etableret en hovedstadsudligning for hele hovedstadsområdet. Udligningsordningen omfattede både en udligning af forskelle i beskatningsgrundlag og forskelle i udgiftsbehov. Den nuværende hovedstadsudligning bygger i princippet på ordningen fra 1973. Der er naturligvis sket en række omlægninger og tilpasninger af udligningssystemet i perioden. Men grundlæggende har der siden 1973 været en hovedstadsudligning, der omfattede alle kommuner i hovedstadsområdet, og som indebar udligning af både beskatningsgrundlag og udgiftsbehov.

Begrundelsen for en særlig hovedstadsudligning m.v.

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 hovedstadsreformudvalgets betænkning fra 1971 blev der peget på, at den stedfundne erhvervs- og byudvikling havde betydet, at der var opstået en ”funktional sammenhæng” mellem hele hovedstadsområdet. Denne betænkning var en del af baggrunden for indførelse af en hovedstadsudligning fra 1973, som omfattede hele hovedstadsområdet. Udviklingen i hovedstadsområdet i årene efter krigen, og specielt i 1960’erne og 1970’erne indebar en voldsom udbygning i omegnskommunerne. Udviklingen blev i vidt omfang styret af den overordnede planlægning for hovedstadsområdet, som indebar, at en væsentlig del af boligudbygningen i 1960’erne og 1970’erne blev koncentreret i kommunerne vest og syd for København. En af forudsætningerne for denne koncentration af boligudbygningen i bestemte områder har været den store mobilitet i området, således at bolig og arbejdsplads ikke nødvendigvis skulle ligge i samme kommune.

Hovedstadsområdet er det eneste sted i landet, hvor en sammenhængende by er opdelt i flere kommuner. Boligudbygningen har betydet, at mange kommuner i hovedstadsområdet har en overvægt af bestemte typer af boliger. I nogle kommuner er der forholdsvis mange almennyttige boliger, i andre forholdsvis mange parcelhuse mv. Denne boligsammensætning er medvirkende til, at der er opstået betydelige sociale forskelle mellem beboerne i de enkelte kommuner. Den kraftige udbygning af enkelte kommuner inden for en forholdsvis kort periode har betydet en generationseffekt. Dels er disse

kommuners institutioner, infrastruktur mv. etableret inden for nogle få år, og dels er der en skæv alderssammensætning i befolkningen.

Det kan i sammenhæng hermed oplyses, at 60 pct. af de beskæftigede i hovedstadsregionen bor i andre kommuner i hovedstadsregionen. Der har endvidere fra 1993-2002 været en vækst på 13 pct. i antallet af personer, der bor i andre kommuner end hvor de arbejder. For Københavns Kommune er det 52 pct. af de beskæftigede, der bor i andre kommuner i hovedstadsregionen. Til sammenligning er det i Århus, Ålborg og Odense 26-28 pct. af de beskæftigede, der bor i andre kommuner. Der er endvidere en stor spredning i indkomsterne i hovedstadsregionen, hvor beskatningsgrundlaget pr. indbygger for kommunerne varierer mellem 127.000 kr. og 283.000 kr.

Disse forhold har betydet, at man har fundet behov for en særlig hovedstadsudligning, og endog en særtilskudspulje til kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske problemer. Hovedstadsudligningen omfatter både en udligning af forskelle i beskatningsgrundlag og forskelle i udgiftsbehov. Med hensyn til opgørelsen af udgiftsbehov skal det bemærkes, at det er muligt at anvende andre kriterier end dem, der anvendes i landsudligningen. Det skyldes, at visse mere bymæssige kriterier kan have en god statistisk sammenhæng med udgifterne i kommunerne i hovedstadsområdet, men ikke på landsplan.

Det skal bemærkes, at afgrænsningen af hovedstadsområdet i udligningssammenhæng har fulgt amtsgrænserne, dvs. at området ud over Københavns og Frederiksberg Kommuner omfatter samtlige kommuner i Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter. Denne afgrænsning indebærer, at hovedstadsområdet også omfatter kommuner, der ligger uden for det sammenhængende byområde. Men hovedparten af befolkningen i området bor dog i det sammenhængende byområde. Afgrænsningen af området kan diskuteres, og der har både været argumenteret for en mere snæver afgrænsning og for en udvidelse til dele af Vestsjællands og Storstrøms amter.

Hovedstadsudligningen er navnlig til fordel for Københavns Kommune, en række kommuner på vestegnen og i udkanten af hovedstadsområdet. De største bidragydere til ordningen er Frederiksberg Kommune og de velhavende kommuner nord for København.

Det har været nævnt, at hovedstadsudligningen indebærer en særbehandling af kommunerne i hovedstadsområdet. Ordningen betyder, at de kommuner i hovedstadsområdet, der har et lavt beskatningsgrundlag, vil modtage betydeligt mere i udligning end tilsvarende kommuner uden for hovedstadsområdet. Omvendt vil kommuner i hovedstadsområdet med et højt beskatnings-

grundlag skulle bidrage betydeligt mere til udligningen end tilsvarende kommuner uden for hovedstadsområdet.

Der er tilsyneladende en vis enighed i hovedstadsområdet om, at der er behov for en hovedstadsudligning, selv om der ikke er enighed om udformningen af ordningen eller udligningens omfang.

Det forhold, at hovedstadskommunerne både indgår i landsudligningen og i hovedstadsudligningen indebærer, at deres samlede udligningsniveau bliver meget højt. Med henblik på at undgå, at det samlede udligningsniveau for en kommune kan overstige 90 procent, er der indført en overudligningsregel, som indebærer, at udligningen af marginale ændringer i en kommunes udskrivningsgrundlag ikke kan overstige 90 procent af ændringen.

Det høje udligningsniveau er blevet kritiseret for at kunne fratage kommunerne et incitament til at fremme erhvervsudviklingen i kommunen, idet kommunen alligevel ikke vil kunne få særlig meget udbytte af de stigende skatteindtægter.

Ordningen er ligeledes blevet kritiseret for at kunne give problemer i samspillet med landsudligningen. Det kan være vanskeligt at forstå, hvordan de to systemer spiller sammen. Endvidere kan ordningen opfattes som et loft over landsudligningen forstået på den måde, at udligningsniveauet i landsudligningen ikke kan sættes op, fordi det vil give anledning til overudligning i hovedstadsområdet.

Hovedstadskommunerne indgår i landsudligningen af udgiftsbehov og derudover i den særlige hovedstadsudligning af udgiftsbehov. I hovedstadsudligningen opgøres udgiftsbehovet på en lidt anden måde end i landsudligningen. Det skyldes blandt andet, at kommunerne i hovedstadsområdet er mere homogene end kommunerne i hele landet, således at enkelte kriterier vil kunne anvendes som udtryk for udgiftsbehovene i hovedstadskommunerne, uanset at det samme kriterium ikke vil kunne anvendes i landsudligningen. Denne problemstilling er nærmere belyst i kapitel 19, afsnit 5.

18.2.2.2. Alternativer modeller

Afskaffelse af hovedstadsudligningen

På ovennævnte baggrund undersøges mulighederne for at afskaffe hovedstadsudligningsordningen.

En eventuel afskaffelse af ordningen må dog ses i forhold til udligningsniveauet i landsudligningen. En afskaffelse af ordningen vil med det nuværen-

de udligningsniveau i landsudligningen give betydelige byrdefordelmæssige forskydninger for kommunerne i området. Det vil specielt ramme en række kommuner på Vestegnen, som modtager betydelige tilskud både fra udligningen af beskatningsgrundlag og fra udligningen af udgiftsbehov. På den anden side må det bemærkes, at hvis udligningsniveauet i landsudligningen hæves betydeligt, vil behovet for en særskilt hovedstadsudligning blive reduceret tilsvarende.

Udvalget vurderer, at en afskaffelse af ordningen uden anden afbødende foranstaltning vil hæve skatteprocenten eller sænke serviceniveauet i en del kommuner i hovedstadsområdet i et omfang, som eventuelt kan føre til ustabilitet i bosætningen og politisk uacceptable forskelle i serviceniveauer indenfor et sammenhængende byområde.

Til gengæld ville en afskaffelse af ordningen være til fordel for de kommuner i hovedstadsområdet, der har en højt beskatningsgrundlag – specielt en række kommuner nord for København.

De byrdefordelmæssige forskydninger ved en afskaffelse af ordningen ville i et vist omfang kunne afbødes via en særtilskudspulje. Det skal dog bemærkes, at der gennem den nuværende hovedstadsudligning sker en omfordeling af ca. 1,9 mia. kr. via udligningen af beskatningsgrundlag og ca. 0,6 mia. kr. via udligningen af udgiftsbehov (2003-niveau). Det er næppe realistisk at forestille sig, at så store byrdefordelmæssige forskydninger kan kompenseres gennem særtilskud.

Regionale udligningsordninger som supplement til landsudligningen

Hvis problemet er en særbehandling af kommunerne i hovedstadsområdet i forhold til kommuner uden for hovedstadsområdet, kunne det tale for, at der blev indført tilsvarende regionale udligningsordninger andre steder i landet. Sådanne ordninger kunne indføres amtsvis eller efter andre opdelinger, f.eks. efter en inddeling i arbejdskraftsoplande.

Det må dog tages i betragtning, at sådanne regionale ordninger fortsat vil indebære skævheder, idet den enkelte kommune vil blive udlignet i forhold til den region, den tilhører. Den regionale inddeling vil så blive afgørende for det niveau, den enkelte kommune vil blive udlignet i forhold til. For den enkelte kommune vil der formentlig i mange tilfælde ikke være noget entydigt regionalt tilhørsforhold, og det vil i disse tilfælde virke tilfældigt for kommunen, om den tilhører den ene eller den anden region.

Hertil kommer, at hvis der skal være både en landsudligning og en regional udligning, vil der formentlig ikke også være plads til yderligere en udlig-

ningsordning for kommuner med svagt beskatningsgrundlag. På nuværende tidspunkt fører alene landsudligningen og udligningen for kommuner med svagt beskatningsgrundlag (§ 18-udligningen) til overudligning i en række kommuner. Hvis der skal tilføjes endnu en udligningsordning, vil det give problemer med overudligning.

Udvalget vurderer, at udligningen mellem kommunerne uden for hovedstadsområdet varetages mere hensigtsmæssigt gennem en samlet landsudligning end gennem regionale udligningsordninger.

Ændret hovedstadsudligning

Hvis problemet med hovedstadsudligningen er samspillet mellem denne ordning og landsudligningen, må det overvejes, om ordningen kan omlægges, således at disse samspilsproblemer kan undgås.

I det nuværende system fungerer landsudligningen og hovedstadsudligningen uafhængigt af hinanden, men kommunerne i hovedstadsområdet indgår i begge ordninger. I landsudligningen udlignes der 45 procent af forskellene i beskatningsgrundlag pr. indbygger i forhold til landsgennemsnittet. I hovedstadsudligningen udlignes der yderligere 40 procent af forskellene i beskatningsgrundlag pr. indbygger i forhold til hovedstadsgennemsnittet. Det samlede udligningsniveau for en hovedstadskommune er således 85 procent. Da den skattetryksfaktor, der indgår i udligningen, er højere end den enkelte kommunes skatteprocent, vil den enkelte kommune i praksis miste mere end 85 procent af en indtægtsfremgang i udligning. Overudligningsreglen sikrer dog, og en kommune ikke kan miste mere end 90 procent af en indtægtsfremgang.

De nuværende ordninger indebærer, at hvis udligningsniveauet i landsudligning forhøjes, vil det presse udligningsniveauet i hovedstadsområdet op, således at der bliver tale om overudligning.

Det er i visse tilfælde blevet opfattet som en fastlåsning af landsudligningen på det nuværende niveau, idet ændringer i landsudligningen ville føre til problemer med hovedstadsudligningen. Nedenfor er skitseret to modeller, der sigter mod at løse dette problem.

Hovedstadsudligning som overbygning på landsudligningen

I det nuværende system er hovedstadskommunerne som nævnt ovenfor omfattet af to udligningssystemer, som fungerer uafhængigt af hinanden.

I stedet kunne man opstille et system, hvor hovedstadsudligningen fungerer som en overbygning på landsudligningen.

Gennem landsudligningen sker der en vis udjævning af forskellene i kommunernes beskatningsgrundlag. Det er derfor nærliggende at se hovedstadsudligningen som en overbygning på landsudligningen, dvs. som et udtryk for, at landsudligningen ikke indebærer en tilstrækkelig udligning mellem kommunerne i hovedstadsområdet.

Tages konsekvensen af denne synsvinkel, er det nærliggende at lade en yderligere udligning af forskellene mellem kommunerne i hovedstadsområdet tage udgangspunkt i situationen efter landsudligning, dvs. det udlignede beskatningsgrundlag.

Hovedstadsudligningen bliver således en integreret del af det generelle udligningssystem. Jo større udligning der sker gennem landsudligningen, jo mindre forskelle vil der være at udligne i hovedstadsudligningen. Derved undgås samspilsproblemer mellem de to ordninger, idet der i denne model i hovedstadsudligningen tages hensyn til den udligning, der allerede er foretaget gennem landsudligningen.

Udligningsordningen kan i praksis udformes efter samme principper som den nuværende hovedstadsudligning. Men hvor der i den nuværende ordning sker en udligning af forskelle i beskatningsgrundlag før udligning, vil der i denne model skulle ske udligning af forskelle i det udlignede beskatningsgrundlag. En neutral omlægning i forhold til det nuværende system indebærer, at udligningsniveauet i hovedstadsudligningen sættes til ca. 85,4 procent.

Det udlignede beskatningsgrundlag opgøres som kommunens beskatningsgrundlag tillagt/fratrullet tilskud eller tilsvarende fra landsudligningen af beskatningsgrundlag omregnet til beskatningsgrundlagsværdi. Omregningen til beskatningsgrundlagsværdi sker ved division af tilskuddet/tilsvaret med det landsgennemsnitlige beskatningsniveau. Beregningen er illustreret nedenfor.

Tabel 18.16. Illustration af hovedstadsudligning beregnet på det udlignede beskatningsgrundlag

	København Kommune	Frederiks- berg Kom- mune	Søllerød Kommune	Frederiks- værk Kommune	Hoved- stadsområ- det
1. Beskatnings- grundlag	65.141.970	15.473.337	8.214.882	2.417.001	271.764.909
2. Indbyggertal	505.557	91.681	31.386	20.271	1.818.217
3. Beskatnings- grundlag pr. indb.	128,852	168.774	261,737	119,234	149,468
4. Landsudligning af beskatnings- grundlag	-59.232	-409.956	-458.592	18.888	-4.301.580
5. Landsgennem- snitligt beskat- ningsniveau	0,205150	0,205150	0,205150	0,205150	0,205150
6. Landsudligning omregnet til be- skatningsgrund- lagsværdi (4)/(5)	-288.725	-1.998.319	-2.235.394	92.069	-20.967.932
7. Udlignet be- skatningsgrundlag (1) + (6)	64.853.245	13.475.018	5.979.488	2.509.070	250.796.977
8. Udlignet be- skatningsgrundlag pr. indbygger	128,281	146,977	190,514	123,776	137,936
9. Udligningsni- veau	0,854120	0,854120	0,854120	0,854120	0,854120
10. Skattetryks- faktor	0,212561	0,212561	0,212561	0,212561	0,212561
11. Hovedstadsud- ligning	886.176	-150.492	-299.604	52.104	0

Med det valgte udligningsniveau på ca. 85,4 procent vil denne ordning være neutral i forhold til det nuværende system.

Statsfinansieret udligning

En anden model kunne være indførelse af en statsfinansieret udligning, svarende til den ordning, der var gældende fra slutningen af 1980'erne og frem til 1995.

Denne ordning indebærer, at landsudligningen kun omfatter kommunerne uden for hovedstadsområdet. For disse kommuner foretages der en udligning af forskelle i forhold til et fastsat udligningsniveau, der i den tidligere ordning var fastsat til gennemsnittet for kommunerne i hovedstadsområdet. Næsten alle kommuner uden for hovedstadsområdet har et beskatningsgrundlag pr. indbygger under dette niveau. Der vil derfor kun være ganske få kommuner, der vil skulle betale til ordningen, mens næsten alle kommuner uden for hovedstadsområdet vil modtage tilskud fra ordningen. Dette tilskud finansieres af bloktilskuddet.

Kommunerne i hovedstadsområdet indgår i denne model ikke i den statsfinansierede landsudligning. Disse kommuner indgår alene i en hovedstadsudligningsordning, hvor der foretages en udligning af forskelle i beskatningsgrundlag i forhold til gennemsnittet for hovedstadsområdet. I den tidligere ordning var udligningsniveauet fastsat til 90 procent.

Denne model har den fordel, at hovedstadsudligningen i princippet fungerer uafhængigt af landsudligningen. Der kan foretages ændringer i landsudligningen uden at det påvirker hovedstadsudligningen direkte. Der vil dog være en indirekte påvirkning af hovedstadskommunerne, idet et ændret udligningsniveau i den statsfinansierede udligning vil påvirke størrelsen af det bloktilskud, der vil være til rest til fordeling mellem kommunerne.

Modellen har den ulempe, at de faktiske betalingsstrømme bliver skjult. I det nuværende system er der transparens i systemet, idet betalingsstrømmene er synlige i form af tilskud eller tilsvær til udligningsordningerne. Det var en del af formålet med udligningsreformen i 1995 at synliggøre disse betalingsstrømme. I et system med statsfinansieret udligning er betalingerne mellem kommunerne skjult, idet de direkte betalinger sker via bloktilskuddet. Hovedstadskommunernes bidrag til ordningen vil være det bloktilskud, som disse kommuner går glip af, fordi det i stedet anvendes til statsfinansieret udligning til kommunerne uden for hovedstadsområdet. Jo større udligningsbeløb, der betales til disse kommuner, jo mindre bloktilskud vil kommunerne i hovedstadsområdet modtage.

18.2.2.3. Konklusion vedrørende hovedstadsudligningen

Udvalget vurderer, at der fortsat kan argumenteres for et behov for en særlig udligningsordning for kommunerne i hovedstadsområdet, men 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. 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, men der er tilsyneladende en vis konsensus om den nuværende afgrænsning, der følger amtsgrænserne og dermed dækker det område, der omfattes af HUR – Hovedstadens Udviklings Råd.

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 at 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.

18.3. Overvejelser om en samlet alternativ model

Udvalget konstaterer i afsnit 18.1 ud fra en principiel betragtning, at eksistensen af udligningsfrie beskatningsmuligheder er med til at svække den ønskede sammenhæng mellem skat og service, som er et hovedformål med udligningen. Hvis det vurderes hensigtsmæssigt at inddrage de nuværende

udligningsfrie beskatningsmuligheder i udligningen, vil hensynet til et enkelt samlet udligningssystem umiddelbart tale for at inkorporere en selskabsskatteudligning og udligningen af pensionsafgifter i de generelle ordninger.

I afsnit 18.2 er redegjort for begrundelserne for de to særlige udligningsordninger - § 18-udligningen og hovedstadsudligningen. Der er endvidere overvejet alternative modeller til de to ordninger.

Vedrørende § 18-udligningen konkluderer udvalget, at et element af kompensation for lavt beskatningsgrundlag også må indgå i et fremtidigt tilskuds- og udligningssystem, medmindre der sker en betydelig forhøjelse af udligningsniveauet i landsudligningen.

Udvalget vurderer endvidere, at en model med at erstatte § 18-ordningen med en forhøjelse af udligningsniveauet til 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 denne model en generelt kraftigere udligning af forskellene i beskatningsgrundlag, men i forhold til de svageste kommuner har modellen kun en beskedent virkning. I den forbindelse bemærkes, at en forhøjelse af udligningsniveauet i landsudligningen vil indebære, at hovedstadsudligningen skal nedsættes eller bortfalde, hvilket vil betyde, at de hensyn, der ligger bag hovedstadsudligningen, ikke kan opfyldes eller kun delvist kan opfyldes.

Vedrørende hovedstadsudligningen vurderer udvalget, at der fortsat kan argumenteres for en særlig udligningsordning for kommunerne i hovedstadsområdet, men muligheden for en særlig hovedstadsudligning skal ses i sammenhæng med udligningsniveauet i landsudligningen.

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.

På denne baggrund er der i det følgende vist virkningen af en kombineret model, hvor udligningsniveauet i landsudligningen forhøjes fra 45 pct. til 70 pct. og de to særlige udligningsordninger - § 18-udligningen og hovedstadsudligningen - ophæves. I modellen er grundlaget for selskabsskatten og pro-

venuet af pensionsafgifter endvidere indregnet i opgørelsen af beskatningsgrundlaget i det generelle udligningssystem.

Virkingen af en sådan kombineret model er vist i tabel 18.17.

Tabel 18.17. Virkning af kombineret model

Ændring i beskatningsniveau (- = gevinst)	Antal kommuner
2,0-2,3	2
1,5-2,0	4
1,0-1,5	13
0,5-1,0	15
0,0-0,5	24
0,0- -0,5	19
-0,5 - -1,0	144
-1,0 - -1,4	50
I alt	271

Modellen indebærer betydelige byrdefordelingsmæssige ændringer. Generelt vil kommunerne uden for hovedstadsområdet med enkelte undtagelser få en gevinst ved modellen. Undtagelserne er Billund, Thyborøn-Harboøre, Holmsland, Aarup, Kalundborg, Brande, Aabenraa, Fanø, Bov, Vejle og vejen kommuner med tab fra 0,98 til 0,01 pct. af beskatningsgrundlaget. Omvendt vil et flertal af kommunerne i hovedstadsområdet tabe på modellen med undtagelse af Dragør, Gentofte og Søllerød kommuner. Størst tab har kommunerne Ballerup (2,31 skattepoint), Glostrup (2,02 skattepoint), København (1,97 skattepoint), Gladsaxe (1,76 skattepoint), Brøndby (1,75 skattepoint) og Høje-Taastrup (1,67 skattepoint). Samlet overføres knap 2,9 mia. kr. fra hovedstadskommunerne (svarende til knap 1 skattepoint) til det øvrige land.

For hovedstadskommunerne er der tab på op til 1 skattepoint for 28 kommuner, tab mellem 1 og 2 skattepoint for 17 kommuner, og tab over 2 skattepoint for 2 kommuner.

De byrdefordelingsmæssige forskydninger af modellen opgjort på kommunegrupper fremgår af de følgende tabeller. I tabel 18.18 er vist virkingen opgjort efter den geografiske dimension. Det fremgår, at modellen vil give tab for centralkommunerne, mens de øvrige kommunegrupper hver for sig under ét vil få en gevinst med størst gevinst til øvrige landkommuner, øvrige bykommuner og udkantslandkommuner.

Tabel 18.18. Virkning af kombineret model opgjort efter geografisk dimension

Kommuneinddeling	Pct. af beskatningsgrundlag
Lands gennemsnit	0,00
Centralkommuner	0,63
Øvrige centerkommuner	-0,53
Øvrige bykommuner	-0,75
Centernære landkommuner	-0,53
Øvrige landkommuner	-0,83
Udkantskommuner	-0,75

Virksomheden på kommunegrupper opgjort efter det regionaløkonomiske udgangspunkt er vist i tabel 18.19. Efter denne inddeling har den næstsvagest stillede kommunegruppe (som omfatter Københavns Kommune) størst tab på modellen. De to mest gunstigt stillede kommunegrupper har ligeledes tab, mens øvrige kommunegrupper har gevinst.

Tabel 18.19. Virkning af kombineret model opgjort efter det regionaløkonomiske udgangspunkt

Kommuneinddeling	Pct. af beskatningsgrundlag
Lands gennemsnit	0,00
Mest gunstige regionaløk. udgangspunkt	0,38
	0,17
	-0,39
	-0,66
	0,73
Svageste regionaløk. udgangspunkt	-0,77

Efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt, jf. tabel 18.20, har de to mest gunstigt stillede kommunegrupper et tab på modellen med størst tab for den næstbedst stillede kommunegruppe. Øvrige kommunegrupper har gevinst på modellen, idet det dog ikke er den svagest stillede kommunegruppe, der har den største gevinst.

Tabel 18.20. Virkning af kombineret model opgjort efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt

Kommuneinddeling	Pct. af beskatningsgrundlag
Lands gennemsnit	0,00
Mest gunstige kommunaløk. udgangspunkt	0,31
	0,83
	-0,57
	-0,86
	-0,74
Svageste kommunaløk. udgangspunkt	-0,73

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 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 under ét, og efter udvalgets vurdering forskydninger for en del kommuner i hovedstadsområdet i et omfang, som eventuelt kan føre til ustabilitet i bosætningen og politisk uacceptable forskelle i serviceniveauer indenfor 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.”

18.4. Særlige udligningsspørgsmål

18.4.1. 12 promille loftet på produktionsjord

I den kommunale udligning opgøres beskatningsgrundlaget som udskrivningsgrundlaget tillagt kommunens andel af ejendomsværdiskatter omregnet til et skattegrundlag samt endelig en andel af de afgiftspligtige grundværdier. Andelen af de afgiftspligtige grundværdier er i 2003 fastsat til 7,0 pct. De 7,0 pct. er fastsat ud fra det landsgennemsnitlige forhold mellem de indtægter kommunerne får fra indkomstskat og grundskyld.

Loftet over grundskylden på produktionsjord vil – alt andet lige – medføre, at grundskyldens landsgennemsnitlige vægt i den kommunale beskatning reduceres. Men vægten reduceres for alle kommuner med den nuværende sammenvejningsmetode, hvor der ikke skelnes mellem grundskyld på produktionsjord og grundskyld på øvrige grundværdier.

Loftet over grundskylden på produktionsjord er ved lov nr. 372, 2002, gjort permanent. 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.

Virkningen af den ændrede vægtning af grundværdierne er tidligere belyst i Finansieringsudvalgets rapport om forberedelse af de nødvendige tilpasninger i tilskuds- og udligningssystemet til ikrafttræden pr. 1. januar 2004. Udvalget beregnede virkningerne af en omlægning, hvor grundværdierne vedrørende landbrug er indregnet med 5 pct. og øvrige grundværdier med 7 pct., jf. rapportens bilag 7.4. Det fremgår heraf, at den ændrede vægtning giver mindre tab for kommunerne i hovedstadsområdet (Københavns og Frederiksberg Kommuner, kommunerne i Københavns amt og Frederiksborg amt) og bykommunerne. Øvrige kommuner har gevinst ved den ændrede vægtning.

Den ændrede vægtning modererer således virkningen af loftet over grundskyldspromillen på produktionsjord. Der er dog fortsat større tab for kommunerne Højreby, Ravnsborg, Rødby og Holeby.

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

18.4.2. Grundværdier og overudligning

Med virkning fra tilskudsåret 1984 har tilskuds- og udligningssystemet for primærkommunerne indeholdt en overudligningsbestemmelse – et udligningsloft – der skal sikre, at en kommune højst må aflevere 90 pct. af prove-

nuet af en stigning i udskrivningsgrundlaget til de kommunale udligningsordninger.

Overudligningen vil særligt omfatte de kommuner, der har en lav udskrivningsprocent i forhold til den skatteprocent – skattetryksfaktor – der bruges i udligningen. Overudligningen berører i praksis de kommuner, der er omfattet af den kraftigste udligningsgrad – dvs. kommunerne i hovedstadsområdet og kommuner, der modtager tilskud efter § 18 vedrørende tilskud til kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag.

Såfremt en kommunes maksimale udligningsniveau er mindre end udligningsniveauet i udligningsordningen, rammer kommunen overudligningsloftet, og tilskuddet eller bidraget til udligningen nedsættes med et beløb, således at den faktiske udligning for kommunen svarer til det fastsatte udligningsloft på 90 pct. Summen af disse nedsættelser fordeles mellem kommunerne i henholdsvis hovedstadsområdet og hele landet efter kommunernes beskatningsgrundlag.

I overudligningsopgørelsen indgår endvidere en særlig bestemmelse, som skal sikre, at hovedstadskommuner, der betaler i skatteudligningen, ikke kan mindske udligningen ved at fastsætte en høj grundskyldspromille i forhold til kommunens udskrivningsprocent. I den nuværende bestemmelse opgøres dette ved, om kommunens beskatningsniveau er højere end udskrivningsprocenten. Denne bestemmelse har de senere år kun fundet anvendelse på ganske enkelte kommuner.

Overudligningen omfatter alene kommunens indkomstbeskatning. Der har i debatten om udligningen været rejst ønske om en tilsvarende regel på grundskyldssiden.

Ved udligningen af forskelle i skattegrundlag tages der udgangspunkt i ”beskatningsgrundlaget”, der opgøres som et sammenvæjet udtryk for den del af kommunernes beskatningsgrundlag, der omfatter indkomstskatter, grundskyld og ejendomsværdiskat. De afgiftspligtige grundværdier indgår i beskatningsgrundlaget med en andel på 7 pct., der er fastsat ud fra grundskyldens landsgennemsnitlige vægt i den kommunale beskatning.

Kommunernes grundskyldspromille kan variere mellem 6 og 24 promille, mens grundskylden indregnes i udligningen svarende til en promille på 14,4. En kommune, der har fastsat en lav grundskyldspromille, kan som følge heraf opleve et samlet tab efter udligning ved en stigning i grundværdierne.

Baggrunden for den gældende overudligningsbestemmelse

Den gældende overudligningsbestemmelse blev oprindeligt begrundet i hensynet til at sikre kommunernes ligningseffektivitet. Det blev således vurderet, at et udligningsloft på 90 pct. ville sikre, at kommunerne havde et tilstrækkeligt incitament til at gennemføre en effektiv skatteligning – og at udligningen ikke blev så kraftig, at udligningen overgik kommunernes udgifter til en ekstra ligningsindsats.

Fra og med tilskudsåret 1996 har udligningen været baseret på de selvangivne indkomster, hvorfor overudligningsbestemmelsen ikke direkte kan begrundes ud fra hensynet til at sikre kommunernes ligningsincitament. Der er dog fremført andre argumenter for bestemmelsen.

I diskussionen om overudligningsbestemmelsen¹⁸ har det således været fremført, at et højt udligningsniveau muligvis kan påvirke kommunernes incitament til at gennemføre erhvervspolitiske initiativer, og overudligningsbestemmelsen har på den baggrund til formål at bidrage til at sikre et kommunalt incitament til lokal erhvervsfremme.

Hernæst kan det anføres, at også størrelsen af de selvangivne indkomster på længere sigt påvirkes af ligningsindsatsen, selv om der ikke umiddelbart gælder en sådan sammenhæng. En effektiv ligningsindsats må således antages at have betydning for skatteydernes selvangivelse.

Endelig har det for det tredje været fremført, at vurderingen af behovet for en overudligningsbestemmelse må ses i sammenhæng med spørgsmålet om systemets ”retfærdighed”, idet det vil kunne opfattes som uheldigt i systemet, hvis en kommune med en lav udskrivningsprocent kan opleve et tab på en stigning i udskrivningsgrundlag.

Muligheden for en overudligningsregel vedrørende grundskyld.

Den gældende overudligningsregel er som nævnt indført for at sikre, at kommunernes 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.

¹⁸ Baggrunden for overudligningsbestemmelsen er nærmere beskrevet i betænkning nr. 1365, Indenrigsministeriet december 1998.

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

I appendiks til dette kapitel er vist den tekniske udformning af en overudligningsregel, der omfatter indkomstskat og grundskyld.

Konklusion

Udvalget vurderer, at det vil kunne opfattes som uheldigt i systemet, 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 udligningsssystemet.

18.4.3. Overudligningsreglen og konsekvenser af en nedsættelse af udskrivningsprocenten.

Den gældende overudligningsregel vedrører som nævnt de kommuner, der er omfattet af den kraftigste udligningsgrad og som samtidig har fastsat en lav udskrivningsprocent i forhold til den fælles skatteprocent, der anvendes i udligningen. Kommuner, der modtager tilskud og som er omfattet af overudligningsreglen, får ved en nedsættelse af kommunens udskrivningsprocent nedsat betalingen fra udligningen. Omvendt vil tilsvarekommuner, hvis kommunen er i overudligning, ved en nedsættelse af udskrivningsprocenten få nedsat betalingen til udligningen. Denne sidste gruppe omfatter tilsvarekommuner i hovedstadsområdet.

I tilfælde af en nedsættelse af udskrivningsprocenten som følge af ekstraordinære anlægsindtægter – fx indtægter som følge af salg af elforsyningsvirksomheder – vil en tilsvarekommune i hovedstadsområdet således få mindsket udligningen, der kan bidrage til at finansiere skatenedsættelsen. Nedsættelsen af udligningen finansieres af alle kommuner i hovedstadsområdet.

Udvalget gør opmærksom på, at en effekt af den gældende overudligningsregel er, at tilsvarekommuner i hovedstadsområdet, der er i overudligning, ved en nedsættelse af udskrivningsprocenten som følge af ekstraordinære anlægsindtægter vil opnå en udligningsmæssig gevinst finansieret af alle kommuner i hovedstadsområdet. Da en sådan kommune er i en særlig gunstig økonomisk situation findes det betænkeligt, at den kan opnå en udligningsmæssig gevinst. Udvalget har dog ikke kendskab til kommuner, der har konkrete planer om nedsættelse af udskrivningsprocenten som følge af ekstraordinære anlægsindtægter.

Appendiks 1 til kapitel 18 – Muligheden for en overudligningsregel vedrørende grundskyld

En overudligningsregel, der omfatter indkomstskat og grundskyld, kunne udformes, så der beregnes overudligning separat henholdsvis på indkomstskattesiden og grundskyldssiden ud fra et såkaldt maksimalt udligningsniveau. Dette udligningsniveau udtrykker det maksimale udligningsniveau, hvis en kommune maksimalt kan blive udlignet 90 pct. af en indkomstfremgang henholdsvis en stigning i grundværdierne.

Det maksimale udligningsniveau på indkomstskattesiden opgøres som:

Maksimalt udligningsniveau vedr. indkomstskat § 18 udligning =

$$\frac{(0,9 \times U_i) - (0,45 \times T) + KL}{T}$$

Maksimalt udligningsniveau vedr. indkomstskat hovedstadsudligning

=

$$\frac{(0,9 \times U_i) - (0,45 \times T) + KL + K_h}{HT}$$

hvor

U_i = Kommunens udskrivningsprocent

T = Skattetryksfaktor landsudligning

HT = Skattetryksfaktor hovedstadsudligning

KL = Konstant for landsudligning. De beløb som fordeles efter beskatningsgrundlag (statstilskud, bidrag vedr. udligning af udlændinge og momsudligning) i pct. af beskatningsgrundlag for hele landet.

KH = Konstant for hovedstadsudligning. De beløb som fordeles efter beskatningsgrundlag (tilskud vedr. vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet og boligstøtteudligning i hovedstadsområdet) i pct. af beskatningsgrundlag for hovedstadsområdet.

Hvis det maksimale udligningsniveau er mindre end 0,4, er kommunen omfattet af overudligningsloftet. Overudligningsbeløbet beregnes herefter som forskellen mellem det maksimale udligningsniveau og 0,40 - ganget med den resterende del af det generelle udligningsudtryk.

En overudligningsregel vedrørende grundskyld ville kunne udformes på følgende måde, hvor kommunens grundskyldspromille (G_i) divideret med 7

pct. (grundskyldens landsgennemsnitlige vægt) indgår i det maksimale udligningsniveau:

Maksimalt udligningsniveau vedr. grundskyld § 18 udligning =

$$\frac{(0,9/0,07 \times Gi) - (0,45 \times T) + KL}{T}$$

Maksimalt udligningsniveau vedr. grundskyld hovedstadsudligning =

$$\frac{(0,9/0,07 \times Gi) - (0,45 \times T) + KL + Kh}{HT}$$

Hvis det maksimale udligningsniveau er mindre end det faktiske udligningsniveau vedrørende indkomstskat, er kommunen omfattet af udligningsloftet vedrørende grundskyld. Herefter beregnes overudligningsbeløbet som forskellen mellem det maksimale udligningsniveau vedrørende grundskyld og 0,40 - ganget med 7 pct. af forskellen mellem kommunens afgiftspligtige grundværdier pr. indbygger og gennemsnittet, den anvendte skattetryksfaktor i udligningen og kommunens indbyggertal.

19. Udligning af udgiftsbehov

Dette kapitel 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 lige- ligt 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.

To udgiftsområder, der særligt har været nævnt i forbindelse med skævheder i udgiftsfordelingen, er førtidspensionsområdet og områder omfattet af grundtakstmodellen på det sociale område.

Opgaven med at sikre lige økonomiske vilkår vil i praksis skulle afvejes mod de øvrige formål med en reform af udgiftsbehovsudligningen. En forenkling af systemet vil generelt mindske præcisionen i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov. Det skal desuden bemærkes, at ønsket om større præcision i opgørelsen af det kommunale udgiftsbehov i et vist omfang trækker i retning af, at der anvendes kriterier, der ikke fuldt ud opfylder kravet om upåvirkelighed. Hvis dette krav ikke er opfyldt, vil det kunne have incitamentsforvridende virkninger og dermed i nogen grad være i modsætning til formålet om, at systemet skal understøtte en hensigtsmæssig kommunal adfærd.

Der er overensstemmelse mellem de formål, der søges tilgodeset i udvalgets overvejelser og den historiske målsætning med opbygningen af tilskuds- og udligningssystemet. I betænkning 855 udgivet i 1978 om kommunale udgiftsbehov fremgår således at:

”Målsætningen for de ændringer, der fra april 1970 gennem byrdefordelingsreformen har fundet sted i statens og amtskommunernes samt kommunernes økonomiske mellemværende, særligt ved en omlægning fra procentrefusioner til generelle tilskuds- og udligningsordninger, kan sammenfattes i 3 hovedformål:

- Økonomisk udligning.
- Sammenhæng mellem dispositionsbeføjelse og økonomisk ansvar.
- Administrativ forenkling.”

I det følgende overvejes det indledningsvis, hvorvidt der i det hele taget er behov for en særskilt udligning af udgiftsbehov, eller om behovet for udligning alene kunne varetages gennem det væsentligt mere enkle system for udligning af beskatningsgrundlag. Herefter gennemgås nogle overvejelser om fundamentale ændringer af udgiftsbehovsudligningssystemet.

Hensigten med de mere fundamentale ændringer er at tilgodese formålene om, at systemet skal understøtte en hensigtsmæssig kommunal adfærd samt en effektiv opgavevaretagelse, og at systemet samtidig skal være så enkelt som muligt. Disse overvejelser gennemgås i afsnit 19.1.

I afsnit 19.2 og 19.3 gennemgås herefter udvalgets overvejelser om de kriterier, der kan indgå i henholdsvis den kommunale og den amtskommunale udligning af udgiftsbehov. En nærmere analyse af udvalgte kriterier findes i bilagssamlingens kapitel 19.A-19.G.

I afsnittene 19.4-19.8 gennemgås udvalgets anbefalinger om en samlet reform af udligningen af udgiftsbehov. Afsnit 19.4 indeholder udvalgets anbefalinger vedrørende den kommunale udgiftsbehovsudligning, afsnit 19.5 indeholder anbefalingerne om en særlig hovedstadsudligning af udgiftsbehov, mens afsnit 19.6 kombinerer anbefalingerne vedrørende lands- og hovedstadsudligningen for primærkommunerne. Afsnit 19.7 indeholder anbefalingerne om en amtskommunal udligning af udgiftsbehov. Endelig konkluderer kapitel 19.8 på de gennemgåede anbefalinger.

19.1. Forslag til ændring af modellerne

19.1.1. Behovet for en udgiftsbehovsudligning – kan den undværes?

Hvis staten varetog alle de offentlige opgaver, ville det svare til et system med 100 procents udligning i hele landet. Det er imidlertid valgt at lade en væsentlig del af velfærdsstatens opgaver blive løst decentralt. Den decentrale strukturs betydning er således steget i takt med velfærdsstatens udbygning. Før 1970 blev finansieringen af velfærdsstatens udbygning og udflytningen af opgaver fra centralt til decentralt niveau generelt varetaget af staten gennem et omfattende system af refusioner.

Hensynet til sammenhængen mellem dispositionsbeføjelse og økonomisk ansvar samt ønsker om administrative forenklinger har imidlertid betydet, at refusionsordningerne efterhånden blev erstattet af generelle tilskuds- og udligningsordninger. I den forbindelse har udligningen af udgiftsbehov fået større betydning gennem årene.

Hver gang kommunerne er blevet pålagt nye større opgaver, eller når der er gennemført større finansieringsomlægninger, har de kommuner, som følte sig særligt belastet af omlægningerne, udtrykt ønske om tilpasninger i tilskuds- og udligningssystemet - herunder ofte i udgiftsbehovsudligningen. Med mellemrum er ønskerne blevet efterkommet, hvilket har resulteret i en øget detaljeringsgrad og udbygning af udligningen, herunder ikke mindst udgiftsbehovsudligningen.

Spørgsmålet melder sig derfor, om den samlede økonomiske virkning af de opgaver, kommunerne er blevet pålagt, og virkningerne af finansieringsomlægningerne i virkeligheden har udjævnet sig sådan, at udgiftsbehovsudligningen helt eller delvist er blevet unødvendig, og udligningen kan klares alene over udligningen af beskatningsgrundlaget.

Overvejelse 1. Afskaffelse af lands- og hovedstadsudligningen af udgiftsbehov – eller alternativt alene afskaffelse af hovedstadsudligningen.

Motivation: Den økonomiske betydning af udligningen af udgiftsbehov anses for at være af begrænset betydning. Afskaffelsen af udgiftsbehovsudligningen vil endvidere indebære en klar forenkling af den kommunale finansiering samtidig med, at de incitamentsproblemer, der er indbygget i det nuværende system, bortfalder.

Overvejelsen indebærer ikke afskaffelse af udgiftsbehovsudligningen for udlændinge. Det skyldes, at incitamentsvirkningen til at øge villigheden til at modtage udlændinge i kommunerne er absolut tilsigtet. Udvalget har således lagt til grund, at der ikke er ønsker om at ændre udlændingeudligningen.

I overvejelserne nedenfor anvendes de beregnede udgiftsbehov ligesom i udligningen som bedste skøn for de faktiske udgiftsbehov.

Byrdefordelingsmæssige virkninger for primærkommunerne ved overvejelse 1. Afskaffelse af såvel hovedstads- som landsudligningen

I tabel 19.1 er vist de byrdefordelingsmæssige virkninger fordelt på 3 kommunegrupperinger inddelt efter henholdsvis den geografiske, den regionaløkonomiske og den kommunaløkonomiske dimension.

Tabel 19.1. Byrdefordelmæssig virkning af afskaffelse af udgiftsbehovs-udligningen for 2002 for primærkommunerne

Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab, - = gevinst)	
Geografisk udgangspunkt	
Udkantslandkommuner	0,45
Øvrige landkommuner	-0,20
Centernære landkommuner	-0,73
Øvrige bykommuner	-0,03
Øvrige centerkommuner	0,19
Centralkommuner	0,04
Regionaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede	0,60
2	0,26
3	0,18
4	0,20
5	-0,18
6 Bedst stillede	-0,66
Kommunal økonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede	0,40
2	0,16
3	-0,04
4	0,23
5	0,17
6 Bedst stillede	-0,76

Det fremgår af tabel 19.1, at afskaffelse af lands- og hovedstadsudligningen for udgiftsbehov vil forringe finansieringsgrundlaget med ca. ½ skatteprocentpoint i udkantslandkommunerne. De øvrige landkommuner og især de centernære landkommuner vil derimod vinde på en sådan omlægning. Endelig kan det bemærkes, at også de øvrige centerkommuner ville få et tab svarende til ca. 0,2 procent af beskatningsgrundlaget.

Det fremgår endvidere, at afskaffelsen af lands- og hovedstadsudligningen af udgiftsbehov vil forbedre finansieringsgrundlaget i de regionaløkonomisk bedst stillede kommuner, mens finansieringsgrundlaget i de dårligst stillede kommuner vil forringes med over $\frac{1}{2}$ skatteprocentpoint.

Endelig vil også de kommunaløkonomisk dårligst stillede kommuner alt andet lige skulle sætte skatten op med knapt $\frac{1}{2}$ skatteprocentpoint ved afskaffelse af udligningen af udgiftsbehov, mens de kommunaløkonomisk bedst stillede kommuner ville kunne sænke skatten med $\frac{3}{4}$ skatteprocentpoint.

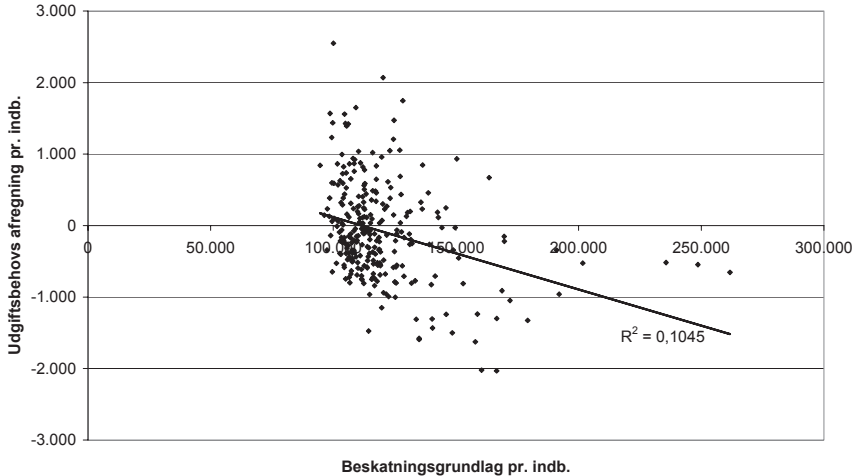
Det kan herudover bemærkes, at for enkelte kommuner med et højt udgiftsbehov vil en afskaffelse af udgiftsbehovsudligningen kunne betyde tab på op til ca. 3 procent af beskatningsgrundlaget. Omvendt vil der være kommuner med et lavt udgiftsbehov, som ville få gevinster på op til ca. 2,5 procent af beskatningsgrundlaget, hvis udgiftsbehovsudligningen blev afskaffet.

En afskaffelse af udligningen af udgiftsbehov ville således indebære betydelige forringelser i finansieringsgrundlaget for de dårligst stillede kommuner. Der er samtidig fra en række parter udtrykt behov for en omlægning og styrkelse af udgiftsbehovsudligningen, bl.a. i forbindelse med finansieringsomlæggingerne for førtidspensionsudgifterne og indførslen af grundtakstmodellen på det sociale område.

I det følgende undersøges det, om en stigning i udligningsniveauet for beskatningsgrundlaget ville kunne afbøde de negative byrdefordelmæssige virkninger ved afskaffelse af udgiftsbehovsudligningen for de dårligst stillede kommuner.

I det omfang kommuner med store udgiftsbehov er sammenfaldende med kommuner med lavt beskatningsgrundlag, vil en sådan justering kunne neutralisere virkningerne af bortfaldet af udgiftsbehovsudligningen. I figur 19.1 er derfor vist sammenhængen mellem kommunernes udgiftsbehov pr. indbygger og beskatningsgrundlaget pr. indbygger. Det fremgår af figuren, at sammenhængen er begrænset, men at kommunerne med markant højere beskatningsgrundlag pr. indbygger end gennemsnittet også har relativt lave udgiftsbehov pr. indbygger. Beskatningsgrundlaget vil altså kun i meget begrænset omfang kunne fungere som udligningsnøgle for de kommunale udgiftsbehov.

Figur 19.1. Sammenhængen mellem primærkommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag pr. indbygger, på basis af 2002 udmeldingen



Det skal desuden bemærkes, at en forhøjelse af udligningsniveauet i udligningen af beskatningsgrundlag kan trække i retning af at formindske den enkelte kommunes incitament til at skabe vækst i kommunen. I udgiftsbehovsudligningen skal kriterierne – i hvert fald i princippet – være upåvirkelige, og derfor ikke have nogen incitamentsvirkning.

Forenklingshensynet taler naturligvis for afskaffelse af udgiftsbehovsudligningen. Det kan tilføjes, at forenklingshensynet ved reformen i 1996 medførte, at de hidtidige efterreguleringer vedr. udgiftsbehovsudligningen blev afskaffet.

Byrdefordelmæssige virkninger for primærkommunerne ved overvejelse 1 – alene afskaffelse af hovedstadsudligningen af udgiftsbehov

I tabel 19.2 er vist de byrdefordelmæssige virkninger på de 3 kommune-grupper ved en afskaffelse af hovedstadsudligningen af udgiftsbehov. Virkningen for en del af grupperne er dog nul, da der ikke findes hovedstads-kommuner i disse grupper.

Tabel 19.2. Byrdefordelmæssig virkning af afskaffelse af den særlige hovedstadsudligning af udgiftsbehov for 2002

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Geografisk udgangspunkt	
Udkantskommuner	0,00
Øvrige landkommuner	0,00
Centernære landkommuner	-0,23
Øvrige bykommuner	0,00
Øvrige centerkommuner	0,00
Centralkommuner	0,02
Regionaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede kommuner	0,00
2	0,26
3	0,08
4	0,02
5	-0,03
6 Bedst stillede kommuner	-0,34
Kommunaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede kommuner	0,00
2	0,00
3	0,00
4	0,06
5	0,15
6 Bedst stillede kommuner	-0,36

En afskaffelse af hovedstadsudligningen af udgiftsbehov ville naturligvis have noget mere begrænsede virkninger end den tidligere omtalte afskaffelse af såvel lands- som hovedstadsudligning af udgiftsbehov. For visse kommuner i hovedstadsområdet ville det dog have mærkbare virkninger på op til 1 procent af beskatningsgrundlaget.

Det er vanskeligt at se en afskaffelse af hovedstadsudligningen uafhængigt af en mulig afskaffelse af en anden særlig udligningsordning, der gælder for hovedstadsområdet, nemlig boligstøtteudligningen, jf. afsnit 19.1.4. Endvidere findes der en særlig ordning for kommuner i hovedstadsområdet med økonomiske vanskeligheder (det såkaldte § 20-tilskud). Spørgsmålet om en

afskaffelse af udgiftsbehovsudligningen i hovedstadsområdet må desuden ses i forhold til udligningsniveauet i landsudligningen. Jo højere udligningsniveau, der vælges i landsudligningen, jo mindre plads vil der være til en yderligere udligning mellem hovedstadskommunerne. Der henvises i øvrigt til diskussionen i kapitel 18.

Byrdefordelingsmæssige virkninger for amtskommunerne ved overvejelse 1

I tabel 19.3 er vist de byrdefordelingsmæssige virkninger ved afskaffelse af udgiftsbehovsudligningen for amtskommunerne.

Tabel 19.3. Byrdefordelingsmæssig virkning af afskaffelse af udgiftsbehovsudligningen for 2002 for amtskommunerne

	Virkning ved afskaffelse (pct. af beskatningsgrundlaget) (+ = tab, - = gevinst)
Københavns Kommune	0,16
Frederiksberg Kommune	0,52
Københavns Amt	0,16
Frederiksborg Amt	-0,26
Roskilde Amt	-0,54
Vestsjællands Amt	0,18
Storstrøms Amt	0,63
Bornholms Amt	1,05
Fyns Amt	0,18
Sønderjyllands Amt	0,11
Ribe Amt	-0,18
Vejle Amt	-0,15
Ringkøbing Amt	-0,37
Århus Amt	-0,28
Viborg Amt	0,00
Nordjyllands Amt	0,04

Bornholms Amt ville have et tab på ca. 1 skatteprocentpoint ved afskaffelsen af udgiftsbehovsudligningen for amtskommunerne, mens Storstrøms Amt og Frederiksberg Kommune ville have et tab på godt ½ skatteprocentpoint. Roskilde Amt ville derimod alt andet lige kunne sænke skatten med ½ skatteprocent ved afskaffelse af ordningen.

De byrdefordelingsmæssige virkninger er således noget mindre ved afskaffelse af udgiftsbehovsudligningen for amtskommunerne end for primær-

kommunerne på trods af, at udligningsniveauet er 80 procent for amtskommunerne, mens det kun er 45 procent for primærkommunerne. Samtidig er amtskommunernes skatteudskrivning også betydeligt lavere end primærkommunernes skatteudskrivning.

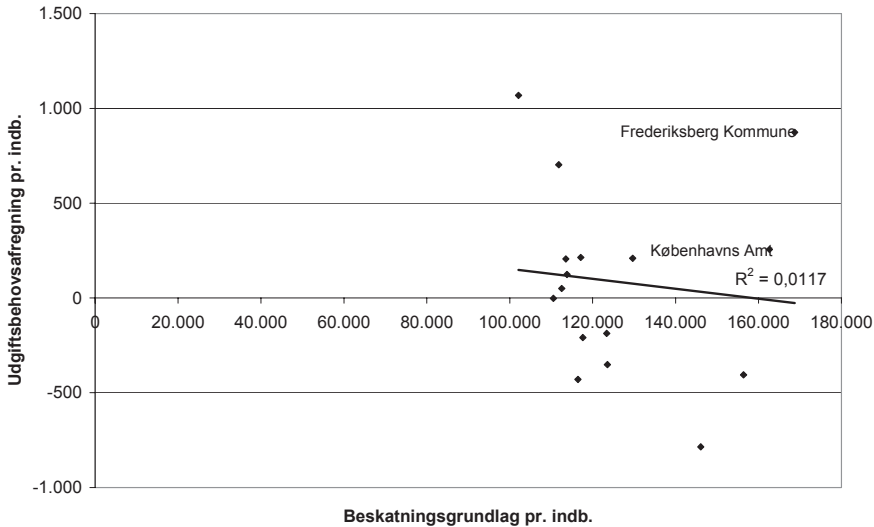
De mindre byrdefordelmæssige virkninger af udgiftsbehovsudligningen mellem amtskommunerne indikerer en større ensartethed i de amtskommunale udgiftsbehov pr. indbygger end for primærkommunerne. Det skyldes bl.a., at amtskommunerne består af store enheder, hvor der internt sker en betydelige udjævning af udgiftsbehov og dermed udligning af udgifterne. Denne sammenhæng kan være medvirkende til, at de to mindste amtskommunale enheder - Bornholms Amt og Frederiksberg Kommune - ville have betydelige byrdefordelmæssige tab ved afskaffelse af udgiftsbehovsudligningen.

Udgiftsbehovsudligningen for amtskommunerne er beløbsmæssigt af mere beskeden størrelsesorden end for primærkommunerne, hvilket isoleret set taler for, at udgiftsbehovsudligningen nemmere ville kunne afskaffes her – under henvisning til forenklingshensyn. For enkelte enheder ville en afskaffelse dog have markante virkninger. Endvidere opfattes udgiftsbehovsudligningen næppe som særligt kompliceret i amterne.

På samme måde som for kommunerne kunne det overvejes at imødegå de negative byrdefordelmæssige virkninger af en afskaffelse af udgiftsbehovsudligningen gennem en forhøjelse af udligningsniveauet i udligningen af beskatningsgrundlag.

I figur 19.2 er vist sammenhængen mellem udgiftsbehovet og beskatningsgrundlaget pr. indbygger for amtskommunerne. Sammenhængen ser ud til at være større end for primærkommunerne, jf. figur 19.1, men forklaringsgraden er faktisk mindre og reelt ikke eksisterende. Det skyldes blandt andet, at Frederiksberg Kommune og Københavns Amt har høje beskatningsgrundlag pr. indbygger samtidigt med, at de har relativt høje udgiftsbehov pr. indbygger. De ville have meget betydelige tab ved en omlægning, som ville indebære en afskaffelse af udgiftsbehovsudligningen samtidig med en forhøjelse af udligningsniveauet i udligningen af beskatningsgrundlag.

Figur 19.2. Sammenhængen mellem amtskommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag pr. indbygger, på basis af 2002 udmeldingen



Udligningsniveauet i den amtskommunale udligning af beskatningsgrundlag er i det nuværende system 80 procent. Der ville således også være ret snævre grænser for, hvor meget det af incitamentshensyn ville være hensigtsmæssigt at øge udligningsniveauet.

Endelig kan det siges, at erstatning af udgiftsbehovsudligningen med øget beskatningsgrundlagsudligning ikke er helt logisk for den amtskommunale udligning. Amtskommunernes udgifter består i høj grad af sundhedsudgifter og omfatter stort set ikke overførselsudgifter. Der kan argumenteres for en betydelig sammenhæng mellem det gennemsnitlige beskatningsgrundlag i en region og antallet af modtagere af overførselsindkomst, dog manifesterede en sådan sammenhæng sig ikke tydeligt i figur 19.1. En lignende nær sammenhæng mellem lavt beskatningsgrundlag og høje sundhedsudgiftsbehov kan ikke umiddelbart forventes.

Anbefaling vedr. overvejelse 1.

Det anbefales, at overvejelse 1 vedr. afskaffelse af udgiftsbehovsudligningen ikke indgår i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen. 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.

Begrundelse: Udgiftsbehovsudligningens tungtvejende fordele i form af økonomisk udligning mellem primærkommunerne med et fordelagtigt henholdsvis mindre fordelagtigt kommunalt eller regionalt udgangspunkt vurderes klart 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.

Overvejelse 2. Afskaffelse af den sociale udgiftsbehovsudligning i lands- og hovedstadsudligningen for primærkommunerne og i den amtskommunale udligning.

Motivation: Den sociale udgiftsbehovsudligning er den måske mest komplicerede del af udgiftsbehovsudligningen, og den del af udgiftsbehovsudligningen, som er vanskeligst at forklare. Det ville således indebære en vis forenkling af systemet, hvis denne dels blev afskaffet og alene den demografiske udgiftsbehovsudligning bestod.

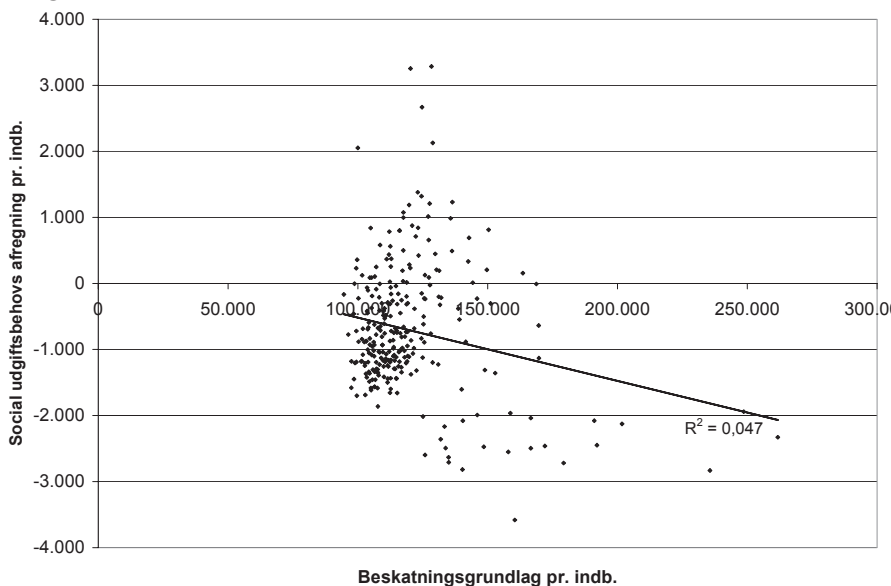
De incitamentsproblemer, der er indbygget i det nuværende udgiftsbehovsudligningssystem, knytter sig samtidigt især til den sociale udgiftsbehovsudligning. Afskaffelse heraf ville altså reducere disse problemer betydeligt.

De efterfølgende byrdefordelmæssige beregninger er foretaget sådan, at den 80/20 fordeling af udgifterne, der i det nuværende system bestemmer niveauet for den demografiske henholdsvis sociale udgiftsbehovsudligning i landsudligningen, sættes til 100/0. Dvs. at niveauet for den demografiske udgiftsbehovsudligning stiger, samtidig med at den sociale udgiftsbehovsudligning bortfalder. Tilsvarende sættes fordelingen 75/25 for hovedstadens

udgiftsbehovsudligning og fordelingen 77,5/22,5 for amtsudligningen til 100/0.

Ligesom ved overvejelserne vedrørende afskaffelse af den samlede udgiftsbehovsudligning kunne det også her overvejes at afbøde de byrdefordelingsmæssige virkninger ved afskaffelse af den sociale udgiftsbehovsudligning ved at øge udligningen af beskatningsgrundlag. Med henblik på at vurdere mulighederne herfor er der i figur 19.3 vist sammenhængen mellem virkningen af den sociale udgiftsbehovsudligning pr. indbygger og beskatningsgrundlaget pr. indbygger.

Figur 19.3. Sammenhængen mellem primærkommunernes sociale udgiftsbehov og beskatningsgrundlag pr. indbygger på basis af 2002 udmeldingen



Det fremgår, at der ingen sammenhæng er mellem virkningen af den sociale udgiftsbehovsudligning pr. indbygger og beskatningsgrundlaget pr. indbygger. Sammenhængen er altså betydeligt ringere end sammenhængen mellem virkningen af den samlede udgiftsbehovsudligning pr. indbygger og beskatningsgrundlaget pr. indbygger (figur 19.1).

En stigning i udligningen af beskatningsgrundlaget pr. indbygger kan altså ikke fungere som erstatning for den sociale udgiftsbehovsudligning.

Byrdefordelingsmæssige virkninger for primærkommunerne ved overvejelse 2

I tabel 19.4 er vist de byrdefordelingsmæssige virkninger fordelt på 3 kommunegrupperinger inddelt efter henholdsvis den geografiske, den regionaløkonomiske og den kommunaløkonomiske dimension.

Tabel 19.4. Byrdefordelingsmæssige virkninger af afskaffelse af den sociale udgiftsbehovsudligning for 2002 for primærkommunerne.

Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab, - = gevinst)	
Geografisk udgangspunkt	
Udkantslandkommuner	-0,66
Øvrige landkommuner	-0,89
Centernære landkommuner	-1,19
Øvrige bykommuner	-0,43
Øvrige centerkommuner	0,31
Centralkommuner	0,34
Regionaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede	-0,21
2	0,76
3	-0,08
4	0,21
5	-0,13
6 Bedst stillede	-0,85
Kommunal økonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede	-0,57
2	-0,67
3	-0,50
4	0,27
5	0,59
6 Bedst stillede	-0,82

Det ses af tabellen, at afskaffelse af den sociale udgiftsbehovsudligning især vil være til gunst for centerkommunerne, mens de centernære landkommu-

ner vil have den største fordel af afskaffelse af den sociale udgiftsbehovsudligning.

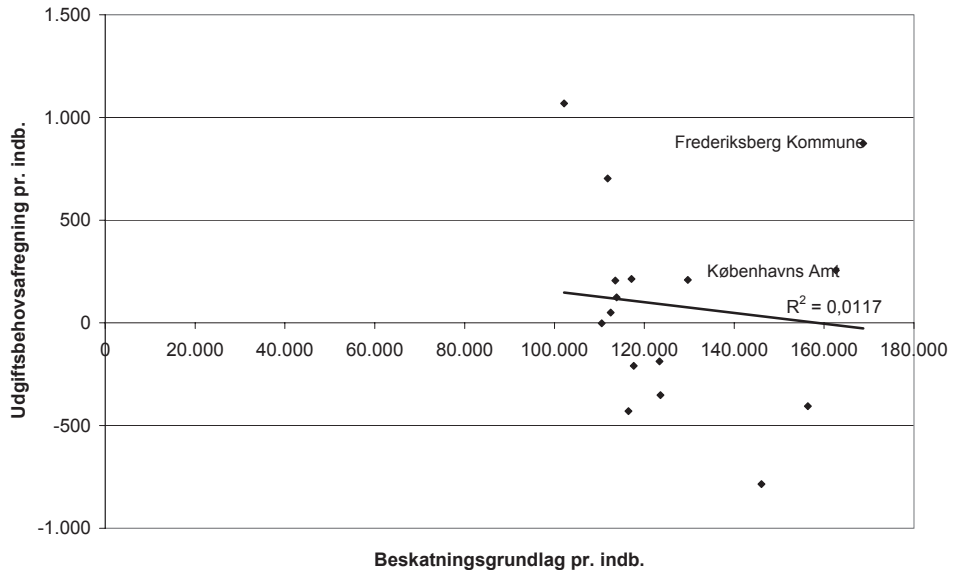
Ud fra den regionaløkonomiske kommuneinddeling er mønsteret mindre entydigt, men de relativt bedst stillede kommuner på baggrund af denne inddeling ville have de samlet set største gevinster ved afskaffelse af den sociale udgiftsbehovsudligning. Ud fra den kommunaløkonomiske inddeling er det de relativt dårligst stillede kommuner samt gruppen af kommuner, som ud fra inddelingen er bedst stillede, som vil have en gevinst ved afskaffelse af udgiftsbehovsudligningen.

Enkelte kommuner ville have gevinster på op til ca. 2 $\frac{1}{4}$ procent af beskatningsgrundlaget, mens andre kommuner ville have tab på op til ca. 2 $\frac{3}{4}$ procent af beskatningsgrundlaget.

En afskaffelse af den sociale udgiftsbehovsudligning ville altså indebære meget betydelige tab for nogle socialt belastede kommuner.

Med henblik på at vurdere mulighederne for at neutralisere virkningerne af en afskaffelse af den sociale udgiftsbehovsudligning mellem amtskommunerne ved hjælp af en stigning i udligningen af beskatningsgrundlaget pr. indbygger er der i figur 19.4 vist sammenhængen mellem virkningen af den sociale udgiftsbehovsudligning pr. indbygger og beskatningsgrundlaget pr. indbygger for amtskommunerne.

Figur 19.4. Sammenhængen mellem amtskommunernes sociale udgiftsbehov og beskatningsgrundlag pr. indbygger på basis af 2002 udmeldingen



Det fremgår af figuren, at der ingen sammenhæng er mellem virkningen af den sociale udgiftsbehovsudligning pr. indbygger og beskatningsgrundlaget pr. indbygger. De to udligningsordninger kan altså ikke substituere hinanden.

Byrdefordelmæssige virkninger for amtskommunerne ved overvejelse 2

I tabel 19.5 er vist de byrdefordelmæssige virkninger ved afskaffelse af den sociale udgiftsbehovsudligning i den amtskommunale udligning.

Tabel 19.5. Byrdefordelmæssige virkninger af afskaffelse af den sociale udgiftsbehovsudligning for amtskommunerne på basis af 2002 udmeldingen

	Virkning ved afskaffelse (pct. af beskatningsgrundlag) (+ = tab, - = gevinst)
Københavns Kommune	0,41
Frederiksberg Kommune	0,24
Københavns Amt	0,10
Frederiksborg Amt	-0,10
Roskilde Amt	-0,18
Vestsjællands Amt	0,09
Storstrøms Amt	0,18
Bornholms Amt	0,35
Fyns Amt	0,02
Sønderjyllands Amt	-0,07
Ribe Amt	-0,16
Vejle Amt	-0,15
Ringkøbing Amt	-0,36
Århus Amt	-0,06
Viborg Amt	-0,22
Nordjyllands Amt	-0,10

Det fremgår af tabellen, at samtlige jyske amter ville have økonomisk fordel ved afskaffelse af den sociale udgiftsbehovsudligning for amtskommunerne. Det samme gælder for Frederiksborg og Roskilde Amter. Derimod vil Københavns Kommune og Bornholms Amt have tab i størrelsesordenen 0,35-0,40 skatte procentpoint. Virkningerne målt i procent af beskatningsgrundlaget er altså betydeligt mindre end tilfældet var for primærkommunerne - men ikke ubetydelige. Det understreger igen amtskommunernes større ensartethed sammenlignet med primærkommunerne.

Anbefaling vedr. overvejelse 2.

Det anbefales, at overvejelse 2 vedr. afskaffelse af den sociale udgiftsbehovsudligning ikke indgår i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen. Det gælder for såvel primær- som amtskommuner.

Begrundelse: 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 under anbefalingen af overvejelse 1 vil incitamentsproblemerne blive forsøgt løst andetsteds. Hertil kan føjes, at det også vil være meget vanskeligt at friholde nye kompensationsystemer for incitamentsproblemer.

19.1.2. Hvilket grundhøg skal der udlignes på?

I udgiftsbehovsudligningen foretages udligningen af de beregnede forskelle i kommunernes udgiftsbehov – dvs. de forskelle der kan henføres til alderssammensætningen og den sociale struktur mm.

Det er således ikke kommunernes faktiske udgifter, som udlignes, men derimod de forskelle, der skyldes ”objektive” forhold. Udgiftsbehovet opgøres på grundlag af en række objektive kriterier, som antages at afspejle de forhold, der bestemmer størrelsen af de kommunale udgifter. Efter den beregningsmetode, som har været anvendt fra og med 1996, opdeles opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov i et aldersbestemt udgiftsbehov og et socialt betinget udgiftsbehov.

Det aldersbestemte udgiftsbehov opgøres ud fra 80 pct. af de primærkommunale udgifter og 77,5 pct. af de amtskommunale udgifter, mens de resterende henholdsvis 20 pct. og 22,5 pct. henregnes til det socialt betingede udgiftsbehov. Det samlede udgiftsbehov svarer dermed til de faktiske henholdsvis primærkommunale og amtskommunale udgifter.

Der kunne imidlertid argumenteres for, at det ikke er rimeligt at udligne udgiftsbehovene på alle udgiftsområder.

Overvejelse 3. Afskaffelse af udgiftsbehovsudligning for visse udgiftsområder.

Motivation: Udgifter, der primært er bestemt ved politiske prioriteringer mht. serviceniveau samt kommunens effektivitet, bør ikke indgå i udgiftsbehovsudligningen. Udeladelse af sådanne udgifter er hovedsageligt af præsentationsmæssig karakter, men kan tydeliggøre, at formålet med udgiftsbehovsudligningen er udligning af udgiftsbehov og altså ikke af udgifter. Udeladelse af sådanne udgifter vil endvidere forbedre præcisionen i beregningen af udgiftsbehov.

De mest nærliggende udgiftsområder at udelade af udgiftsbehovsudligningen er administrationsudgifterne og for primærkommunerne udgifterne på de kommunale forsyningsvirksomheder. Tabel 19.6 indeholder en liste over de udgiftsområder, som foreslås udeladt af udgiftsbehovsudligningen i overvejelse 3.

Tabel 19.6. Udgiftsområder som kan udelades af udgiftsbehovsudligningen

Udgiftsområde	
Jordforsyning, faste ejendomme undtaget boliger til integration af udlændinge og fritidsområder og –faciliteter	Hovedkonto 0, funktion 1-10 og 12-35
Forsyningsvirksomhed	Hovedkonto 1
Administrationsudgifter	Hovedkonto 6

Det aldersbestemte udgiftsbehov bliver beregnet som antallet af indbyggere i kommunen i de forskellige alderstrin ganget med de gennemsnitlige udgifter for de enkelte alderstrin. For primærkommunerne indgår desuden et boligstøtte- og førtidspensionskriterium i det aldersbetingede udgiftsbehov.

De udgiftsområder, som foreslås udeladt, indgår alle i beregningen af de gennemsnitlige udgifter, dvs. enhedsbeløbene for samtlige indbyggere. Når disse udgifter udelades af beregningen, bliver det beregnede kommunale udgiftsbehov mindre. Det gælder både for det aldersbetingede og det sociale udgiftsbehov.

De udgifter, der foreslås udeladt, svarer i budget 2002 til ca. 22 mia. kr. for primærkommunerne og ca. 5,5 mia. kr. for amtskommunerne.

Byrdefordelingsmæssige virkninger for primærkommunerne ved overvejelse 3

Tabel 19.7 angiver de byrdefordelingsmæssige virkninger ved gennemførelse af overvejelse 3 for primærkommunerne. Finansieringsgrundlaget i landkommunerne ville blive forøget ved udeladelse af de pågældende udgifter af udgiftsbehovsudligningen, mens det mindskes i de øvrige bykommuner og i de centrale kommuner. Virkningerne fordelt efter den regional- og den kommunaløkonomiske kommunegruppering er af mindre betydning, men det fremgår, at kommunerne med et kommunaløkonomisk udgangspunkt under gennemsnittet samlet set ville have fordel af omlægningen, hvilket også gælder gruppen af de bedst stillede kommuner.

Tabel 19.7. Byrdefordelmæssig virkning for primærkommunerne af udeladelse af visse udgifter i udgiftsbehovsudligningen for 2002.

Pct. af beskatningsgrundlag	
(+ = tab, - = gevinst)	
Geografisk udgangspunkt	
Udkantslandkommuner	-0,07
Øvrige landkommuner	-0,11
Centernære landkommuner	-0,12
Øvrige bykommuner	-0,05
Øvrige centerkommuner	0,04
Centralkommuner	0,04
Regionaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede	-0,01
2	0,02
3	-0,01
4	0,03
5	-0,01
6 Bedst stillede	-0,04
Kommunal økonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede	-0,06
2	-0,07
3	-0,06
4	0,03
5	0,04
6 Bedst stillede	-0,04

De byrdefordelmæssige forskydninger ved at udelade de nævnte udgifter i opgørelsen af udgiftsbehov er dog forholdsvis beskedne. Enkelte kommuner ville få et tab på op til 1/3 procent af beskatningsgrundlaget, mens enkelte andre ville få en gevinst på op til 1/4 procent af beskatningsgrundlaget.

Byrdefordelingsmæssige virkninger for amtskommunerne ved overvejelse 3

I tabel 19.8 er vist de byrdefordelingsmæssige virkninger ved gennemførelse af overvejelse 3 for amtskommunerne.

Tabel 19.8. Byrdefordelingsmæssig virkning for amtskommunerne af udeladelse af visse udgifter i udgiftsbehovsudligningen for 2002

	Virkning ved afskaffelse (pct. af beskatningsgrundlaget) (+ = tab, - = gevinst)
Københavns Kommune	0,02
Frederiksberg Kommune	0,02
Københavns Amt	0,01
Frederiksborg Amt	-0,01
Roskilde Amt	-0,02
Vestsjællands Amt	0,01
Storstrøms Amt	0,02
Bornholms Amt	0,03
Fyns Amt	0,00
Sønderjyllands Amt	0,00
Ribe Amt	-0,01
Vejle Amt	-0,01
Ringkøbing Amt	-0,02
Århus Amt	-0,01
Viborg Amt	-0,01
Nordjyllands Amt	0,00

Virkningerne af at udelade de pågældende udgifter er for amtskommunerne meget begrænsede, som det også fremgår af tabel 19.7. Ingen amtskommune ville få et tab eller en gevinst på over 0,03 procent af beskatningsgrundlaget.

Ændringen ville indebære, at udgiftsbegrebet anvendt i skatteudligningen (skattetryksfaktoren) og i udgiftsbehovsudligningen ville blive forskellig, idet ikke alle udgifter fremover skulle indgå i udgiftsbehovsudligningen.

Anbefaling vedr. overvejelse 3.

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at udelade de anførte udgiftsområder.

Begrundelse: 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.

Det kan imidlertid være vanskeligt at begrunde, hvorfor udeladelsen af de pågældende udgiftsområder skulle have indflydelse på det beregnede sociale udgiftsbehov. Kun en begrænset andel af udgifterne på de omtalte områder kan således henføres til sociale forhold.

Det socialt betingede udgiftsbehov opgøres ud fra et ”socialt indeks” for den enkelte kommune. Det sociale indeks bliver beregnet på baggrund af nogle sociale kriterier. For primærkommunerne indgår 5 kriterier og for amtskommunerne 3 kriterier, hvoraf det ene er af teknisk karakter og knytter sig til vejudgifter. De sociale kriterier er ikke i samme grad som de aldersmæssige knyttet til de enkelte udgiftsområder. Formålet er derimod at tage hensyn til de mere overordnede forhold vedrørende den sociale belastning i kommunerne. Blandt andet derfor er det samlede sociale udgiftsbehov simpelthen bestemt ved en vis procentdel af det samlede udgiftsbehov for kommunerne.

Anvendelse af en fast procentandel af det samlede udgiftsbehov til opgørelse af det sociale udgiftsbehov betyder imidlertid, at der ikke foregår en automatisk tilpasning i den sociale udgiftsbehovsberegning, når de sociale udgifters andel af de samlede kommunale udgifter forskydes over tiden. Eller som i dette tilfælde ved udeladelse af visse udgifter, som kun i mindre omfang er socialt betingede, af de samlede beregnede udgiftsbehov.

Blandt andet for at gøre udligningssystemet mere dynamisk overvejes i det følgende en differentieret udgiftsbehovsudligningsmodel, hvor størrelsen af de sociale udgiftsbehov bestemmes ved nogle afgrænsede sociale udgifter i stedet for som en procentdel af de samlede kommunale udgifter. Modellen er i første række møntet på primærkommunerne, men for amtskommunerne kan i princippet overvejes en lignende model.

19.1.3. Differentieret udgiftsbehovsudligning

I udligningsdebatten har der især været fokus på udligningen af udgifterne på det sociale område, herunder udgifter til indkomstoverførsler. Udligningen af udgiftsbehov på de store traditionelle kommunale serviceområder har derimod givet anledning til mindre debat. Det er der flere gode grunde til, som det også anføres af KL i pjecen ”Finansierings- og udligningsreform på vej” side 18. Det kan blandt andet nævnes:

- at der er en betydelig variation i udgifterne til indkomstoverførsler mellem kommunerne,
- at udgifterne på disse områder betragtes som mindre styrbare for den enkelte kommune, idet udgifterne afhænger af bl.a. lovgivning, konjunkturerne samt udveksling af sociale klienter mellem kommunerne,
- at de primærkommunale udgifter på disse områder er steget de senere år blandt andet som følge af finansieringsreformerne for førtidspension og grundtakstmodellerne på det sociale område,
- at udgiftsbehovet er vanskeligere at beregne på disse områder i modsætning til serviceområderne, hvor udgiftsbehovet hænger nært sammen med antallet af indbyggere i de forskellige aldersgrupper. Der kan derfor i højere grad opstå usikkerhed omkring, hvor godt de beregnede udgiftsbehov beskriver de faktiske udgiftsbehov.

For at imødekomme nogle af de problemer som er blevet belyst under debatten om udgiftsbehovsudligningssystemet, overvejes i det følgende en differentieret udgiftsbehovsudligning for primærkommunerne.

Overvejelse 4. Differentiering af udgiftsbehovsudligningen, sådan at demografiske og strukturelle udgiftsbehov udlignes for sig, sociale udgiftsbehov udlignes for sig og udgiftsbehov forbundet med udlændinge udlignes for sig. Udligningsgraden skal kunne fastsættes til forskellige niveauer. Alternativt kan det overvejes at foretage en bloktilskudsfinansieret udligning af sociale udgifter, dvs. fordele budgetgarantiens andel af bloktilskuddet efter sociale kriterier.

Motivation: Opdelingen skaber større gennemskuelighed i udgiftsbehovsudligningen - især øges gennemsigtigheden i udligningen af sociale udgiftsbehov. Samtidig kan der fastsættes et højere udligningsniveau for de sociale udgiftsbehov end for de demografiske udgiftsbehov, hvis det ønskes. Endelig vil den sociale udgiftsbehovsudligning automatisk tilpasse sig ved ændringer i de sociale udgifters betydning i kommunerne.

De strukturelle udgiftsbehov forudsættes at indgå i den demografiske udligning, fordi de strukturelle merudgifter primært er knyttet til, at der kan være ekstra omkostninger forbundet med at skulle levere serviceydelser i tyndt befolkede områder, f.eks. kan det være dyrere at drive en skole i randområder. De strukturelle udgiftsbehov kan dermed siges primært at være knyttet til kerneydelser, som leveres til afgrænsede aldersgrupper.

Der har været særlig fokus på udgifterne forbundet med førtidspension og de sociale udgifter, der indgår i grundtakstmodellen. I stedet for at oprette separate udligningsordninger for de pågældende udgifter kan der tages særligt hensyn til disse udgifter ved udvælgelsen af sociale kriterier og ved vægtingen imellem kriterierne. Fordelen ved at forklare disse udgifter i en samlet model er, at der kan anvendes flere kriterier til beregning af udgiftsbehovet, hvilket alt andet lige forbedrer mulighederne for at skabe større sammenhæng mellem de faktiske udgifter og det beregnede udgiftsbehov.

Når udlændingeudligningen fastholdes som separat udligning, skyldes det ønsket om at gøre udligningen synlig og have en høj udligningsgrad for udlændingeudgifterne. Amtskommunerne har ingen direkte udgifter i tilknytning til udlændinge, og der er derfor ikke behov for en udlændingeudligning på det amtskommunale område.

Der lægges således op til en differentieret, tredelt kommunal udligningsordning bestående af en demografisk, en social og en udlændingeudligningsordning. På det amtskommunale område kan der tilsvarende drøftes en todelt ordning bestående af en demografisk og en social udligningsordning.

Ønsket om at differentiere udgiftsbehovsudligningen i tre (eller for amtskommunerne eventuelt i to) dele er ikke i sig selv tilstrækkelig til at fastlægge den konkrete model. Tabel 19.9 skitserer de forhold, der skal tages stilling til ved definitionen af modellen. De enkelte forhold beskrives efterfølgende.

Tabel 19.9. Oversigt over forhold der skal tages stilling til ved overvejelse 4

Primærkommunerne

Tredeling af udgiftsbehovsudligningen										
Finansiering	Mellemkommunal						Bloktilskudsfinansieret			
							Fordelt efter beskatningsgrl.		Fordelt efter indbyggertal	
2 principper	Overlappende			Separate			Overlappende	Separate	Overlappende	Separate
	Bred	Smal	Budgetgaranti	Bred	Smal	Budgetgaranti	Budgetgaranti	Budgetgaranti	Budgetgaranti	Budgetgaranti

Amtskommunerne

Todeling af udgiftsbehovsudligningen										
Finansiering	Mellemkommunal									
	Overlappende									
Sociale udgifter	Bred									

De forudsætninger, der ligger til grund for de senere udvalgte modeller til nærmere belysning, er skraverede i tabellen.

To principper for den differentierede udgiftsbehovsudligning

En udgiftsbehovsudligningsmodel, der bygger på ovenstående delmodeller, kan følge to forskellige principper:

- *overlappende* udgiftsbehovsudligningsmodeller
- *separate* udgiftsbehovsudligningsmodeller

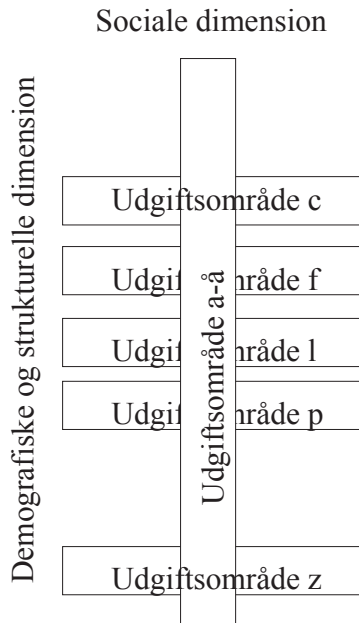
Følges det første princip om *overlappende* udligningsmodeller, udlignes den demografiske og den strukturelle dimension af samtlige udgifter (evt. eksklusive visse udgifter som administration o.l. jf. foregående afsnit) i én model, hvorefter der foretages en yderligere udligning af de sociale udgifter (ekskl. udlændingeudgifterne) i en anden model og af de udgifter, der indgår i udlændingeudligningen, i en tredje model. Den første model indeholder derved samtlige udgifter, den anden model indeholder en undergruppe af samtlige udgifter, som ønskes yderligere udlignet, og endelig indeholder den tredje model udlændingeudgifterne, som eventuelt ønskes 100 procent udlignet.

Figur 19.3 illustrerer ideen med den overlappende udgiftsbehovsudligningsmodel. Udgiftsbehovene afhænger af aldersfordelingen og nogle strukturelle forhold i én dimension, mens nogle udgiftsbehov indeholder en yderligere dimension beskrevet ved nogle sociale forhold, det gælder især udgiftsbehovene for indkomstoverførsler. Udgiftsområde c, f, l, p og z er i figur 19.3 således f.eks. førtidspensions-, kontanthjælps- eller specialskoleudgifter.

Følges det andet princip, vil de 3 udgiftsområder blive udlignet i helt *separate* udligningsmodeller. Det vil sige, at de samlede kommunale udgifter inddeles i de udgifter, som er omfattet af udlændingeudligningen, de øvrige sociale udgifter, som omfattes af den sociale udgiftsbehovsudligning, og i resten. ”Resten” består derved primært af demografiske udgifter i den forstand, at udgifterne varierer stærkt systematisk med antallet af personer i udvalgte aldersgrupper. Det sidste gælder f.eks. for folkeskoleudgifterne, der varierer systematisk med antallet af børn i alderen 7-16 år.

En væsentlig forskel imellem de to principper er, at den demografiske dimension, når det første princip om overlappende udligningsmodeller anvendes, i et vist omfang kan blive ”dobbelt” forklaret. Når det andet princip om separate udligningsmodeller følges vil den demografiske dimension derimod i stort omfang blive udeladt i udligningen af sociale udgifter.

Figur 19.5. Princippet i den overlappende udgiftsbehovsudligningsmodel



Den nuværende udgiftsbehovsudligningsmodel følger det første princip om overlappende udligningsmodeller, idet samtlige udgifter fordeles på de demografiske kriterier. Der kan derfor være en tendens til, at demografiens effekt indgår dobbelt i det nuværende system. Det kan bl.a. være tilfældet ved anvendelse af kriteriet børn af enlige forsørgere, idet kriteriet kun omfatter 0-15 årige.

I den model, som de byrdefordelmæssige beregninger præsenteret efterfølgende er baseret på, anvendes også princippet om overlappende udligningsmodeller. Det gøres især af hensyn til, at den demografiske dimension af de sociale udgifter bedst forklares i en udligningsmodel med demografiske kriterier. Herved kan f.eks. den aldersbetingede dimension af fordelingen af førtidspensionister forklares i den demografiske udgiftsbehovsudligning.

Bloktilskudsfinansieret social udgiftsbehovsudligning

Det har været foreslået at fordele andelen af bloktilskuddet, som vedrører de budgetgaranterede udgifter, efter sociale kriterier. Dette kunne være et alternativ til den oven for beskrevne differentierede udgiftsbehovsudligning.

Da der ikke eksisterer en tilsvarende budgetgaranti på det amtskommunale område, er modellen dog kun relevant for primærkommunerne.

Der kan således argumenteres for, at de midler, staten overfører til kommunerne pga. budgetgarantien, burde fordeles med større sammenhæng til de udgifter, kommunerne rent faktisk har på de budgetgaranterede områder. Det svarer til, at der oprettes en separat bloktilskudsfinansieret udgiftsbehovsudligning for de budgetgaranterede udgifter.

Det kan hertil indvendes, at en sådan finansiering af udligningen af de budgetgaranterede udgifter over bloktilskuddet ikke er helt så logisk, som det umiddelbart kan lyde. Budgetgarantien fastsættes på baggrund af udviklingen i bl.a. de kommunale overførselsudgifter og ikke på baggrund af niveauet heri. For nogle udgifter, f.eks. førtidspensionsudgifterne, svarer det beløb, der indgår i budgetgarantien, til de samlede kommunale udgifter til førtidspension, fordi kommunerne ikke havde udgifter på området, før det blev omfattet af budgetgarantien. Det er imidlertid ikke tilfældet for alle udgiftsområder, og gælder således ikke for f.eks. kontanthjælpsudgifterne.

Desuden indebærer modellen, at den sociale udgiftsbehovsudligning kun omfatter de budgetgaranterede udgiftsområder. Hvis de øvrige sociale udgifter også skulle udlignes i en særskilt model, ville det være nødvendigt at indføre en firedeling af udgiftsbehovsudligningen. Det ville komplicere systemet. Samtidig ville de sociale udgifter - undtaget de budgetgaranterede udgifter - fremstå som en broget udgiftsgruppe.

Endelig forudsætter modellen, at bloktilskuddet er af en tilstrækkelig størrelse til at muliggøre finansieringen af den sociale udgiftsbehovsudligning.

Afgrænsning af sociale udgifter

I snæver forstand kan sociale udgifter defineres som sociale overførselsudgifter, f.eks. kontanthjælp og førtidspension. I videre forstand kan sociale udgifter defineres som udgifter forårsaget af ekstraordinære sociale behov, dvs. overførselsudgifterne samt f.eks. udgifter til døgninstitutioner og undervisning af børn med vidtgående handicap.

Definitionen af de sociale udgifter til brug for den sociale udgiftsbehovsudligningsmodel, som beskrevet i det foregående, vil skulle:

- tilpasses løbende til ændringer i kontoplanen,
- dække så bredt, at substituerende ordninger også omfattes,
- afgrænses til udgifter, som kun i mindre omfang er påvirkelige overfor kommunens serviceniveau.

Udvalget har for kommunerne overvejet tre forskellige afgrænsninger af de sociale udgifter. Den første afgrænsning omfatter de sociale udgifter bredt defineret, dvs. udgifter som kan afgrænses som sociale udgifter via den kommunale kontoplan – indkomstoverførsler og kommunalt forbrug vedr. særlige socialt udsatte grupper. Den anden omfatter de sociale udgifter snævert defineret, dvs. de budgetgaranterede samt nogle overordnede sociale udgifter, mens den tredje alene indeholder de budgetgaranterede udgifter. Afgrænsningen fremgår nærmere af appendiks 19.1.

Ved valg af afgrænsning af de sociale udgifter må der lægges vægt på, at de sociale udgifter defineres, så serviceniveauet har begrænset indflydelse på udgifterne. Samtidig skal definitionen så vidt muligt indeholde substituerende udgifter. F.eks. skal udgifter til aktiverede kontanthjælpsmodtagere medtages, når kontanthjælpsudgifterne medtages. Dette fører alt i alt til, at den brede definition vælges.

Det er som tidligere nævnt et problem, at nogle sociale udgifter ikke lader sig adskille fra de service- og demografisk betingede udgifter, hvilket for kommunerne primært drejer sig om sociale udgifter på ældreområdet. Der kan eventuelt korrigeres herfor ved at gange de målelige sociale udgifter med en faktor bestemt ved den estimerede størrelse af de ikke målelige sociale udgifter. Korrektionen kan også foretages ved at øge udligningsgraden for de sociale udgiftsbehov.

For amtskommunerne er problemet mere alvorligt, idet en meget stor del af det sociale udgiftsbehov er forbundet med sundhedsområdet. Det er imidlertid ikke muligt nærmere at kvantificere dette forhold, hvilket generelt hæmmer modellens anvendelighed på det amtskommunale område.

Byrdefordelmæssig virkning for primærkommunerne ved overvejelse 4

Med henblik på at kunne vurdere, om selve differentieringen af udgiftsbehovsudligningen isoleret set indebærer byrdefordelmæssige konsekvenser, er der i dette afsnit foretaget en beregning heraf for primærkommunerne.

Den byrdefordelmæssige beregning tager afsæt i en beregning af udligningen under den nuværende model¹⁹. Den alternative model afviger fra den nuværende model på to punkter.

For det første defineres de sociale udgifter i den alternative model ved en afgrænsning jævnfør kontoplanen og foregående afsnit, mens de sociale udgiftsbehov i den nuværende model er defineret som 20 procent af de samlede primærkommunale udgiftsbehov. Definitionen har betydning for størrelsen af de beløb, der indgår i den sociale udgiftsbehovsudligning. Samtidig omfatter de demografiske udgiftsbehov samtlige udgifter i den alternative model, mens de i den nuværende model er defineret som 80 procent heraf.

For det andet afviger de anvendte udligningsgrader mellem den nuværende og den alternative model. Grundtilskuddet indarbejdes i den demografiske udgiftsbehovsudligning med samme værdi som det nuværende grundtilskud, dvs. 7,5 mio. kr.

Udligningsgraden for den demografiske udligning fastlægges ud fra en forudsætning om, at det samlede udlignede udgiftsbehov er det samme i alle modeller. Det samme gælder udligningsgraden for den sociale udgiftsbehovsudligning. Det sikrer, at den byrdefordelmæssige virkning afspejler virkningen af ændrede interne vægte mellem kriterierne, herunder kriteriet, hvorefter grundtilskuddet fordeles, og altså ikke virkninger af en forskydning i den samlede betydning af udgiftsbehovsudligningen.

Den anvendte udligningsgrad i den alternative model for såvel den demografiske som den sociale udgiftsbehovsudligning er lavere end i den nuværende model, som det fremgår af tabel 19.10. Det afspejler, at det samlede beregnede udgiftsbehov i den alternative model er højere end i den nuværende model for hver delmodel. Det demografiske udgiftsbehov er her opgjort ud fra de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter ekskl. administration, forsyning mv. De sociale udgifter er bredere defineret end de 20 procent af de samlede udgifter, som de sociale udgiftsbehov er definerede som i den nuværende model.

¹⁹ Der er foretaget mindre justeringer i denne model i forhold til udgiftsbehovsudmeldingen for 2002.

Tabel 19.10. Anvendte udligningsgrader

	Strukturelt udgiftsbehov	Demografisk udgiftsbehov	Socialt udgiftsbehov	Udlændingeudligning
Nuværende model	45,0 %	45,0 %	45,0 %	100,0 %
Alternative model		42,5 %	40,5 %	100,0 %

Den alternative model indebærer, at der ikke skal indgå sociale kriterier i den demografiske og strukturelle udgiftsbehovsudligning. Hvis dette princip følges, bortfalder boligstøtte- og førtidspensionskriteriet helt i den demografiske udligning. De vil så kunne indgå i den sociale udgiftsbehovsudligning i stedet. Hvorvidt kriterierne indgår, og hvor de i så fald indgår, vil blive behandlet i de efterfølgende afsnit. Det er i højere grad et spørgsmål om valg af kriterier end et spørgsmål om modelstruktur, og boligstøtte- og førtidspensionskriteriet er derfor bibeholdt i den demografiske udligning i denne beregning.

Udlændingeudligningen, som udgør den 3. delmodel, udlignes i princippet 100 procent, men udligningen er ikke medtaget i beregningerne.

De byrdefordelingsmæssige virkninger af den alternative model er angivet i procent af beskatningsgrundlaget fordelt på kommunegrupper i tabel 19.11.

Tabel 19.11. Byrdefordelmæssige virkninger af den alternative model, baseret på 2002 udmeldingen

Pct. af beskatningsgrundlag	
(+ = tab, - = gevinst)	
Geografisk udgangspunkt	
Udkantslandkommuner	-0,08
Øvrige landkommuner	-0,04
Centernære landkommuner	-0,04
Øvrige bykommuner	-0,01
Øvrige centerkommuner	0,01
Centralkommuner	0,01
Regionaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede	-0,06
2	0,00
3	-0,01
4	0,00
5	0,01
6 Bedst stillede	0,00
Kommunal økonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede	-0,04
2	-0,05
3	-0,02
4	0,00
5	0,01
6 Bedst stillede	0,00

Note: Udligningsgraderne er lavere end i den nuværende udgiftsbehovsudligning jf. tabel 19.10.

Det fremgår af tabel 19.11, at den byrdefordelmæssige virkning er meget begrænset ved indførelse af den alternative model, hvilket skyldes, at udligningsgraderne i disse modeller kan tilpasses til at opnå neutralitet i mellem modellerne. Af tabel 19.10 ses således, at udligningsgraden i den sociale udgiftsbehovsudligning er 40,5% i den alternative model. Desuden ses, at udligningsgraden for den demografiske udgiftsbehovsudligning mindskes fra

de nuværende 45% til 42,5%, hvilket skyldes, at summen af de nettoudgifter som fordeles er (ca. 20 pct.) større end i den nuværende model.

Byrdefordelmæssig virkning for amtskommunerne ved overvejelse 4

Kun en af de alternative udgiftsbehovsudligningsmodeller – der er benævnt den overlappende model - vil overhovedet være relevant for den amtskommunale udligning. Den relevante model svarer til modellen anvendt ovenfor i den primærkommunale udligning.

Det skyldes først og fremmest, at de sociale udgifter for amtskommunerne som allerede omtalt kun i meget begrænset omfang lader sig adskille fra de øvrige udgifter i kontoplanen.

De byrdefordelmæssige beregninger tager igen afsæt i en beregning af udligningen under den nuværende model.

Ved den brede definition af de sociale udgifter udgør disse udgifter ca. 10 procent af de samlede amtskommunale udgifter. I den nuværende udgiftsbehovsudligning henføres 22,5 procent af de amtskommunale udgifter til de sociale udgiftsbehov. Det illustrerer de meget store problemer med at afgrænse socialt betingede udgifter fra øvrige udgifter i kontoplanen. Definitionen af de sociale udgiftsbehov som 22,5 procent af de samlede amtskommunale udgifter fastholdes derfor i den alternative model.

Bortset herfra vedrører den eneste afvigelse i de forudsætninger, som ligger bag den alternative model for amtskommunerne i forhold til den alternative model for primærkommunerne, de anvendte udligningsgrader. Princippet for fastlæggelsen af udligningsgraderne er det samme, dvs. at udligningsgraden for såvel den demografiske som den sociale udgiftsbehovsudligning er fastlagt ud fra en forudsætning om, at det samlede udlignede udgiftsbehov er det samme som i den nuværende model.

Tabel 19.12. Anvendte udligningsgrader

	Demografisk udgiftsbehov	Socialt udgiftsbehov
Nuværende model	80 %	80 %
Alternative model	62 %	80 %

Note: Den anvendte udligningsgrad er beregnet ved at forudsætte samme udlignede udgiftsbehov i hver delmodel.

For amtskommunerne sikrer anvendelsen af udligningsgraderne i tabel 19.12, at overgangen til den alternative model er fuldstændigt neutral. Der er altså ingen byrdefordelmæssige virkninger.

Udligningsgraden for den sociale udgiftsbehovsudligning er i den alternative model den samme som i den nuværende model. Det skyldes, at definitionen af de sociale udgiftsbehov som 22,5 procent af de samlede amtskommunale udgifter er den samme. Derimod er udligningsgraden for den demografiske udgiftsbehovsudligning kun 62 procent i den alternative model sammenlignet med 80 procent i den nuværende model. Det skyldes, at det demografiske udgiftsbehov defineres som de samlede amtskommunale udgifter i den alternative model i stedet for som 77,5 procent heraf som i den nuværende model.

Anbefaling vedr. overvejelse 4.

Det anbefales, at den differentierede (tredelte) udgiftsbehovsudligningsmodel overvejes anvendt i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen for primærkommunerne. Hvis der ønskes en hovedstadsudligning af udgiftsbehov, skal der tilsvarende opereres med en differentieret udgiftsbehovsudligningsmodel her. 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.

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

Begrundelse: For primærkommunerne giver den differentierede udgiftsbehovsmodel 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.

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

19.1.4. Afskaffelse af særlige udligningsordninger og særtilskud

Der eksisterer en række særlige udligningsordninger og særtilskud, som af forenklingshensyn kan foreslås afskaffet. Forenklingshensynet skal imidlertid afvejes mod den økonomiske ligestilling, ordningerne har til hensigt at skabe.

For kommunerne drejer det sig om udligningsordningerne vedrørende udlændinge i landsudligningen og udligningen af boligstøtteudgifter mv. i hovedstadsudligningen. For amtskommunerne drejer det sig om AIDS- og bløderudligningen. Herudover er der en række særtilskudspuljer, som i en samlet model kan foreslås afskaffet eller mindsket.

Udligningsordningerne vedrørende udlændinge er i det foregående foreslået inddraget i det generelle udgiftsbehovsudligningssystem, mens behovet for særtilskudspuljer vanskeligt kan bedømmes uden kendskab til de samlede virkninger af en udligningsreform. De vil derfor ikke blive omtalt i det følgende. Dette afsnit omhandler således boligstøtte- samt AIDS- og bløderudligningen.

Overvejelse 5. Afskaffelse af boligstøtteudligningen i hovedstadsområdet.

Motivation: Der foregår en overudligning af boligstøtteudgifterne i hovedstadsområdet i det nuværende system. Boligstøtteudgifterne udlignes således med 100 procent i den særlige boligstøtteudligning i hovedstadsområdet samtidig med, at udgifterne via boligstøttekriteriet udlignes i landsudligningen.

Boligstøtteudligningen blev indført ved lov om boligsikring i 1967, idet der dog tidligere havde været en lignende hovedstadsordning for de kommunale udgifter til huslejetilskud. Princippet var fra starten, at hovedstadskommunernes boligsikringsudgifter skulle fordeles efter de skattepligtige indkomster i kommunerne. Udover boligstøtte omfatter denne hovedstadsudligning halvdelen af visse af kommunernes øvrige boligudgifter.

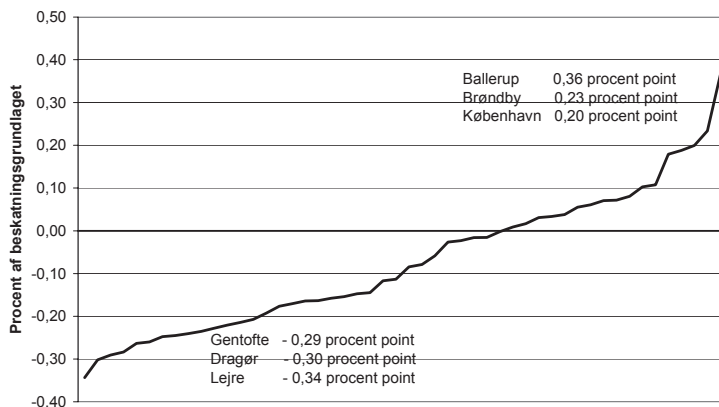
I forbindelse med vedtagelsen af den kommunale finansieringsreform i 1995 blev bestemmelserne om den særlige boligstøtteudligning i hovedstadsområdet overført til lov om kommunal udligning. Indtil da var bestemmelserne om boligstøtteudligningen fastsat via det daværende Boligministeriums lovgivning.

I figur 19.6 er vist de direkte²⁰ byrdefordelmæssige virkninger af afskaffelse af boligstøtteudligningen. Det fremgår af figuren, at enkelte kommuner ville få et tab på op til ca. 1/3 procent af beskatningsgrundlaget ved afskaffelse af boligstøtteudligningen, mens andre kommuner ville få gevinster på op til ca. 1/3 procent af beskatningsgrundlaget. Afskaffelsen vil for 34 af de 50 hovedstadskommuner have byrdefordelmæssige virkninger indenfor +/- 0,2 procent af beskatningsgrundlaget. I betragtning af, at den byrdefordelmæssige virkning dækker over afskaffelsen af en selvstændig udligningsordning, er virkningen begrænset.

Det må samtidig tages i betragtning, at formålet med ordningen har været 100 procents udligning af udgifterne til boligstøtte, hvilket naturligvis ikke vil være tilfældet ved bortfald af ordningen – selvom boligstøtteudgifterne fortsat vil blive udlignet i landsudligningen. Specielt ved indførelsen af overvejelse 4 - den differentierede udgiftsbehovsudligningsmodel for hovedstadskommunerne - vil der imidlertid kunne tages hensyn til ønsket om en øget udligning af boligstøtteudgifterne i hovedstadsområdet ved fastlæggelsen af sociale kriterier og deres interne vægte i den sociale udgiftsbehovsudligning.

²⁰ Der tages i skattegrundlags- og udgiftsbehovsudligningen i hovedstadsområdet hensyn til, at der eksisterer denne separate udligningsordning. Det betyder, at den byrdefordelmæssige virkning i realiteten overestimeres ved kun at tage hensyn til den direkte effekt.

Figur 19.6. Byrdefordelmæssige virkninger af afskaffelse af boligstøtteudligningen, baseret på 2002 udmeldingen (+ = tab, - = gevinst)



Betænkning 1361 vedrørende kommunernes udgiftsbehov behandler også boligstøtteudligningen i hovedstadsområdet og kommer på side 292 frem til at:

”Arbejdsgruppen skal på denne baggrund anbefale, at det overvejes, hvorvidt boligstøtteudligningen bør inddrages i den generelle udligning af udgiftsbehov.”

Der synes derfor at være grund til igen at tage disse overvejelser op til drøftelse.

Anbefaling vedr. overvejelse 5.

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at afskaffe den særlige boligstøtteudligning i hovedstadsområdet, samtidig med at der tages hensyn til ønsket om en høj udligningsgrad for boligstøtteudgifterne i den sociale udgiftsbehovsudligning i hovedstadsområdet.

Begrundelse: Det nuværende system indebærer en betydelig overudligning af boligstøtteudgifterne for hovedstadskommunerne, hvilket ikke er i overensstemmelse med formålet om at sikre ligelige økonomiske vilkår for kommunerne. Samtidig indebærer afskaffelsen en forenkling af udgiftsbehovsudligningsystemet. Det vil endvidere være muligt i den sociale udgiftsbehovsudligning at tage hensyn til ønsket om en høj udligningsgrad for de pågældende udgifter.

Det bemærkes, at i det omfang boligstøtteudligningen har givet incitament til opførelsen af almene boliger, vil dette incitament mindskes, hvis udligningen afskaffes.

Betænkning 1361 behandler endvidere udligningsordningen for amtskommunernes AIDS-udgifter, hvor konklusionen bl.a. var at:

”Det må overvejes, hvorvidt der fortsat er hensyn, der kan begrunde en særskilt udligning på området.

Det må anses for teknisk muligt at inddrage merudgiftsbehov vedr. AIDS-behandling i den generelle udligningsordning – f.eks. gennem et særligt kriterium. Det må imidlertid vurderes, hvorvidt dette vil mindske synligheden omkring udligningen.”

På denne baggrund fremsættes overvejelse 6.

Overvejelse 6. Afskaffelse af udligningsordningen for amtskommunernes AIDS-udgifter.

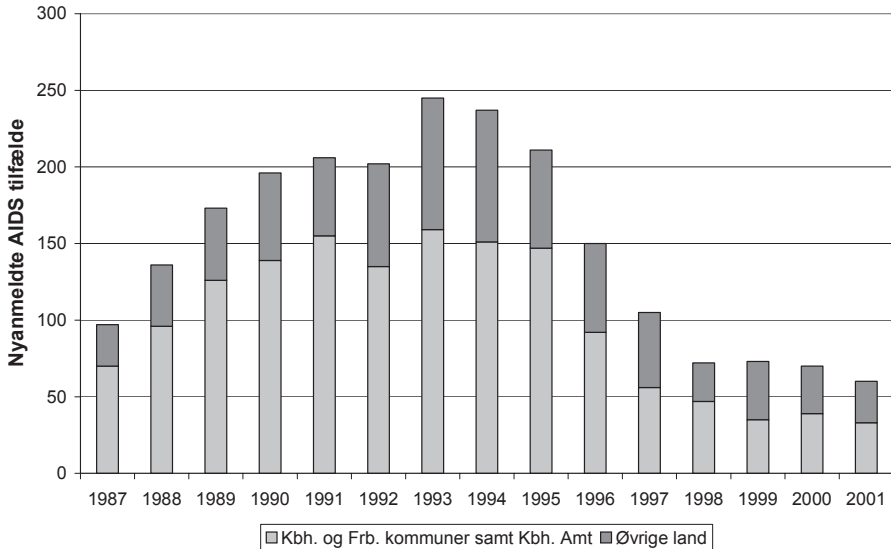
Motivation: Udviklingen i antallet af nye AIDS-tilfælde er under kontrol og forventningen om en udvikling i udgifterne til behandling af AIDS, som ordningen blev dannet på baggrund af, er ikke længere til stede. Der kan opnås en betydelig forenkling af systemet ved at indarbejde udligningen af AIDS-udgifter i den generelle udligning.

Udligningsordningen for AIDS-udgifter blev etableret med virkning fra og med tilskudsåret 1988. Ifølge lov nr. 314 af 4. juni 1986 kom udligningsordningen til at omfatte tilskudsårene 1988-90, hvorefter ordningen skulle tages op til revision. Ved lov nr. 391 af 13. juni 1990 blev udligningsordningen videreført til folketingsåret 1992/93. Herefter blev ordningen med lovforslag 242 af 17/3-93 gjort permanent.

I den gældende ordning udlignes 85 pct. af forskellene mellem amtskommunernes udgiftsbehov vedrørende AIDS. Den enkelte amtskommunes udgiftsbehov vedrørende AIDS for 2001, der anvendes ved beregning af tilskuds og udligningsbidrag for tilskudsåret 2002, udgør 954.447 kr. pr. nyanmeldt AIDS-patient med folkeregisteradresse i amtskommunen på diagnosedatoen.

Figur 19.7 viser udviklingen i antallet af nyanmeldte AIDS-tilfælde fra udligningsordningens indførelse og frem. Det fremgår af tabellen, at antallet af nyanmeldte AIDS-tilfælde var stigende indtil midten af 90'erne, hvorefter der har været et betydeligt fald.

Figur 19.7. Antallet af nyanmeldte AIDS-tilfælde 1987-2001



Note: Antal nyanmeldte AIDS tilfælde for 1987-1999 er endelige, mens der for 2000 og 2001 er tale om et skøn.

AIDS-tilfældene har i hele perioden i overvejende grad været koncentreret i Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns Amt, men antallet af nyanmeldte AIDS-tilfælde er blevet mere geografisk jævnt fordelt i perioden, som det også fremgår af figuren. Den byrdefordelmæssige virkning ved afskaffelse af AIDS-udligningen vil da også, som det fremgår af tabel 19.13, have størst betydning for Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Table 19.13. Den byrdefordelmæssige virkning af afskaffelse af AIDS-udligningen. Foreløbig beregning af AIDS-udligning for 2002

	Tilskud (+) tilsvar (-) (1.000 kr.)	Virkning ved afskaffelse (pct. af beskatningsgr.) (+ = tab, - = gevinst)
Københavns Kommune	12.468	0,019
Frederiksberg Kommune	2.412	0,016
Københavns Amt	888	0,001
Frederiksborg Amt	-1.716	-0,003
Roskilde Amt	-492	-0,001
Vestsjællands Amt	-1.068	-0,003
Storstrøms Amt	-732	-0,003
Bornholms Amt	-396	-0,009
Fyns Amt	-2.676	-0,005
Sønderjyllands Amt	-684	-0,002
Ribe Amt	-420	-0,002
Vejle Amt	-2.364	-0,005
Ringkøbing Amt	-1.680	-0,005
Århus Amt	-1.476	0,002
Viborg Amt	-1.320	-0,005
Nordjyllands Amt	-3.696	-0,007

Den byrdefordelmæssige virkning vil for Københavns Kommune svare til ca. 0,02 skatteprocentpoint og ca. 12,5 mio. kr., mens den for Frederiksberg Kommune vil være ca. 2,5 mio. kr. For alle øvrige amtskommuner vil virkningen være mindre end +/- 0,01 skatteprocentpoint. Der er altså tale om ret begrænsede byrdefordelmæssige virkninger.

Anbefaling vedr. overvejelse 6.

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at afskaffe AIDS-udligningen for amtskommuner uden direkte at fastlægge erstatningskriterier i den generelle udligning.

Motivation: Betydningen af AIDS-udligningsordningen er af meget begrænset omfang. Samtidig er det vanskeligt i en situation, hvor antallet af nyanmeldte patienter er stabilt, at begrunde en særlig ordning for netop AIDS-patienter fremfor øvrige patientgrupper.

Endelig behandler betænkning 1361 bløderudligningen for amtskommunerne, som blev tiltrådt af Finansudvalget ved Akt 165 15/3 89. Af betænkning 1361 fremgår at:

”Under hensyntagen til udligningsbeløbets samlede begrænsede størrelse og ordningens helt særlige karakter, må det vurderes, at det umiddelbart ikke er muligt at inddrage udligningsordningen vedrørende bløderpatienter i den generelle udligning af udgiftsbehov. Det må derfor i stedet overvejes, hvorvidt der fortsat er hensyn, der kan begrunde en særskilt udligning på området. Det må her i øvrigt bemærkes, at bløderbehandlingen ikke adskiller sig væsentlig fra visse andre omkostningskrævende behandlingsformer.”

På denne baggrund fremsættes overvejelse 7.

Overvejelse 7. Afskaffelse af amtskommunernes bløderudligning uden særlig hensyntagen hertil i det generelle udligningsystem.

Motivation: Bløderudligningens økonomiske betydning er af et begrænset omfang og bidrager dermed ikke væsentligt til at skabe økonomisk lighed amtskommunerne imellem, samtidig adskiller bløderbehandlingen sig ikke væsentligt fra visse andre omkostningskrævende behandlingsformer. Forenklingshensynet tilsiger derfor at afskaffe ordningen.

I bløderudligningen ydes et tilskud til behandling af de patienter, hvor den samlede behandlingsudgift har oversteget 1 mio. kr. Tilskuddet udgør i alt 32,8 mio. kr. i 2002, som fragår statstilskuddet til amtskommunerne via det årlige aktstykke. Tilskuddet svinger betydeligt mellem årene afhængigt af antallet af patienter og udgifterne forbundet med behandlingen, som det også fremgår af tabel 19.14. Det gennemsnitlige tilskud pr. patient har imidlertid været under 1 mio. kr. siden 1992. Før 1992 var det gennemsnitlige tilskud generelt over 1 mio. kr.

Tabel 19.14. Oversigt over udgifter og tilskud omfattet af bløderudligningen 1984-2000

År	Udgifter i alt (1.000 kr)	Antal patienter	Gnm. udgift pr. patient (1.000 kr)	Amtskommunal egenfinansiering (1.000 kr)	Tilskud i alt (1.000 kr)	Gnm. tilskud pr. patient (1.000 kr)	Højeste udgift for en enkelt patient (1.000 kr)
2000	68.770	36	1.910	36.000	32.770	910	10.051
1999	44.415	24	1.851	24.000	20.415	851	4.712
1998	39.708	24	1.654	24.000	15.708	654	5.517
1997	46.054	32	1.439	32.000	14.054	439	3.246
1996	35.479	27	1.314	27.000	8.479	314	2.875
1995	34.674	25	1.387	25.000	9.674	387	3.218
1994	28.639	19	1.507	19.000	9.639	507	4.166
1993	37.053	22	1.684	22.000	15.053	684	3.913
1992	54.267	10	5.427	10.000	44.267	4.427	25.343
1991	36.635	12	3.053	12.000	24.635	2.053	9.114
1990	37.292	13	2.869	13.000	24.292	1.869	9.343
1989	38.224	15	2.548	15.000	23.224	1.548	12.643
1988	49.204	38	1.295	38.000	11.204	295	12.494
1987	52.684	34	1.550	34.000	18.684	550	11.845
1986	92.548	35	2.644	35.000	57.548	1.644	34.188
1985	70.648	17	4.156	17.000	53.648	3.156	23.256
1984	52.074	17	3.063	17.000	35.074	2.063	17.981

Note: Til og med 1988 er egenfinansieringen pr. patient 500.000 kroner. Herefter er den 1.000.000 kr.

Det fremgår også af tabel 19.14, at den højeste udgift for bløderbehandlingen for en enkelt patient er mindsket betydeligt siden indførelsen af bløderudligningen. Siden 1989 har den højeste udgift således kun været over 10 mio. kr.

i henholdsvis 1992 og 2000. Før 1989 var den maksimale udgift betydeligt højere.

Bløderudligningen indebærer, at udbetalingerne af udligningstilskuddet til udgifter afholdt i f.eks. 2000 sker i 2002. Derfor afspejler det samlede tilskud for 2002 i tabel 19.15 de samlede udgifter for 2000, jf. tabel 19.14. Det fremgår af tabel 19.15, at tilskudsfordelingen amterne imellem svinger betydeligt fra år til år. F.eks. modtager Vejle Amt i 2002 næsten 10 mio. kr. i tilskud - efter i de foregående 3 år at have modtaget under 1 mio. kr. Vestsjællands, Århus og Nordjyllands amter har i den viste periode modtaget de største tilskud, som imidlertid er af en beskeden størrelse.

Tabel 19.15. Oversigt over tilskud jf. bløder-udligningen 1999-2002

Amtskommune	Tilskuds- fordeling 99, base- ret på udgifter- ne i 97	Tilskuds- fordeling 00, base- ret på udgifter- ne i 98	Tilskuds- fordeling 01, base- ret på udgifter- ne i 99	Tilskuds- fordeling 02, base- ret på udgifter- ne i 00	Vir- ning ved afskaf- else 2002
	(i 1.000 kroner)				pct. af beskat- ningsgrl (+=tab, - =ge- vinst)
HS	1.031	408	919	4.253	0,0005
Københavns Amt	2.765	1.676	2.470	2.068	-0,0027
Frederiksborg Amt	63	440	1.200	1.117	-0,0028
Roskilde Amt	1.144	0	0	0	-0,0048
Vestsjællands Amt	162	4.517	7.400	1.850	0,0005
Storstrøms Amt	629	413	801	4.494	0,0108
Bornholms Amt	0	0	0	0	-0,0048
Fyns Amt	205	610	1.009	1.579	-0,0018
Sønderjyllands Amt	333	0	0	647	-0,0025
Ribe Amt	107	6	0	337	-0,0035
Vejle Amt	64	568	72	9.406	0,0171
Ringkøbing Amt	169	0	0	149	-0,0043
Århus Amt	5.454	1.995	3.392	4.678	0,0011
Viborg Amt	0	0	0	0	-0,0048
Nordjyllands Amt	1.928	5.075	3.152	2.190	-0,0009
Tilskud i alt	14.054	15.708	20.415	32.770	

Bløderudligningen finansieres over det amtskommunale bloktilskud, svarende til at beskatningsgrundlaget fungerer som nøgle for finansieringen. I den sidste søjle er vist nettovirkningen målt i procent af amtskommunernes beskatningsgrundlag ved afskaffelse af bløderudligningen for 2002, når der tages hensyn til finansieringen af ordningen. Generelt er virkningen mindre end +/- 0,01 skatteprocentpoint. Kun Storstrøms og Vejle Amter ville i 2002 have tab på over 0,01 skatteprocentpoint ved afskaffelse af ordningen, men som det fremgår af tabellen, er tilskudsniveauet for de foregående tre år for netop disse tre amter meget lavt.

Bløderudligningen er således beløbsmæssigt af et forholdsvis begrænset omfang og er ikke begrundet i byrdefordelmæssige hensyn. Ordningen

må snarere ses i sammenhæng med, at der er tale om en begrænset og omkostningskrævende klientgruppe. Som anført i betænkning 1361 adskiller bløderbehandlingen sig imidlertid ikke væsentlig fra visse andre omkostningskrævende behandlingsformer, for hvilke der ikke foretages en særskilt udligning.

Anbefaling vedr. overvejelse 7.

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at afskaffe bløder-udligningen for amtskommunerne.

Begrundelse: Det vurderes, at der ikke er behov for en særskilt udligning på området, idet behandlingen af bløder patienter ikke adskiller sig væsentlig fra behandlingen af visse andre omkostningskrævende behandlingsformer og idet udligningens beløbsmæssige omfang er meget begrænset. Forenklingens hensynet tilsiger dermed afskaffelse.

En eventuel ophævelse af bløderudligningen vil forudsætte en vis overgangsperiode, idet udligningen som nævnt afregnes med en vis forsinkelse.

19.2. Overvejelser om ændringer i de primærkommunale udgiftsbehovskriterier

Med udgangspunkt i de generelle krav til udgiftsbehovskriterierne præsenteret i kapitel 3.2.2, gennemgås i dette afsnit en række udspil til nye kriterier og til revision af eksisterende udgiftsbehovskriterier.

Udvalget har i den forbindelse foretaget analyser af de relevante kriterier med henblik på at udvælge et antal mulige nye eller reviderede kriterier til behandling i kapitel 19.4-19.8, hvor udspil til reformer af den samlede udgiftsbehovsudligning fremlægges. Kriterieanalyserne for udvalgte kriterier fremgår af bilagssamlingens kapitel 19.A-19.G.

Endelig er der foretaget partielle byrdefordelmæssige beregninger af de fremlagte udspil, når det er fundet relevant.

I det følgende gennemgås i afsnit 19.2.1 udvalgets overvejelser vedrørende de demografiske kriterier, i afsnit 19.2.2 de strukturelle kriterier og i afsnit 19.2.3 de sociale kriterier.

19.2.1. De demografiske kriterier

Enhedsbeløbene i den demografiske udgiftsbehovsberegning skal afspejle det gennemsnitlige forbrug af kommunale ydelser pr. person i den enkelte aldersgruppe. Enhedsbeløbene for de demografiske udgiftsbehovskriterier beregnes ved at fordele de budgetterede kommunale udgifter ud på aldersgrupper ved hjælp af en vægtfordeling, der løbende opdateres, og derefter dividere med antallet af personer i hver aldersgruppe.

Vægtfordelingen, beregnes ved hjælp af forskellige fordelingsnøgler for de forskellige udgiftskategorier. F.eks. fordeles kontanthjælpsudgifterne på aldersgrupperne efter en vægt bestemt ved kontanthjælpsudgifternes faktiske fordeling på aldersgrupper i hele landet, mens vægten tilknyttet 7-16 årige er beregnet ud fra summen af udgifterne til folkeskole, skolefritidsordninger m.v. i forhold til de samlede kommunale udgifter.

19.2.1.1. Antal 7-16 årige korrigeret

Baggrund

Kriteriet *antal 7-16 årige korrigeret* blev indført for at inddrage hensynet til, at der eksisterer visse stivheder²¹ i tilpasningen af folkeskoleudgifterne i nedadgående retning ved faldende elevtal.

Kriteriet fastlægges som det største antal indbyggere i aldersgruppen 7-16 år enten i beregningsåret eller i året 3 år forud for beregningsåret.

Efter at elevtallet over en årrække udviste en faldende tendens, er udviklingen generelt vendt, og situationen er snarere den, at stivhederne i udgiftstilpasningen er knyttet til omprioriteringen af udgifter fra børnepasning - dvs. fra de 0-6 årige - til folkeskolen.

Det blev allerede i bemærkningerne til lovforslag L245 og L246 fremsat i 1995 anført, at der ville ske en afvikling af kriteriet, men at man ønskede at udsætte afviklingen, til nedgangen i elevtallet var aftaget.

Det skal dog bemærkes, at det fremgår af betænkning 1361, at kriteriet har en betydelig forklaringskraft.

²¹ Stivhederne i forbindelse med udgiftstilpasningen ved fald i elevtallet er veldokumenterede, som det fx fremgår af Graversen & Heinesen (1999).

Problem

Problemet med kriteriet er for det første, at det kan virke som en unødigt komplikation af systemet, specielt når den situation som oprindelig begrundede indførelsen af kriteriet – det faldende elevtal - har ændret sig.

Samtidig har kriteriet den egenskab, at en kommunesammenlægning mellem en kommune med voksende og en med faldende elevtal kan resultere i, at den sammenlagte kommunes beregnede udgiftsbehov bliver mindre end de to kommuners udgiftsbehov tilsammen, hvorved kommunernes udligningssituation svækkes. Et bortfald af kriteriet vil dog – især hvis elevtalsudviklingen igen vender – mindske præcisionen i udligningen.

Mulige alternativer

Alternativet til at anvende kriteriet *antal 7-16 årige korrigeret* er at anvende det aktuelle antal 7-16 årige, som i forvejen indgår som demografisk kriterium i den aldersbetingede udgiftsbehovsberegning.

Byrdefordelmæssig betydning

I udligningen for 2002 var anvendelsen af kriteriet *antal 7-16 årige korrigeret* aktuelt for 14 kommuner, og den samlede difference i elevtallet mellem det korrigerede kriterium og kriteriet *antal 7-16 årige* var ca. 250. Kriteriet har altså en ret beskeden indflydelse, men betydningen vil naturligvis afhænge af udviklingen i elevtallet.

For enkelte kommuner udgjorde forskellen mellem de to kriterier og dermed tilbagegangen i elevtallet dog op til 5 pct. For udligningen i 2002 var det tilfældet for Allinge-Gudhjem og Sydlangeland Kommuner.

Sammenfatning

På baggrund af udviklingen i elevtallet og ønsket om at forenkle udligningssystemet anbefales følgende:

Anbefaling vedr. kriteriet antal 7-16 årige korrigeret

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at lade kriteriet *antal 7-16 årige korrigeret* erstatte af det allerede eksisterende demografiske kriterium *antal 7-16 årige*, som også i det nuværende system anvendes som demografisk kriterium.

Udeladelse af kriteriet vil indebære en forenkling. Samtidig undgås det i forbindelse med kommunesammenlægninger, at den sammenlagte kommune vil kunne blive stillet ringere, end de omfattede kommuner ville have været enkeltvis. Udeladelse vil dog - især i perioder med stagnerende eller faldende elevtal - give mindre præcision i udligningen.

19.2.1.2. Fordeling af ældreudgifter

Baggrund

Fordelingen af ældreudgifterne på de enkelte aldersgrupper (65-74 årige, 75-84 årige og 85+ årige) har i de senere år været foretaget ud fra en ”fastfrosset” udgiftsfordeling mellem de enkelte alderstrin.

Anvendelsen af en fastfrosset udgiftsfordeling er ikke i overensstemmelse med ønsket om at foretage en løbende tilpasning af kriterievægtene, dvs. enhedsbeløbene til udviklingen i sammensætningen af kommunernes udgifter.

Problem

Problemet på ældreområdet er, at den omstilling, der er sket på ældreområdet siden midten af 1980'erne i form af omlægning fra plejehjem til ældreboliger og øget anvendelse af integrerede ordninger, har betydet, at det er blevet vanskeligere dels at registrere udgifterne på aktiviteter og dels at finde nogle vægte, der tilstrækkelig præcist afspejler de enkelte aldersgruppers ressourcetræk.

Problemet med fordelingen af ældreudgifterne er senest drøftet i betænkning 1361 (Indenrigsministeriet 1998, s. 275). Heri anføres, at:

”Det er derfor – ud fra regnskabsoplysninger og den sociale ressourceælling vanskeligere at skønne over udgiftstyngden for de enkelte aldersgrupper blandt de ældre. Ved fordelingen af ældreudgifterne på de enkelte aldersgrupper (65-74 årige,

75-84 årige, 85+ årige) har der i konsekvens heraf de senere år været anvendt en fastfrosset udgiftsfordeling mellem enkelte alderstrin”.

I forlængelse heraf påpeges det i udvalgsarbejdet, at ”...det af hensyn til en korrekt opgørelse af kommunernes udgiftsbehov er nødvendigt, at der kan foretages en præcis opgørelse af de enkelte aldersgruppers træk på de kommunale ydelser, og at der i dag findes et særligt problem vedr. ældreområdet”.

Mulige alternativer

På baggrund af ovenstående har udvalget undersøgt de statistiske muligheder for at finde bedre fordelingsnøgler til fordelingen af udgifterne til ældre. Det må imidlertid konstateres, at det statistiske grundlag ikke er forbedret siden udvalgsarbejdet i 1998, jf. betænkning 1361.

I stedet har Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretaget en spørgeskemaundersøgelse blandt udvalgte kommuner med henblik på at beregne en revideret fordelingsnøgle for ældreudgifterne på aldersgrupperne.

I det følgende gengives alene hovedresultaterne af stikprøveundersøgelsen, mens nedenstående boks 19.1 præsenterer forudsætningerne for undersøgelsen og dermed for resultaterne vedr. ældreudgifternes fordeling.

Boks 19.1. Forudsætningerne for undersøgelsen

Der blev udvalgt 40 stikprøvekommuner ud fra forskellige geografiske, socioøkonomiske og tilgængelighedsparametre.

Stikprøvekommunerne blev anmodet om at foretage en fordeling af nettoudgifterne vedrørende serviceudgifter samt udgifter til hjælpemidler, som konteres under hhv. funktion 5.32 og 5.54 på aldersgrupper. Til illustration af udgifternes betydning kan det oplyses at der i 2002 blev fordelt hhv. 24,4 mia. kr. efter fordelingsnøglen for funktion 5.32 og 1,5 mia. kr. efter fordelingsnøglen for funktion 5.54 ved beregning af enhedsudgifterne på aldersgrupperne i udligningsudmeldingen.

Det blev vurderet, at indberetningerne fra 14 kommuner - omfattende 1.260.427 borgere – er anvendelige til fordeling af nettoudgifterne på funktion 5.32, ligesom det blev vurderet, at indberetninger fra 10 kommuner – omfattende 431.134 borgere – er brugbare til fordeling af nettoudgifterne på funktion 5.54.

Blandt de modtagne besvarelser, som blev fundet egnede, er en overvægt af bykommuner.

Det forudsættes i beregningerne af den nye vægtfordeling, at de af stikprøven omfattede kommuner har en udgiftsfordeling på aldersgrupper, som er repræsentativ for landet som helhed. Forudsætningen om repræsentativitet understøttes imidlertid kun for udgiftsfordelingen for funktion 5.32. Variationen i udgiftsfordelingen for funktion 5.54 mellem kommunerne i stikprøven vurderes således at være for stor til at kunne udelukke væsentlige fejlkilder i de indberettede udgifter. Der ses derfor i det følgende bort fra udgifterne for funktion 5.54.

I tabel 19.16 sammenlignes de nuværende fordelingsnøgler for udgifterne på funktion 5.32 med fordelingsnøglerne beregnet på baggrund af stikprøveresultaterne.

Tabel 19.16. Sammenligning af nuværende og ny fordelingsnøgle – fkt. 5.32

	Gruppe- ring	Fælles	65-74 årige	75-84 årige	85+ åri- ge
Nuværende fordelingsnøg- le (2002 udmeldingen)	01-03	0,070	0,179	0,376	0,376
	04	0,120	0,169	0,356	0,356
	05-99	0,070	0,179	0,376	0,376
Ny forde- lingsnøgle	01-99	0,096	0,148	0,378	0,378

Det fremgår af tabel 19.16, at den nye fordelingsnøgle for udgifterne på funktion 5.32 er mindre for de yngste ældre og ”flytter” dermed – om end i beskedent omfang - udgifter fra den yngste aldersgruppe (65 -74 årige) til de ældste aldersgrupper. Gennemsnitsprisen for de ældste stiger herved, mens den omvendt falder for de ”yngste” ældre.

Byrdefordelmæssig betydning

Ændringen af fordelingsnøglerne på ældreområdet vedrørende forbruget på funktion 5.32 til brug ved fordelingen af budgetterede udgifter på aldersgrupper medfører, at enhedspriserne i udgiftsbehovsudligningen ændres. I tabel 19.17 er vist en sammenligning mellem de nuværende og de alternative enhedsbeløb vedr. landsudligningen og hovedstadsudligningen for 2002.

Tabel 19.17. Sammenligning af nuværende og nye enhedspriser

Enhedsbeløb	Nye enhedspriser		Enhedspriser 2002		Afvigelse ¹⁾	
	Landsudligning	Hovedstadsudligning	Landsudligning	Hovedstadsudligning	Landsudligning	Hovedstadsudligning
0-6 årige	42.549	47.371	42.475	47.275	-74	-96
7-16 år, 1. jan	7.548	7.483	7.474	7.388	-74	-96
7-16 årige korriigeret ²⁾	57.630	62.357	57.630	62.357	0	0
17-19 årige	8.560	8.477	8.486	8.381	-74	-96
20-24 årige	10.287	10.172	10.214	10.076	-74	-96
25-34 årige	11.102	10.972	11.028	10.876	-74	-96
35-39 årige	11.071	10.941	10.998	10.846	-74	-96
40-64 årige	8.854	8.766	8.781	8.670	-74	-96
65-74 årige	16.730	16.409	17.928	17.974	1.198	1.564
75-84 årige	40.235	39.255	39.693	40.565	-542	1.310
85+ årige	99.505	97.837	99.431	92.572	-74	-5.265

1) Angiver en stigning i enhedsbeløbet i.f.t. 2002 udmeldingen

2) Det største antal 7-16 årige enten 1. januar 2001 eller 3 år før

Det fremgår af tabel 19.17, at enhedsbeløbene i landsudligningen - med undtagelse af enhedsbeløbet for de 65-74 årige – stiger ved den anførte ændring af fordelingsnøglen. Taberne ved en sådan ændring er således kommuner med forholdsvis mange 65-74 årige, mens kommuner med en forholdsvis stor andel af 75+ årige er vindere.

Hvad angår enhedsbeløbene i hovedstadsudligningen fremgår det, at enhedsbeløbene vedrørende de 65-74 årige og 75-84 årige falder forholdsvis meget, og at enhedsbeløbene vedrørende de 85+ årige stiger betydeligt. Ændring af fordelingsnøgle må derfor formodes at have forholdsvis store fordelingsmæssige konsekvenser for kommunerne i hovedstadsområdet.

Tabel 19.18 angiver antallet af kommuner med tab og gevinst målt i pct. af beskatningsgrundlaget ved overgang til anvendelse af de alternative enhedsbeløb.

Tabel 19.18. Ændring i pct. af beskatningsgrundlaget på basis af 2002 udmeldingen

Ændring i pct. af beskatningsgrundlaget (+ = tab, - = gevinst)	Antal kommuner
< -0,10	0
-0,10 <= -0,01	6
-0,01 <= 0,00	77
0,00 <= 0,01	144
0,01 <= 0,10	48

Det ses af tabellen, at 83 kommuner har en beskedent gevinst på mellem 0,1 og 0 pct. af beskatningsgrundlaget ved ændring af enhedspriserne, ligesom 192 kommuner har et tab på mellem 0 og 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget. Ændring af fordelingsnøgle til brug for fordeling af budgetterede udgifter på aldersgrupper har altså blot mindre fordelingsmæssige konsekvenser.

Sammenfatning

Udgiftsfordelingen for ældreudgifterne er i de senere år blevet foretaget ud fra en fastfrosset vægtfordeling aldersgrupperne imellem. For at aktualisere vægtfordelingen blev der foretaget en stikprøveundersøgelse af udgiftsfordelingen på de ældre aldersgrupper for serviceudgifterne på funktion 5.32 og udgifterne til hjælpemidler mv. på funktion 5.54.

Fordelingsnøglen for serviceudgifterne beregnet på baggrund af undersøgelsen medfører, at gennemsnitsprisen dvs. enhedsbeløbene for de ældste ældre stiger, mens den omvendt falder for de ”yngste” ældre.

Anbefaling vedr. fordelingen af ældreudgifterne

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at revidere fordelingsnøglen for serviceudgifterne (funktion 5.32) på aldersgrupper, ved beregningen af de demografiske kriteriers enhedsbeløb, i overensstemmelse med resultaterne af stikprøveundersøgelsen præsenteret ovenfor.

Præcisionen i udgiftsbehovsberegningen forventes herved at øges.

Anbefalingen er fulgt i forbindelse med den kortsigtede del af udligningsreformen til ikrafttræden pr. 1. januar 2004.

19.2.2.1. Grundtillægget

Baggrund

Det grundtillæg, som har indgået i opgørelsen af primærkommunernes udgiftsbehov fra og med tilskudsåret 1996, udgør 7,5 mio. kr. for alle kommuner uanset kommunestørrelse.

Via grundtillægget tages der højde for de "startudgifter", der forekommer for alle kommuner - f.eks. udgifter til kommunalbestyrelse og en vis administration. I rapporten "Størrelses effekter i den kommunale sektor" Indenrigsministeriet (2000) og i en analyse udarbejdet af Copenhagen Economics (2003) med titlen "Kommunestørrelse og effektivitet" findes det, at kommuner med et forholdsvis lavt befolkningsgrundlag, som i relativt høj grad er sammenfaldende med mere tyndt befolkede kommuner, har forholdsvis større enhedsomkostninger (dvs. har et effektivitetstab) som følge af kommunestørrelsen. De højere enhedsomkostninger har altså sammenhæng med eksistensen af smådriftsulempen i de mindre kommuner eller såkaldte stordriftsfordele i de større kommuner, blandt andet inden for administrationen.

Herudover skulle grundtillægget medvirke til at mindske de byrdefordelingsmæssige forskydninger ved ophævelsen af vejtkriteriet fra og med 1996, idet særligt de mindre og tyndt befolkede kommuner hidtil havde nydt godt af en forholdsvis stor andel af vejtkriteriet.

Baggrunden for ophævelsen af vejtkriteriet var, at vejtkriteriet havde en begrænset sammenhæng med kommunernes faktiske vejudgifter. I betænkning 963, 1982 blev det således konstateret, at kommunernes vejudgifter afhang mere af faktorer så som trafikthed, indbyggertal mm. end af vejlængden. Kommunerne havde endvidere en påvirkningsmulighed ved vejbyggeri, omlægning af private veje til kommuneveje. På baggrund af disse analyser an-

befalede Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, at vejkrateriet skulle udgå af opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov, og at udgifterne i stedet skulle henføres til kriteriet indbyggertal.

Disse overvejelser er refereret i lovforslag nr. L 151 af 10. februar 1982. Med lovforslaget blev kriteriet dog alene ”fastfrosset” for at undgå, at nogle kommuner skulle kunne spekulere i kriteriet, og der blev foretaget en tilpasning af kriteriets vægt. Når der dengang ikke blev stillet forslag om vejkrateriets ophævelse, skyldtes det blandt andet overvejelser om, at kriteriet udover vejudgifter måtte formodes at dække andre udgiftsbehov end vejudgifter – eksempelvis merudgifter for tyndt befolkede kommuner, og at man på denne baggrund ikke ønskede at ændre på byrdefordelingen mellem kommunerne på dette område.

Den svage sammenhæng mellem vejlængden og kommunernes vejudgifter er senest belyst i betænkning nr. 1361, 1998. Det konstateres, at vejudgifterne ikke primært kan bestemmes ud fra vejlængden, men i høj grad skal søges forklaret af andre faktorer. Foruden indbyggertallet kan sporlængden, trafik-tætheden, tunghedsgraden af trafikken og vedligeholdelsesstandarden tænkes at være mulige faktorer i forklaringen af vejudgifterne. I betænkningen peges på, at kriteriet antal meter vej pr. indbygger kunne overvejes til anvendelse i den primærkommunale udligning.

Det bør bemærkes, at der ikke er fremlagt specifik dokumentation for, hvorfor grundtillægget er fastsat til 7,5 mio. kr. Grundtillæggets størrelse er således udtryk for en vurdering af de ”faste startudgifter”, der forekommer i alle kommuner, ligesom grundtillægget skal tage særligt hensyn til de mindre kommuner.

Problem

Der kan argumenteres for, at det nuværende grundtillæg ikke tilstrækkeligt præcist beskriver merudgifter forbundet med kommunestørrelsen. Kriteriet må endvidere antages at virke konserverende i forbindelse med kommunesammenlægninger. Ved ændring af tilskuds- og udligningsloven (lov nr. 1099, 1999) er der derfor indsat en bestemmelse, der betyder, at den nye kommune i en overgangsperiode på 8 år opretholder grundtillægget for de kommuner, der indgår i sammenlægningen. Men herefter modtager den nye kommune kun ét grundtillæg.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at det fremgår af kommissoriet for Finansieringsudvalgets arbejde, at det i vurderingen af udligningssystemets virkninger skal lægges til grund, at kommuner ikke bør udsættes for negative

økonomiske konsekvenser i forbindelse med eventuelle kommunesammenlægninger.

Ligeledes anbefaler Kommunernes Landsforening i pjecen ”Finansierings- og udligningsreform på vej” fra november 2001, at grundtillægget afskaffes og erstattes af et kriterium for ugunstig geografisk struktur.

Mulige alternativer

Når grundtillægget anvendes som strukturelt kriterium, tages der hensyn til det strukturelle karakteristika bestemt ved kommunens størrelse. Det kan imidlertid virke mere rimeligt i stedet at tage hensyn til strukturelle karakteristika bestemt ved f.eks. spredt bebyggelse, hvorved også store kommuner med strukturelt ugunstigt stillede områder ville blive kompenseret herfor i udligningen.

I betænkning 1361 peges således på merudgifter knyttet til kommunens areal og befolkningstæthed i forhold til det tekniske område såsom kystområder, vandløb og veje – og i forhold til skoleområdet og ældreservice.

Et alternativt strukturelt kriterium kan altså tage udgangspunkt i f.eks. befolkningstætheden eller tilgængeligheden i en kommune.

Årsagssammenhængen mellem grundtillægget og de kommunale udgifter er primært, at stordriftsfordele ikke kan udnyttes i samme omfang i mindre som i større kommuner. Det fører til et relativt højere udgiftsbehov i mindre kommuner, som ofte også har en betydelig landdistriktsgrad. Årsagssammenhængen mellem et alternativt kriterium og de kommunale udgifter skal i stedet være knyttet til de udgifter, som kommuner med spredt bebyggelse vil have til f.eks. transport og opretholdelse af en skolestruktur med mindre enheder.

Der henvises til det følgende afsnit om befolkningstætheds- eller tilgængelighedskriterium.

Sammenfatning

Hvis grundtillægget erstattes med et kriterium baseret på graden af spredt bebyggelse, ville det fjerne det incitamentsproblem i forbindelse med kommunesammenlægninger, som er forbundet med grundtillægget. Grundtillægget er tæt knyttet til den eksisterende kommunale inddeling, hvorimod et alternativt kriterium skal være uafhængigt af den kommunale struktur. Omvendt kan det ikke forventes, at en udskiftning af grundtillægget med et alternativt kriterium vil være byrdefordelmæssig neutral.

Anbefaling vedr. grundtillægget

Det anbefales, at grundtillægget kan udgå og erstattes af et strukturelt kriterium med tilknytning til befolkningstætheden/tilgængeligheden, som det beskrives i det efterfølgende afsnit. Fordelen herved er, at dette løser nogle incitamentsproblemer forbundet med kommunesammenlægninger, ligesom det kan virke mere rimeligt at sammenkæde udgiftsbehov grundet ugunstig geografisk struktur med befolkningstæthed/tilgængelighed end med kommunestørrelse.

19.2.2.2. Befolkningstætheds- eller tilgængelighedskriterium

Baggrund

Af kommissoriet for Finansieringsudvalgets undersøgelse af tilskuds- og udligningssystemet fremgår, at udvalget skal være opmærksom på særlige forhold for kommuner med en ugunstig geografisk struktur. Samtidig skal der, jf. foregående afsnit lægges til grund, at kommuner ikke bør udsættes for negative økonomiske konsekvenser i forbindelse med eventuelle kommunesammenlægninger.

Nedenfor overvejes muligheden af at inddrage et strukturelt kriterium med tilknytning til befolkningstætheden/tilgængeligheden til erstatning af grundtillægget.

Begrundelsen for at inddrage et sådant kriterium i tilskuds- og udligningssystemet er, at der formodes at være særlige udgifter knyttet til spredt bebyggelse. Det bemærkes i den forbindelse, at der er en vis negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse på den ene side og tilgængelighed på den anden side. I det omfang der er smådriftsulemper i mindre kommuner, som slår igennem i effektiviteten, jf. kapitel 14, afsnit 14.5, og den i foregående afsnit nævnte analyse fra Copenhagen Economics, vil et mål for tilgængelighed også i nogen grad kunne opfangе dette.

Det kan i den forbindelse nævnes, at i såvel det norske som det svenske udligningssystem indgår der en række af tilgængeligheds/befolkningstæthedskriterier som udgiftsindikatorer i udligningssystemet.

I den svenske udgiftsbehovsudligning for primærkommunerne indgår mere end 10 kriterier, som vedrører tilgængelighed. Kriteriernes betydning i omkostningsfunktionerne, som det svenske udligningssystem er baseret på, er dels baseret på antagelser om sammenhængen mellem befolkningsstruktur og

udgifter og dels på beregninger af de faktiske udgiftsvirkninger af tilgængelighedskriterierne. Kriterierne kan inddrages i fire emner: spredt bebyggelse, afstand, befolkning og bystørrelse/tætsteder. Et kriterium knyttet til spredt bebyggelse opgør f.eks. andelen af indbyggere uden for områder med mindre end 2.500 indbyggere, mens et af kriterierne knyttet til afstand opgør en samlet indbyggerdistance, som beregnes som afstanden mellem centrum og de enkelte kredsers tyngdepunkt ganget med antal indbyggere pr. kreds. Der indgår også et kriterium der opgør befolkningstætheden, som indbyggerantallet pr. km².

I Norge indgår tilskud til områder med spredt bebyggelse som separate elementer i tilskuds- og udligningssystemet. Udover udgiftsbehovsudligningen indgår således et regionaltilskud, et Nord-Norge tilskud og et hovedstadstilskud. I udgiftsbehovsudligningen for kommuner indgår blandt andet to kriterier baseret på afstanden til zonecentre og kredscentre, hvor zonerne er beregnet som normative skolekredse.

Mulige kriterier

I det følgende overvejes to typer af kriterier, dels de traditionelle tilgængeligheds- befolkningstæthedskriterier og dels afstandskriterier beregnet på baggrund af en metode, som anvender vejnettet og befolkningens lokalisering efter adresser til at beregne afstande (GIS-metoder).

I betænkning 1361 behandles spørgsmålet om strukturelle udgiftsbehov særskilt i kapitel 8. Det fremføres her, at der kan eksistere et merudgiftsbehov i både tyndt befolkede kommuner, mindre kommuner og centerkommuner.

I betænkning 1361 fremhæves variablene meter vej pr. indbygger og andel udpendlere i forhold til antal arbejdspladser som kriterier, det kunne overvejes at inddrage i opgørelsen af de kommunale udgiftsbehov. Da kriteriet andel udpendlere har en negativ udgiftseffekt, vil dette kriterium imidlertid skulle indgå negativt i beregningen af udgiftsbehovet, hvilket - som det påpeges - kunne udgøre en præsentationsmæssig komplikation i systemet.

Der kan imidlertid argumenteres for at inddrage pendlingsintensiteten som strukturelt kriterium i udgiftsbehovsudligningen til beskrivelse af eventuelle merudgiftsbehov i centerkommuner.

De mest oplagte og hidtidigt afprøvede mål for tilgængelighed/befolkningstæthed er areal (km²), vejlængde, urbaniseringsgrad (antal indbyggere i byer med 200 eller flere indbyggere i procent af kommunens samlede befolkning), landdistriktsgrad (andelen af indbyggere i landdistrik-

terne plus andelen af indbyggere i byer med færre end 1.000 indbyggere) og sporlængder.

De beregnede afstandskriterier baseret på GIS-metoder, som præsenteres i det følgende, er opgjort på baggrund af en borgers gennemsnitlige rejsetid eller afstand for at kunne komme til et givet antal andre borgere (f.eks. 1.000, 2.000 eller 4.000 borgere).

Metoden er i korte træk, at samtlige personer placeres geografisk på en adresse, hvorefter personerne af beregningstekniske grunde knyttes til nærmeste vejknudepunkt. For personerne i hvert vejknudepunkt beregnes dernæst rejsetiden - ved kørsel i bil – for at nå et givet antal personer. Endeligt summeres rejsetiden for samtlige indbyggere i kommunen og gennemsnittet beregnes.

Der er set på følgende mulige kriterier:

Boks 19.2. Afstands/tilgængelighedskriterier

- areal (km²) pr. indbygger
- vejlængde (m) pr. indbygger dvs. vejkriteriet
- urbaniseringsgrad (antal indbyggere i byer med 200 eller flere indbyggere i procent af kommunens samlede befolkning)
- landdistriktsgrad (andelen af indbyggere i landdistrikterne plus andelen af indbyggere i byer med færre end 1.000 indbyggere)
- sporlængder
- indbygges gennemsnitlige afstand/rejsetid til 500, 1.000, 2.000, 4.000, 8.000, 12.000, 18.000, 25.000 personer
- indbygges gennemsnitlige afstand/rejsetid til 500, 1.000, 2.000, 4.000, 8.000, 12.000, 18.000, 25.000 personer inden for (amts)kommunen

De strukturelle kriterier, der behandles her, forventes at have sammenhæng med de kommunale udgifter på nogle af de store kommunale sektorområder, f.eks. folkeskolen. Baggrunden for at inddrage strukturelle kriterier er således, at lange afstande og spredt befolkning dels fordyrer transportleddet i leveringen af kommunale ydelser, og dels vanskeliggør tilrettelæggelsen af en effektiv driftsstruktur f.eks. med hensyn til skolestørrelse.

Der er to væsentlige problemer forbundet med at opgøre betydningen af denne sammenhæng. For det første er transportudgifterne til elever, patienter mv.

ikke umiddelbart tilgængelige i den kommunale kontoplan. Samtidig kan høje transportudgifter være substitueret med relativt høje driftsudgifter, f.eks. ved at det politisk er valgt at opretholde en decentral og mindre driftseffektiv skolestruktur, hvor eleverne ikke skal transporteres så langt for at komme i skole. For det andet kan udgiftsvirkningen af ugunstige strukturelle forhold vanskeligt adskilles fra udgiftsvirkningen af det politisk valgte serviceniveau.

Udvalget har undersøgt sammenhængen mellem de ovenstående kriterier og udvalgte udgiftsområder. De udvalgte udgiftsområder er folkeskoleudgifterne og vejvæsen.

Vejudgifterne pr. indbygger forklares bedst ved vejkriteriet, men også grundtillægget og afstandskriterierne har en signifikant sammenhæng med vejudgifterne.

Folkeskoleudgifterne forklares i ringe omfang af de strukturelle kriterier. Derimod viser resultaterne af forskellige regressioner mellem henholdsvis skolestørrelsen og klassekvotienten og de strukturelle kriterier en betydelig sammenhæng.

Lave klassekvotienter og små skoler antages almindeligvis at have en fordyrende effekt på folkeskoleudgifterne. Sammenhængen mellem disse forhold og de strukturelle kriterier kan således siges at give en indirekte indikation af, at spredt bebyggelse og store afstande kan betyde en uhensigtsmæssig skolestruktur, hvilket alt andet lige har en fordyrende effekt på folkeskoleudgifterne.

Der er indhentet oplysninger om transportomkostningerne for børn og unge fra udvalgte kommuner gennem en spørgeskemaundersøgelse. Udvalget har herefter undersøgt sammenhængen mellem transportomkostningerne og de ovennævnte kriterier. Selvom der er tale om relativt få observationer, ser sammenhængen ud til at være overbevisende.

Byrdefordelingsmæssig betydning

Udgangspunktet for de byrdefordelingsmæssige beregninger er, at grundtillægget udskiftes med et af de øvrige kriterier. På baggrund af ovenstående er det valgt at se på den byrdefordelingsmæssige virkning af at udskifte grundtillægget med landdistriktsgraden og afstanden til henholdsvis 1.000, 2.000 og 12.000 indbyggere, hvor afstanden til 1.000 indbyggere kun gælder indbyggere inden for kommunen.

Kriteriet for landdistriktsgraden er antallet af personer bosiddende uden for byer med mere end 1.000 indbyggere, mens de øvrige kriterier opgøres som samlet rejsetid for kommunens borgere for at nå det givne antal indbyggere.

Det er generelt kommunerne i de jyske amter – bortset fra Sønderjyllands Amt - der ville have fordel af, at grundtillægget blev udskiftet med et kriterium vedrørende graden af spredt befolkning, mens Bornholms Regionskommune vil have de største tab herved.

Udskiftning af grundtillægget med kriteriet afstand til 1.000 indbyggere inden for kommunen vil have de største byrdefordelingsmæssige virkninger. De kommuner, der vil have de største tab ved udskiftning af kriteriet, er ikke overraskende de mindste kommuner f.eks. Marstal, Højer og Fanø Kommuner. Byrdefordelingen er for især de mindste kommuner meget afhængig af hvilket kriterium, der anvendes i udligningen.

Sammenfatning

Ved de byrdefordelingsmæssige beregninger på det primærkommunale område er det undersøgt, hvor meget det betyder, hvis grundtillægget blev udskiftet med de nye kriterier. Hvis det blev besluttet at indarbejde et af de strukturelle kriterier i udgiftsberegningen, ville det formentlig ske ved, at kriteriet blev medtaget under beregningen af det demografiske udgiftsbehov. Da de nye kriterier i modsætning til grundtillægget er egentlige kriterier, ville der ikke være grund til at fastholde kriteriet i en særskilt opgørelse.

På baggrund af det foregående kan det konkluderes, at grundtillægget i den primærkommunale udligning kan udskiftes med et af følgende kriterier *antal indbyggere bosiddende udenfor byer med mere end 1.000 indbyggere, rejsetid for kommunens borgere for at nå 1.000 medborgere*, dvs. inden for kommunen, *rejsetid for kommunens borgere for at nå 2.000 indbyggere* eller *rejsetid for kommunens borgere for at nå 12.000 indbyggere*.

Kriterierne er udvalgt på baggrund den statistiske sammenhæng til udgifterne, samt for de GIS-baserede kriteriers vedkommende på baggrund af overvejelser om det mest relevante antal personer at beregne afstanden til. Andre overvejelser vil eventuelt medføre et andet valg.

Anbefaling vedr. et strukturelt kriterium

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes, at erstatte grundtillægget med et af følgende kriterier *antal indbyggere bosiddende udenfor byer med mere end 1.000 indbyggere, rejsetid for kommunens borgere for at nå 1.000 indbyggere*, dvs. inden for kommunen, *rejsetid for kommunens borgere for at nå 2.000 indbyggere* eller *rejsetid for kommunens borgere for at nå 12.000 indbyggere*.

Fordelen herved er, at incitamentsproblemerne forbundet med kommunesammenlægninger i forhold til grundtillægget vil være løst. Samtidig kan det virke mere rimeligt at begrunde et strukturelt kriterium med udgifter forbundet med spredt bebyggelse frem for udgifter forbundet med den kommunale struktur.

Det anbefales videre, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at medtage kriteriet andel upendlere i forhold til antal arbejdspladser til beskrivelse af eventuelle merudgiftsbehov i centerkommuner.

Samtidig skal det bemærkes, at udskiftning af grundtillægget med et strukturelt kriterium vil indebære betydelige byrdefordelmæssige virkninger for de mindste kommuner, som i dag har relativt stor fordel af grundtillægget. Udskiftning af kriteriet vil især være til fordel for kommunerne i de jyske amter bortset fra Sønderjyllands Amt.

19.2.3. De sociale kriterier

I det følgende ses først på behovet og mulighederne for at revidere de sociale udgiftsbehovskriterier.

Først ses på fire kriterier, som bygger på oplysninger om boligsammensætningen i kommunen. Disse kriterier gennemgås i følgende afsnit:

- 19.2.3.1. Boligstøttekriteriet
- 19.2.3.2. Boligkriteriet
- 19.2.3.3. Det bysociale kriterium
- 19.2.3.4. Kriteriet antal udlejningsboliger

Herefter ses på en række øvrige sociale kriterier, herunder de eksisterende kriterier samt udvalgets overvejelser om nogle nye kriterier. Disse overvejelser fremgår af følgende afsnit:

- 19.2.3.5. Førtdspensionskriteriet
- 19.2.3.6. Kriterium baseret på antallet af børn af enlige forsørgere
- 19.2.3.7. Arbejdsløsheds-kriteriet
- 19.2.3.8. Kriterium baseret på kriminalitet
- 19.2.3.9. Kriterium baseret på sygelighed
- 19.2.3.10. Kriterium baseret på flyttemønstre
- 19.2.3.11. Kriterium baseret på pendling

De følgende afsnit er opbygget på den måde, at der først foretages en kort beskrivelse af *baggrunden* for kriteriet. Herefter beskrives eventuelle *problemer* ved kriteriet, og *mulige alternativer* gennemgås. I de tilfælde, hvor det er relevant og muligt, skitseres de *byrdefordelingsmæssige ændringer* af at revidere et kriterium eller at udskifte det med et af de mulige alternativer, og endelig *sammenfattes* udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende det pågældende kriterium.

19.2.3.1. Boligstøttekriteriet

Baggrund

Boligstøttekriteriet indgår ved beregningen af det aldersbetingede udgiftsbehov i landsudligningen. Den beregnede boligstøtteudgift opgøres på grundlag af en standardberegning. I opgørelsen indgår antallet af udlejede egentlige beboelseslejligheder samt kollegielejligheder, opdelt i grupper efter opførelsesår. Hver gruppe indgår i standardberegningen med en vægt, der fastlægges på grundlag af Danmarks Statistiks huslejeundersøgelse.

Det beløb, der for den enkelte kommune indgår i opgørelsen af kommunens aldersbetingede udgiftsbehov vedrørende dette kriterium, opgøres som et vægtet antal egentlige beboelseslejligheder og kollegieværelser ganget med et enhedsbeløb, der er konstant for alle kommuner. Enhedsbeløbet opgøres som den del af de samlede kommunale udgifter, der indgår ved opgørelsen af de aldersbetingede udgiftsbehov vedrørende boligstøtte, divideret med det samlede antal vægtede egentlige beboelseslejligheder og kollegieværelser for det relevante år.

Boligstøttekriteriet skal således entydigt forklare de kommunale udgifter til boligstøtte. Erstatning af dette kriterium afhænger således af sammenhængen til boligstøtteudgifterne.

Problem

Af betænkning 1361 (s.17) fremgår, at antallet af udlejningsboliger i højere grad forklarer kommunernes boligstøtteudgifter end det nuværende boligstøttekriterium baseret på ”antal standardlejligheder”. Den vægtning af lejlighederne, som foretages ved beregning af boligstøttekriteriet, medfører altså ikke en bedre forklaring af boligstøtteudgifterne. Det anbefales i betænkningen, at dette spørgsmål vurderes nærmere.

Mulige kriterier

Som beskrevet er formålet med boligstøttekriteriet at skabe sammenhæng til udgifterne til boligstøtte. Da de ovenfor beskrevne nye sociale kriterier ikke er opgjort med dette for øje, er det mindre relevant at teste muligheden for at afløse boligstøttekriteriet med disse. Nedenfor beskrives kort andre muligheder for at forbedre boligstøttekriteriet.

Det vil være rimeligt at foretage en opdatering af grupperingen af boliger efter opførelsesår. Det gælder i så fald både grupperingen af boliger og grupperingen af de gennemsnitlige huslejer som anvendes ved sammenvejningen af boligerne til én boligstandard. Den nye gruppering kunne opgøres som angivet:

Nuværende gruppering	Fremtidige gruppe- ring
1900-1919	1900-1919
1920-1939	1920-1939
1940-1949	1940-1949
1950-1959	1950-1959
1960-1964	1960-1964
1965-1969	1965-1969
1970-1974	1970-1974
1975-1979	1975-1979
1980-1984	1980-1984
1985-1989	1985-1989
1990-	1990-1995
	1995-1999
	2000-

En sådan ændring ville være af teknisk karakter og kan foretages uden ændringer i lovgivningen.

Det kunne også overvejes at ændre sammenvejningen af boligerne. Enten kunne anvendes en vægt bestemt på baggrund af andelen af boliger i hver gruppe, som der udbetales boligstøtte til, eller der kunne anvendes en vægt bestemt på baggrund af de faktisk udbetalte boligstøttebeløb til hver af boliggrupperne. Det vil kræve en særskilt opgørelse.

I betænkning 1361 anbefales det at overveje at udskifte boligstøttekriteriet med antal udlejningsboliger. Dette ville være en forenkling, men ville samtidigt medføre, at betydningen af de skævheder, der eksisterer i sammenhængen mellem faktisk udgiftsbehov og antallet af udlejningsboliger, øges i og med, at kriteriet får en måske u hensigtsmæssig stor vægt for kommunerne i hovedstadsområdet. Kriteriet indgår således allerede i hovedstadsudligningen.

Endelig kan der, hvis den nuværende opgørelsesmetode i øvrigt fastholdes, eventuelt foretages en mindre forbedring af kriteriet ved at udelade andelsboliger af opgørelsen. Beboere af andelsboliger kan ikke modtage boligsikring, mens boligydelse også gives til pensionister i ejer- og andelsboliger. Boligydelser til pensionister i ejerboliger udbetales som lån, mens ydelsen til pensionister i andelsboliger udbetales som 60 pct. lån og 40 pct. tilskud.

I 2001 priser var udgiften til boligydelse til pensionister i lejeboliger ca. 5,3 mia. kr., mens udgiften til boligydelse til pensionister i andelsboliger var knap 0,3 mia. kr. Udgiften til boligsikring til lejere var knap 1,9 mia. kr. Udgiften til boligstøtte til personer i andelsboliger er derfor af begrænset betydning.

Det vil derfor eventuelt kunne forbedre boligstøttekriteriet at udelade andelsboliger af opgørelsen.

Sammenfatning

For at forbedre sammenhængen mellem de faktiske boligstøtteudgifter og de beregnede udgiftsbehov forbundet med boligstøtte og for at opnå en forenkling af boligstøttekriteriet anbefales følgende:

Anbefaling vedr. boligstøttekriteriet.

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at erstatte det nuværende boligstøttekriterium med kriteriet antal udlejningsboliger. Andelsboliger er omfattet af dette kriterium. Samtidig anbefales det at inddrage et boligstøttekriterium - hvor andelsboliger udelades af opgørelsen - i overvejelserne for en samlet model.

19.2.3.2. Boligkriteriet

Baggrund

Boligkriteriet indgår ved beregningen af det sociale indeks i landsudligningen med en vægt på 25 pct. Det beregnes som antallet af særligt socialt belastede boliger. I opgørelsen indgår samtlige boliger opført før 1920, som er uden centralvarme, og samtlige egentlige beboelseslejligheder samt enkeltværelser, opført efter 1964, der bliver beboet af personer, som ikke er ejer af boligen.

Boligkriteriet blev indført som socialt kriterium ved lov nr. 481 af 14. maj 1980 fra og med tilskudsåret 1981 og skal udtrykke en sammenhæng mellem boligstrukturen og de sociale udgifter såsom kontanthjælp, overførsler, institutioner mm.

Problem

Boligkriteriet har tidligere været genstand for en række analyser, og det er i bemærkningerne til den seneste udligningsreform (L245, april 1995) tilkendegivet, at der ”fortsat [vil] blive set på mulighederne for at udforme en mere pålidelig afgrænsning af boligkriteriet.”

Der har således ved flere lejligheder været peget på, at kriteriet rummer visse opgørelsesmæssige problemer, og at kriteriets forklaringsgrad har været faldende - særligt for hovedstadsområdet. Problemet er for det første, at opvarmningsform i dag ikke kan anvendes som noget præcist kriterium for boligstandard. For det andet blev afgrænsningen af udlejningsboliger til boliger efter 1964 ved kriteriets indførelse begrundet i, at særligt de nyopførte udlejningslejligheder havde en overvægt af kontanthjælpsmodtagere. Analyser af kontanthjælpsmodtagernes boligforhold viser imidlertid, at der i dag ikke kan påvises en sådan sammenhæng. Den væsentligste sammenhæng må findes i forhold til boligernes ejerforhold.

Finansieringsudvalget har ved flere lejligheder undersøgt mulighederne for at opstille et mere præcist *boligkriterium*, men det har ikke været muligt entydigt at pege på en væsentligt bedre afgrænsning.

Når antallet af udlejningsboliger er inddraget i hovedstadsudligningen - men ikke i landsudligningen - har dette været baseret på en formodning om, at forskellene i boligstrukturen i og uden for hovedstadsområdet kan gøre det vanskeligt at anvende antal udlejningsboliger som kriterium i landsudligningen. Af analyserne i betænkning 1361 fremgår det imidlertid, at kriteriet *antal udlejningsboliger* i dag vil kunne indgå med større forklaringsgrad end *boligkriteriet* for såvel hovedstadsområdet som hele landet.

Mulige kriterier

Det kunne overvejes at erstatte *boligkriteriet* i landsudligningen med kriteriet *antal udlejningsboliger*.

Andre mulige kriterier kunne udover karakteristika ved boligen være afgrænset ved karakteristika ved beboere af boligen. For at undersøge mulighederne for og betydningen af at udskifte kriterier, hvori der indgår information om boligsammensætningen i kommunerne, er to forskellige datasæt indhentet fra Danmarks Statistik.

Det ene vedrører kommunernes boligstruktur og familiers fordeling på boligtyper, hvor familierne er grupperet efter indkomst, modtagere af sociale ydelser og højest fuldførte uddannelse.

Det andet datasæt vedrører personflytninger/omsætning fordelt på boligtyper, hvor personerne er grupperet efter modtagere af overførselsindkomst samt højest fuldførte uddannelse.

På baggrund af disse datasæt har udvalget overvejet følgende mulige kriterier.

Boks 19.3. Boligkriterier baseret på familiers fordeling pr. 1/1 2000

- Andel af familier i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri eller i andet
- Andel af familier i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri
- Andel af familier i alment boligbyggeri
- Andel af familier i alment boligbyggeri opført 1966-80
- Andel af familier i lejet enfamilie eller etagebyggeri eller i andet
- Andel af familier i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri m. mangler, i andet privat eller i andet opført før 1920
- 6 kriterier hvor den højeste fuldførte uddannelse i familien er grundskole eller uoplyst, og familien bor i hver af de 7 boligtyper, som er afgrænset ovenfor
- 6 kriterier hvor familiens indkomst er i den laveste indkomstkvartil, og familien bor i hver af de 7 boligtyper, som er afgrænset ovenfor
- 6 kriterier hvor mere end 50 pct. af familiens bruttoindkomst kommer fra sociale ydelser, og familien bor i hver af de 7 boligtyper, som er afgrænset ovenfor

Boks 19.4. Boligkriterier baseret på tilflytningers fordeling i 2000

Kriterier opgjort som beboere som opfylder kombinationer af nedennævnte kriterier

- Modtagere af sociale ydelser i aldersgruppen 30-66 år eller med højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst
- Som bor i udvalgte boligtyper, eller i boligtyper, som udvælges efter om der er nettotilflytning af personer som modtager sociale overførsler

Kriterier opgjort som antal tilflyttede som opfylder kombinationer af nedennævnte kriterier

- Modtagere af sociale ydelser i aldersgruppen 30-66 år eller med højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst
- Som er tilflyttede udvalgte (eller alle) boligtyper eller boligtyper, som er udvalgt efter om der er nettotilflytning af personer som modtager sociale overførsler

Kriterier opgjort som antal nettotilflyttede som opfylder kombinationer af nedennævnte kriterier

- Modtagere af sociale ydelser i aldersgruppen 30-66 år eller med højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst
- Som er tilflyttede udvalgte (eller alle) boligtyper eller boligtyper, som er udvalgt efter om der er nettotilflytning af personer som modtager sociale overførsler

Udvalget har analyseret sammenhængen mellem de nævnte kriterier og kommunernes udgifter på de budgetgaranterede områder og de sociale udgifter, som de tidligere er definerede i bl.a. kapitel 19.1.

Alle de udvalgte kriterier forklarer de budgetgaranterede udgifter i betydelig grad.

Det bedste valg mellem de alternative kriterier vil afhænge af kriteriernes egenskaber i relation til praktisk anvendelse, dvs. gennemsnittet for og variationen i kriteriet. Herudover vil valget ikke mindst afhænge af kriteriernes påvirkelighed og eventuelle incitamentsproblemer – dvs. incitamenter til ikke-tilsligtet adfærd.

Almene boliger indgår i afgrænsningen af det nuværende boligkriterium og generelt også ved afgrænsningen af de alternative kriterier. Ved et eventuelt fremtidigt salg af almene boliger vil de udgå af de afgrænsede boliger i såvel det nuværende som generelt i de alternative kriterier. Hvis en større andel af de almene boliger sælges, kan dette altså medføre betydelige ændringer i kriterierne.

Byrdefordelmæssig beregning

I tabel 19.19 er vist kommunernes fordeling på størrelsen af deres tab og gevinster, målt i procent af beskatningsgrundlaget ved udskiftning af det nuværende boligkriterium med antallet af udlejningsboliger samt 2 af de øvrige alternative boligkriterier.

Københavns (-0,7) og Frederiksberg (-0,5) Kommuner vil have størst fordel af at anvende antallet af udlejningsboliger som kriterium i landsudligning, mens enkelte landkommuner vil have tab på op til ca. 0,7 procent af beskatningsgrundlaget. Virkningerne af at indføre kriteriet antallet af familier i udlejningsboliger (afgrænset jf. ovenstående) vil ikke være helt så store målt i beskatningsgrundlag. Specielt vil fordelene for Københavns og Frederiksberg Kommuner mindskes til 0,3 procent af beskatningsgrundlaget. Generelt er det de samme kommuner, som henholdsvis har fordel af og taber ved udskiftning af boligkriteriet med antallet af udlejningsboliger som med kriteriet antal familier i udlejningsboliger.

Tabel 19.19. Byrdefordelmæssig virkning af alternative kriterier, baseret på 2002 udmeldingen

Ændring i pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab, - = gevinst)	Andel udlejningsboliger	Andel af familier i alment boligbyggeri, i lejet en familie eller etagebyggeri eller i andet	Andel af familier i alment boligbyggeri, i lejet en familie eller etagebyggeri eller i andet samt højest fuldførte uddannelse uoplyst eller grunduddannelse
0,4% <	18	10	6
0,2% <= 0,4%	59	50	32
0,0% <= 0,2%	174	160	113
-0,2% <= -0,0%	19	51	114
-0,4% <= -0,2%	2	3	9
<= -0,4%	3	1	1
I alt	275	275	275

Virkningerne fordelt på amter varierer i øvrigt betydeligt og generelt vil en udskiftning af kriteriet have betydelige byrdefordelmæssige virkninger.

Sammenfatning

Boligkriteriet har været kritiseret for at det ikke dækkede problemboligerne præcist nok. Det er vanskeligt at opgøre et kriterium, som er meget præcist på landsbasis, fordi boligstrukturen er så forskelligartet. F.eks. bor modtagere af sociale ydelser i forskellige typer af boliger i byen og på landet.

Udskiftning af det nuværende kriterium med antal udlejningsboliger ville jævnfør betænkning 1361 give en bedre sammenhæng med de kommunale udgifter. Det må dog forventes, at sammenhængen er bedre inden for hovedstadsområdet end for landet som helhed. Der er således en vis regional skævhed i boligtypernes fordeling, som ikke fuldt varierer sammen med den sociale udgiftsbelastning.

Kriteriet ville især være til gunst for Københavns og Frederiksberg Kommuner. Ved at anvende kriteriet antal familier i udlejningsboliger mindskes den

byrdefordelingsmæssige virkning for Københavns Kommune. Kriteriet ville frasortere boliger, som fungerer som lejlighedsbolig eller 2. bolig, dvs. boliger, hvor der ikke er registreret en familie. Desuden ville kriteriet frasortere andelsboliger, som indgår i det nuværende kriterium antal udlejningsboliger.

Udskiftning af kriteriet, som også er baseret på højest fuldførte uddannelse, vil fortsat være til gunst for Københavns Kommune, men også for kommunerne i en række jyske amter. Det hænger formentlig sammen med det generelt lavere uddannelsesniveau i disse amter.

Udvalget har vurderet, at de mest velegnede af de nye kriterier er:

- familier i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri (eller i andet)
- lavt uddannede familier i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri (eller i andet)

De to kriterier er udvalgt på baggrund af årsagssammenhæng, samt den statistiske sammenhæng til udgifterne, samt på baggrund af overvejelser om påvirkeligheden og kriteriernes effekt på incitamentsstrukturerne. Andre overvejelser vil eventuelt medføre valg af et af de øvrige kriterier.

Endelig kan det nuværende boligkriterium søges forbedret ved at udelade andelsboliger af opgørelsen eller kriteriet antal udlejningsboliger, hvor andelsboliger ikke indgår kan overvejes.

Anbefaling vedr. boligkriteriet

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at erstatte boligkriteriet med et af følgende kriterier *familier i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri (eller i andet)* eller kriteriet *lavt uddannede familier i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri (eller i andet)*.

Fordelen herved skulle være at opnå en bedre sammenhæng mellem det beregnede udgiftsbehov og de sociale udgifter.

Desuden anbefales, at det overvejes at anvende et revideret boligkriterium, hvor andelsboliger er udeladt af opgørelsen, eller kriteriet antal udlejningsboliger, hvor andelsboliger ikke indgår.

Udvalget bemærker endelig, at kriterier relateret til antallet af almene boliger vil være påvirkeligt af et muligt salg af almene boliger til ejerboliger. Dette bør have in mente, såfremt kommunerne får en kompetence i forbindelse med salg af almene boliger.

19.2.3.3. Det bysociale kriterium

Baggrund

Det bysociale kriterium indgår med en vægt på 7,5 pct. i beregningen af det sociale indeks til brug for udgiftsbehovsberegningen i landsudligningen. Kriteriet opgør antallet af indbyggere i områder uden for hovedstadsområdet med særlige bysociale problemer.

Kriteriet anvendes desuden til fordeling af puljen til særligt vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet. I 2002 blev knap 80 mio. kr. således fordelt efter kriteriet til i alt 16 kommuner i hovedstadsområdet.

Kriteriet opgøres som antallet af indbyggere, som er bosat i almennyttigt byggeri og kommunalt ejede boliger, i nærmere afgrænsede sogneområder uden for hovedstadsområdet. Sogneområderne er udvalgt på baggrund af et udtræk fra Danmarks Statistik af indkomst og overførselsindkomst, den gennemsnitlige skattepligtige indkomst pr. skattepligtig samt antallet af modtagere af midlertidige offentlige indkomstoverførsler i almennyttigt byggeri og kommunalt ejede boliger i sogneområdet.

Afgrænsningen af sogneområder kendetegnet ved belastede boligområder blev fastlagt til fordelingen af særtilskud i 1995, og er blevet anvendt siden 1996.

I betænkning 1361 indgår det bysociale kriterium i forklaringen af variationen i udgifterne på beskæftigelsesområdet, og fortolkes som en paraplyvariabel for socialt udgiftspres forbundet med de kommunale udgifter, der kan være tilknyttet beboere i socialt belastede boligområder.

Problem

I forhold til de krav, der i øvrigt stilles til udgiftsbehovskriterier omkring proportionalitet og konstaterbarhed, bemærkes i betænkning 1361, at kriteriet ikke opfylder disse betingelser. Det forhold at kriteriet ikke omfatter kommunerne i hovedstadsområdet, og for de øvrige kommuner kun omfatter de kommuner/sogneområder, der opfylder visse udvælgelseskriterier, kan således medføre problemer. Endvidere bemærkes, at størrelsen af sogneområder ofte er præget af en stor spredning – og at sognestørrelsen og sogneafgrænsningen kan have en ret stor betydning for hvilke kommuner, der bliver omfattet af kriteriet og hvor mange indbyggere i kommunen, som vil indgå i kriteriet. Endelig er talgrundlaget for kriteriet ikke umiddelbart offentligt tilgængeligt og vanskeligt at opdatere.

Det bemærkes endvidere i betænkning 1361, at det bysociale kriterium er den forklarende variabel, der blandt samtlige betragtede i betænkningen har den mindste effekt på udgifterne. Analysens resultater bekræfter således ikke den forventede sammenhæng mellem den forklarende variabel og kommunernes behov for at afholde udgifter.

Det, at kriteriet er et såkaldt ”tænd-sluk” kriterium, gør kriteriet meget vanskeligt at udskifte, uden at det har væsentlige byrdefordelmæssige virkninger, bl.a. fordi udskiftning ville medføre inkludering af hovedstadskommunerne i kriteriet. Hvis det bysociale kriterium udelades/udskiftes i landsudligningen, bør det også overvejes at undlade at anvende kriteriet ved fordeling af den såkaldte § 20 pulje til vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet. Dette vil også have væsentlige byrdefordelmæssige virkninger for hovedstadskommunerne.

Mulige kriterier

Det bysociale kriterium har meget stor og koncentreret betydning for en række bykommuner uden for hovedstadsområdet. Kriteriet er også indført for at beskrive de udgiftsbehov, som er knyttet til eksistensen af de samspilsproblemer, som specielt har været karakteristiske for større byer.

Et alternativt kriterium skal således også have en særlig stor betydning for disse kommuner. På baggrund af dette krav udvælges kriteriet *familier, som modtager overførselsydelse i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller*

etagebyggeri (eller andet) og kriteriet tilflyttede lavt uddannede på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler.

Desuden undersøges muligheden for at udskifte kriteriet med kriterierne *udlændinge fra 3. lande og boligkriteriet.*

Udvalget her undersøgt sammenhængen mellem disse kriterier og kommunernes udgifter på de budgetgaranterede områder og de sociale udgifter, som de er definerede i kapitel 19.1.

De mulige kriterier *familier, som modtager overførselsydelse i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri (eller andet) og kriteriet tilflyttede lavt uddannede på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler* og de udgiftsområder som søges forklaret hermed er i meget betydelig grad parallelle til kriterierne og udgiftsområderne under afsnittet vedr. boligkriteriet. Der henvises derfor generelt hertil, samt til bilagssamlingen vedr. analysen af kriterierne.

Byrdefordelingsmæssig beregning

Hovedstadskommunerne vil have en betydelig fordel af at udskifte det bysociale kriterium med såvel kriteriet *familier, som modtager overførselsydelse i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri (eller andet)* som kriteriet *tilflyttede lavt uddannede på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler.* Hvis kriteriet baseret på tilflyttede personer anvendes, vil kommunerne i Vestsjællands og Storstrøms Amter samlet set også have en økonomisk fordel ved udskiftningen.

De byrdefordelingsmæssige tab fordeler sig på amterne efter placeringen af de store byer uden for hovedstadsområdet. Det er således store bykommuner, som f.eks. Odense, Vejle, Randers og Århus Kommuner, som bliver byrdefordelingsmæssigt ringere stillet ved en udskiftning. Nogle mindre kommuner har dog også betydelige tab herved – for enkelte kommuner op til ca. 0,4 procent af beskatningsgrundlaget.

Til illustration af det bysociale kriteriums betydning for de kommuner, der er omfattet, er der i det følgende vist resultaterne af to byrdefordelingsmæssige beregninger. I den ene beregning afskaffes det bysociale kriterium til gengæld for en forhøjelse af vægten af kriteriet antal udlændinge fra 3. lande fra de nuværende 10 pct. til 17,5 pct. I den anden beregning afskaffes det bysociale kriterium til gengæld for en forhøjelse af vægten af boligkriteriet fra de nuværende 25 pct. til 32,5 pct.

Tabel 19.20. Virkning af afskaffelse af det bysociale kriterium til gengæld for forhøjelse af vægten af kriteriet antal udlændinge fra 3. lande, baseret på 2002 udmeldingen

Ændring i pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab, - = gevinst)	Antal kommuner
0,4% <	7
0,2% ≤ 0,4%	23
0,0% ≤ 0,2%	23
-0,2 ≤ -0,0%	211
-0,4% ≤ -0,2%	8
< -0,4%	3
I alt	275

Det fremgår af tabel 19.20, at i alt 30 kommuner har tab, der overstiger 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. For enkelte kommuner kan tabet udgøre op til ca. 0,6 procent af beskatningsgrundlaget.

I tabel 19.21 er vist virkningen af afskaffelse af det bysociale kriterium og en forhøjelse af vægten af boligkriteriet.

Tabel 19.21. Virkning af afskaffelse af det bysociale kriterium til gengæld for forhøjelse af vægten af boligkriteriet, baseret på 2002 udmeldingen

Ændring i pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab, - = gevinst)	Antal kommuner
0,4% <	6
0,2% ≤ 0,4%	19
0,0% ≤ 0,2%	25
-0,2 ≤ 0,0%	185
-0,4% ≤ -0,2%	39
≤ -0,4%	1
I alt	275

I alt 25 kommuner ville få et tab på over 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. For enkelte kommuner ville tabet udgøre op til ca. 0,5 procent af beskatningsgrundlaget.

Som nævnt i det foregående anvendes det bysociale kriterium også ved fordeling af § 20 puljen til vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet. Virkningerne heraf behandles særskilt.

Sammenfatning

Det bysociale kriterium opgøres som antallet af beboere i almennyttigt byggeri og kommunalt ejede boliger bosat i udvalgte sogne uden for hovedstadsområdet. Disse sogne er udvalgt ud fra en særkørsel fra Danmarks Statistik af indkomst og overførsler for beboerne i sogne.

Det bysociale kriterium er i analysen i betænkning 1361 den forklarende variabel, der blandt samtlige betragtede i betænkningen har den mindste sammenhæng med udgifterne.

Kriteriet opfylder i øvrigt ikke betingelserne omkring proportionalitet og konstaterbarhed. Endvidere kan sognestørrelsen og sogneafgrænsningen have en ret stor betydning for hvilke kommuner, der bliver omfattet af kriteriet, og hvor mange indbyggere i kommunen som indgår. Endelig er talgrundlaget for kriteriet ikke umiddelbart offentligt tilgængeligt og vanskeligt at opdatere.

Kriteriet er hertil vanskeligt at erstatte, da det har relativt stor betydning for den gruppe af kommuner, der er omfattet.

På baggrund af ovenstående synes de mest velegnede af de gennemgåede kriterier at være:

- familier på overførselsindkomst i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri (eller i andet)
- tilflyttede lavt uddannede på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler.

Den statistiske sammenhæng mellem kriteriet og de to andre sociale kriterier, der er sammenlignet med, er beskeden. Hvis kriteriet erstattes af enten kriteriet antal udlændinge fra 3. lande eller boligkriteriet, vil det give anledning til betydelige byrdefordelmæssige forskydninger. Det er ikke muligt at afskaffe det bysociale kriterium uden mærkbare byrdefordelingsvirkninger.

Anbefaling vedr. det bysociale kriterium.

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at erstatte det bysociale kriterium med et af følgende kriterier *familier på overførselsindkomst i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri (eller i andet) eller tilflyttede lavt uddannede på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler.*

Fordelen herved er primært at få afskaffet det bysociale kriterium, som har en række mindre gode egenskaber.

Samtidig skal det indgå i overvejelserne, at udskiftning af kriteriet, uanset hvilket af de nævnte kriterier der anvendes, vil have meget betydelige byrdefordelingsmæssige virkninger.

19.2.3.4. Kriteriet antal udlejningsboliger

Baggrund

Kriteriet antal udlejningsboliger indgår ved beregningen af det sociale indeks i hovedstadsudligningen med en vægt på 20 pct. Kriteriet opgøres som egentlige beboelseslejligheder samt enkeltværelser, der bliver beboet af personer, som ikke er ejer af boligen.

Kriteriet anses for alment accepteret, og det er derfor ikke presserende at udskifte kriteriet på nuværende tidspunkt.

Der kunne imidlertid eventuelt foretages en mindre forbedring af kriteriet ved at udelade andelsboliger af opgørelsen. Det ville formentlig forbedre kriteriets præcision i forhold til at omfatte socialt udsatte boliger.

19.2.3.5. Førtidspensionskriteriet

Baggrund

Refusionsprocenten for nytilkendte førtidspensioner blev nedsat fra 100 til 50 pct. for personer under 60 år fra og med 1992. Med virkning fra 1995 indførtes i den forbindelse kriteriet *20-59 årige uden beskæftigelse* som førtidspensionskriterium i opgørelsen af udgiftsbehovet. I 1996 blev kriteriet afløst af kriteriet *erhvervsbetinget førtidspension*, som beregnes på grundlag af erhvervsfordelingen i kommunerne.

Den lavere refusionsprocent blev i 1997 udvidet til at omfatte de over 60 årige og i 1999 blev refusionsprocenten for nytilkendte førtidspensioner yderligere nedsat til 35 pct.

I kapitel 8 er gennemgået de økonomiske virkninger af finansieringsreformerne for førtidspension og udligningsvirkningerne heraf. Det fremgår således af kapitel 8, at kommunerne samlet set kompenseres for stigningerne i førtidspensionsudgifterne via bloktilskuddet, mens udgiftsbehovsudligningen skal varetage den mellemkommunale udligning af forskelle i førtidspensionsudgifterne.

Problem

Det konkluderes i kapitel 8, at det vil være ønskeligt med et nyt eller supplerende førtidspensionskriterium med henblik på i højere grad at kunne udligne forskellene på førtidspensionsområdet mellem kommunerne.

Det vurderes, at det nuværende kriteriums forklaringssevne ikke er tilfredsstillende. Der er herudover opgørelsmæssige problemer forbundet med det nuværende kriterium, og endelig er enhedsværdierne steget til en uhensigtsmæssig størrelse - og vil vokse yderligere i de kommende år.

Mulige kriterier

Udvalget har undersøgt mulighederne for at opstille nogle mulige førtidspensionskriterier ud fra nogle af de forhold, der forventes at påvirke antallet af førtidspensionister og dermed kommunernes udgifter til førtidspension. Der er her specielt set på aldersfordelingen, fordelingen på brancher (erhverv), flyttemønstre og fordelingen på uddannelsesmæssig baggrund.

A. Aldersfordelingen

I tabel 19.22 er vist resultaterne af at regressere et aldersbetinget førtidspensions kriterium beregnet for 1999 mod antallet af førtidspensionister pr. indbygger, og i tabel 19.23 er vist resultaterne af at regressere kriteriet mod førtidspensionsudgifterne. Resultaterne er i begge tabeller endvidere vist opdelt på hovedstadsområdet og resten af landet.

Tabel 19.22. Mindste kvadraters regression af et aldersbetinget førtidspensionskriterium – baseret på bestanden af førtidspensionister - mod antal førtidspensionister pr. indbygger

	Antal førtidspensionister 1999	Antal førtidspensionister 1999 Indenfor hovedstadsområdet	Antal førtidspensionister 1999 Udenfor Hovedstadsområdet
Forklaringsgrad	4,15	5,86	27,07
Konstant	0,011	0,077	-0,052
(P-værdi)	(0,3653)	(0,0008)	(0,0001)
Nyt aldersbetinget kriterium (bestanden af førtidspensionister) 1999	0,76	-0,67	2,01
(P-værdi)	(0,0007)	(0,0904)	(0,0001)

Det ses, at kriteriet har en betydelig forklaringssevne uden for hovedstadsområdet, mens sammenhængen i hovedstadsområdet er modsat den forventede og knap signifikant.

Resultaterne af regressionen mod førtidspensionsudgifterne viser en mindre stærk sammenhæng mellem dette kriterium og førtidspensionsudgifterne, end med antallet af førtidspensionister. Det er som forventet, idet en betydelig andel af førtidspensionisterne fortsat ikke indebærer kommunale udgifter.

Tabel 19.23. Mindste kvadraters regression af et aldersbetinget førtidspensionskriterium - beregnet på baggrund af bestanden af førtidspensionister - mod førtidspensionsudgifterne pr. indbygger

	Førtidspensionsudgifter 1999	Førtidspensionsudgifter 1999	Førtidspensionsudgifter 1999
		Indenfor hovedstadsområdet	Udenfor Hovedstadsområdet
Forklaringsgrad	4,84	2,20	18,99
Konstant	0,094	1,384	-0,852
(P-værdi)	(0,6923)	(0,0100)	(0,0011)
Nyt aldersbetinget kriterium (bestanden af førtidspensionister) 1999	16,52	-9,59	35,08
(P-værdi)	(0,0002)	(0,3038)	(0,0001)

I tabel 19.24 er vist resultatet af en regression af et alderskorrigeret erhvervsbetinget førtidspensionskriterium mod antallet af førtidspensionister pr. indbygger, mens tabel 19.25 viser resultatet mod førtidspensionsudgifterne pr. indbygger. Kriteriet er opbygget ud fra oplysninger om nytilkendte førtidspensioner fordelt på alder og erhverv. I lyset af de relativt høje forklaringsgrader for det nuværende erhvervsbetingede førtidspensionskriterium, som fremgår af kapitel 8, er det ikke overraskende, at forklaringsgraderne i tabel 19.24 og 19.25 også er betydelige. Forklaringsgraderne er dog lavere end forklaringsgraderne for det nuværende førtidspensionskriterium. Der er altså intet vundet ved at inddrage aldersdimensionen.

Tabel 19.24. Mindste kvadraters regression af et alderskorrigeret erhvervsbetinget førtidspensionskriterium mod antal førtidspensionister pr. indbygger

	Antal førtids- pensionis- ter1999	Antal førtids- pensionis- ter1999	Antal førtids- pensionis- ter1999
		Indenfor ho- vedstadsområ- det	Udenfor Ho- vedstadsområ- det
Forklaringsgrad	23,32	0,00	42,17
Konstant	-0,043	0,029	-0,067
(P-værdi)	(0,0001)	(0,2004)	(0,0001)
Alders- og er- hvervsbetinget kriterium (nytil- kendelser 1995- 99)	5,23	0,59	6,68
(P-værdi)	(0,0001)	(0,6346)	(0,0001)

Tabel 19.25. Mindste kvadraters regression af et alderskorrigeret erhvervsbetinget førtidspensionskriterium mod førtidspensionsudgifterne pr. indbygger

	Førtidspensionsudg. 1999	Førtidspensionsudg. 1999	Førtidspensionsudg. 1999
		Indenfor hovedstadsområdet	Udenfor Hovedstadsområdet
Forklaringsgrad	24,14	2,63	35,95
Konstant	-0,957	0,250	-1,320
(P-værdi)	(0,0001)	(0,6377)	(0,0001)
Alders- og erhvervsbetinget kriterium (nytilkendelser 1995-99)	106,69	32,78	128,52
(P-værdi)	(0,0001)	(0,2604)	(0,0001)

Der ses igen at være en markant forskel i forklaringsgraderne for hovedstaden henholdsvis resten af landet. Det kan tilføjes, at forskellen alene skyldes aldersdimensionen, da forskellen i forklaringsgraden i regressionen mellem førtidspensionsudgifterne pr. indbygger og det nuværende erhvervsbetingede kriterium er betydeligt mindre. Forklaringsgraderne er i hovedstaden 34,62 og i resten af landet 42,41, mens forskellen ved regression mod antallet af førtidspensionister pr. indbygger er endnu mindre.

Sammenfatning vedrørende kriterier betinget af alder

På baggrund af det foregående kan det sammenfattes, at aldersfordelingen for bestanden af førtidspensionister kan medvirke til at forklare førtidspensi-

onsudgifterne uden for hovedstadsområdet. Samtidig tyder analyserne på, at det vil være en ulempe at anvende et kombineret alders- og erhvervsbetinget førtidspensionskriterium frem for at anvende begge kriterier selvstændigt.

B. Brancher

Udvalget har forsøgt at opstille et branchebetinget førtidspensionskriterium ud fra tildelingsfrekvenser for beskæftigede i de forskellige brancher. I et sådant kriterium vil der imidlertid ikke indgå personer uden beskæftigelse. Udvalgets undersøgelser har vist, at det ikke har været muligt at opstille et branchebetinget førtidspensionskriterium med en rimelig forklaringsgrad.

C. Flytninger

Med henblik på at undersøge, om nettoflytningerne har haft en betydelig indflydelse på førtidspensionsudgifterne, er i tabel 19.26 vist resultaterne af at regressere nettoflytningerne i 1998 pr. 10.000 indbyggere mod ændringerne i førtidspensionsudgifterne pr. indbygger mellem henholdsvis 1997 og 1999, 1997 og 1998 og 1998 og 1999.

Tabel 19.26. Mindste kvadraters regression af nettoflytninger pr. indbygger mod ændringen i førtidspensionsudgifterne pr. indbygger

	Ændring i førtidspensionsudg. pr. indbygger 1997-99	Ændring i førtidspensionsudg. pr. indbygger 1997-98	Ændring i førtidspensionsudg. pr. indbygger 1998-99
Forklaringsgrad	18,38	6,69	16,62
Konstant	242,89	131,98	110,91
(P-værdi)	(0,0001)	(0,0001)	(0,0001)
Nettoflytninger pr. 10.000 indbyggere	7,31	2,90	4,42
(P-værdi)	(0,0001)	(0,0001)	(0,0001)

Forklaringsgraden er betydelig for ændringen i førtidspensionsudgifterne fra 1997 til 1999, og det ses, at nettoflytningerne primært har sammenhæng med ændringen i udgifterne fra 1998 til 1999.

Det er eventuelt muligt at lade nettoflytninger indgå direkte i udligningen, men i givet fald skulle der anvendes summen over en længere periode.

Inddragelse af nettoflytninger som kriterium i udgiftsbehovsopgørelsen vurderes at opfylde de sædvanlige krav til objektive kriterier. Kriteriet er ikke fuldstændig upåvirkeligt, men med mindre enhedsbeløbet i beregningen af udgiftsbehov bliver meget højt, vil det næppe kunne udgøre noget incitament for kommunerne til at tiltrække flere førtidspensionister. Endvidere er der en oplagt årsagssammenhæng mellem nettotilflytningen af førtidspensionister og udgifterne til førtidspension.

I vurderingen af om et flyttekriterium skal inddrages, bør det også indgå i overvejelserne, at regeringen jævnfør kommuneaftalen for 2004 vil søge tilslutning til, at der indføres en mellemkommunal refusion af udgifter til førtidspension, så udgiftspresset på kommuner med mange tilflyttende førtidspensionister lettes.

Sammenfatning vedrørende flytninger

På baggrund af det foregående kan det sammenfattes, at anvendelsen af førtidspensionisternes flyttemønstre kan indgå som en forklarende faktor for de kommunale førtidspensionsudgifter. Der er således en meget direkte sammenhæng mellem de kommunale udgifter til førtidspension og nettotilflytningen af førtidspensionister til kommunen.

Det skal imidlertid overvejes, om betydningen heraf er tilstrækkelig til at begrunde inddragelsen af et sådant kriterium. Samtidig skal det overvejes, om de kriterier, der i øvrigt inddrages i forklaringen af førtidspensionsudgifterne, eventuelt tager højde for virkningerne af nettoflytningerne.

D. Uddannelse

I tabel 19.27 er gengivet resultaterne fra regressioner af et uddannelsesbetingskriterium mod førtidspensionsudgifterne og antallet af førtidspensionister pr. indbygger i hele landet samt opdelt på hovedstadsområdet og resten af landet.

Tabel 19.27. Mindste kvadraters regression af et uddannelsesbetinget førtidspensionskriterium mod førtidspensionsudgifterne og antallet af førtidspensionister pr. indbygger

	Førtidspensionsudgifter 1999			Antal førtidspensionister 1999		
	Hele landet	Inden- for hoved- stads- områ- det	Uden- for hoved- stads- områ- det	Hele landet	Inden- for hoved- stads- områ- det	Uden- for hoved- stads- områ- det
Forkla- ringsgrad	22,21	32,19	16,85	24,45	39,88	16,16
Konstant	-1,12	-0,64	-1,43	-0,06	-0,03	-0,06
(P-værdi)	(<0,0001)	(<0,0001)	(0,0001)	(<0,0001)	(0,0200)	(0,0007)
Uddannel- sesbetinget kriterium 1997/99	41,23	30,60	47,47	2,20	1,45	2,23
(P-værdi)	(<0,0001)	(<0,0001)	(<0,0001)	(<0,0001)	(<0,0001)	(<0,0001)

Det fremgår af tabellen, at kriteriet har en betydelig forklaringssevne især inden for hovedstadsområdet. Forklaringssevnen er størst for antallet af førtidspensionister pr. indbygger, hvilket kan have sammenhæng med, at kriteriet er opgjort på bestanden af førtidspensionister, og herved omfatter samtlige førtidspensionsudgifter og ikke kun den andel heraf, som kommunerne medfinansierer.

Med henblik på at undersøge, om en kombination af uddannelse og alder kunne øge forklaringssevnen, er der i tabel 19.28 vist resultaterne af at tilføje

det tidligere gennemgaaede aldersbetingede førtidspensionskriterium baseret på bestanden af førtidspensionister i 1999.

Tabel 19.28. Mindste kvadraters regression af et uddannelses- og et aldersbetinget førtidspensionskriterium mod førtidspensionsudgifterne og antallet af førtidspensionister pr. indbygger

	Førtidspensionsudgifter 1999			Antal førtidspensionister 1999		
	Hele landet	Inden- for hoved- stads- områ- det	Uden- for hoved- stads- områ- det	Hele landet	Inden- for hoved- stads- områ- det	Uden- for hoved- stads- områ- det
Forklarings- grad	29,94	32,21	31,72	32,50	40,27	38,44
Konstant	-2,39	-0,71	-2,78	-0,12	-0,02	-0,14
(P-værdi)	(<0,0001)	(0,2668)	(0,0001)	(<0,0001)	(0,4785)	(<0,0001)
Uddannel- sesbetinget kriterium 1997/99	44,14	30,86	41,61	2,34	1,41	1,89
(P-værdi)	(<0,0001)	(<0,0001)	(<0,0001)	(<0,0001)	(<0,0001)	(<0,0001)
Aldersbetin- get kriterium (bestanden i 1999)	21,02	1,05	31,31	1,00	-0,18	1,84
(P-værdi)	(<0,0001)	(0,897)	(<0,0001)	(<0,0001)	(0,58)	(<0,0001)

Det aldersbetingede førtidspensionskriterium forbedrer den samlede forklaringsgrad udenfor hovedstadsområdet og herved i hele landet, men kriteriet er ikke signifikant i hovedstadsområdet.

Endelig blev det forsøgt på baggrund af en særkørsel at opgøre et kombineret uddannelses- og alderskriterium. Det kombinerede kriterium viste sig imidlertid at have en begrænset forklaringssevne.

Sammenfatning vedrørende uddannelsesbetingede kriterier

På baggrund af det foregående kan det sammenfattes, at anvendelsen af den uddannelsesmæssige struktur kan medvirke til beskrivelsen af det forventede antal førtidspensionister fordelt på kommunerne. Der er imidlertid nogle problemer forbundet med opgørelsen af ovenstående kriterium. Til den efterfølgende analyse af den samlede udgiftsbehovsudligningsmodel i kapitel 19.4 er der derfor indhentet nye data vedrørende andelen af førtidspensionister fordelt på uddannelsesmæssig baggrund.

Sammenfatning vedrørende førtidspension

Anbefaling vedr. et førtidspensionskriterium

Det anbefales, at der i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen gives mulighed for at tage særligt hensyn til udligningen af førtidspensionsudgifterne.

Det anbefales endvidere, at der gives mulighed for at lade flere dimensioner (f.eks. aldersfordelingen, den uddannelsesmæssige struktur og førtidspensionisters flytninger) indgå i forklaringen af førtidspensionsudgifterne.

Endelig anbefales det at tage hensyn til de øvrige sociale kriteriers forklaringssevne i forhold til førtidspensionsudgifterne.

19.2.3.6. Børn af enlige forsørgere

Baggrund

Kriteriet antal børn af enlige forsørgere opgøres på grundlag af Danmarks Statistiks opgørelse af antallet af udbetalte ordinære børnetilskud til børn under 16 år af enlige forsørgere i de enkelte kommuner i oktober kvartal i året forud for beregningsåret. Da opgørelsen er baseret på den registerbaserede opgørelse af udbetalte ydelser, er kriteriet således baseret på et forholdsvist sikkert og entydigt grundlag.

I opgørelsen af de sociale udgiftsbehov indgår kriteriet børn af enlige forsørgere med den største vægt på 32,5 pct. i både lands- og hovedstadsudligningen. Kriteriet fremhæves i betænkning 1361, 1998, som det af de nuværende kriterier, som har den bedste forklaringskraft. Børn af enlige forsørgere indgår i betænkning 1361 i forklaringen af variationen i udgifterne på kontanthjælps-, folkeskole-, boligsikrings- og døgninstitutionsområdet, og fortolkes i alle tilfælde som en paraplyvariabel (dvs. som et generelt mål) for socialt udgiftspres.

Kriteriet indgår i den amtskommunale udligning af udgiftsbehov med en vægt på 48 pct. Kriteriet finder dog ikke for amtskommunerne umiddelbar støtte i de statistiske analyser, der er gennemført i betænkning nr. 1361. Kriteriet kan antages at have samme påvirkning af udgifterne som andelen af fraskilte personer, der indgår i forklaringen af udgifterne på sygehus- og sygesikringsområdet i betænkningen.

Problem

Den høje vægtning indebærer, at der er knyttet forholdsvis høje udligningsbeløb til hver enkelt enhed af kriteriet. En hovedstadskommune får således et tilskud i 2001 på ca. 64.000 kr. pr. barn af enlige forsørgere. For en kommune uden for hovedstadsområdet er beløbet ca. halvt så stort. Ved afsløring af socialt bedrageri for familier med flere børn vil kommunerne således kunne miste betydelige udligningsbeløb, der i de fleste tilfælde må antages at være større end kommunens gevinst ved at opdage socialt bedrageri f.eks. i form af nedsatte udgifter til boligsikring, øget forældrebetaling til daginstitution mm.

Eksempelvis kan der beregnes gevinster for en kommune på mellem ca. 17.000 kr. og 42.000 kr. ved at opdage socialt bedrageri for en familie med 3 børn. Beløbet varierer afhængigt af familiens konkrete indkomstforhold og

boligudgifter. Disse beløb skal sammenholdes med de mistede udligningsbeløb.

I betænkning 855, 1978 blev det vurderet, at kriteriet i tilstrækkeligt omfang opfylder kravet om påvirkelighed. Man var i den forbindelse opmærksom på, at det er kommunerne selv, der kontrollerer, om tilskudsmodtagerne ikke lever i et fast samlivsforhold. Men med kravet om, at tilskudsmodtagere skal afgive en erklæring på tro og love herom, blev det antaget, at kommunernes mulighed for at påvirke kriteriet ad denne vej var tilstrækkeligt reduceret.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at kommunerne som myndighed har en lovfastsat pligt til at bestræbe sig på at afsløre socialt bedrageri. En bevidst undladelse af at forsøge at afsløre socialt bedrageri vil med andre ord være ulovlig.

Problemstillingen omkring kommunale incitamenter og kassetænkning har været behandlet i en rapport om kassetænkning fra Finansministeriet fra januar 2001. I rapporten er opstillet en metode kaldet kasseeftersynet til at undersøge, hvor der er kassetænkning. Kasseeftersynsmetoden tager sigte på at fastlægge en aktørs incitamenter til at foretage en handling og sammenholde det med den samfundsøkonomiske prioritering. Kasseeftersynet er i rapporten belyst ved eksempler vedr. kommunernes aktiveringsindsats (jf. rapportens s. 79-110 med eksempler for kontanthjælpsmodtagere med fuld erhvervsevne, nedsat erhvervsevne og ung kontanthjælpsmodtager).

Alt i alt er der formentlig kun et incitamentsproblem knyttet til kriteriet i det omfang, en kommune imod bedre vidende og i strid med den sociale lovgivning ikke går videre med en sag, hvor forsørgeren ikke er reelt enlig. Dette må kunne forudsættes ikke finder sted, og udvalget har ikke kendskab til, at det har forekommet. Omvendt bør kriterier ikke være forbundet med uhen-sigtsmæssige incitamenter.

Formålet med at søge nye kriterier til erstatning for kriteriet *børn af enlige forsørgere* er således for det første, at erstatte det nuværende kriterium *børn af enlige forsørgere* med et mere påvirkeligt kriterium evt. baseret på civilstandsoplysninger, og for det andet at indkredse nye kriterier baseret på ”problemfamilier”.

Mulige alternativer

Formålet med at udskifte det nuværende kriterium er især at undgå mulige incitamentsproblemer forbundet med afsløring af socialt bedrageri. Mulige alternativer kunne derfor bygge på den formelle civilstand, som derved ikke afhænger af en kommunal afgørelse. F.eks. kunne et kriterium baseret på

antal børn med ikke gifte forældre eller af fraskilte personer overvejes eller børn, der kun bor hos den ene af forældrene, som er skilt fra hinanden. Kriteriet vil på denne måde ikke være knyttet til udbetalingen af en ydelse med kommunal kontrol og mulighed for omgørelse.

På baggrund heraf har udvalget opstillet en række mulige kriterier, som angivet i boks 19.5.

Boks 19.5. Børnekriterier, opgjort for 2001

Simple kriterier

- Andel børn ej hos forældre, hos enlig mor eller enlig far
- Andel børn ej hos forældre, hos enlig mor el. far samt hos mor el. far med partner
- Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par
- Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par samt ikke hjemmeboende børn – dvs. alle børn som ikke bor i ægteskab eller reg. partnerskab
- Andel børn som ikke har gifte forældre

Kombinerede kriterier

- Kombinationer af ovenstående samt afgrænsninger i forhold til familiens indkomst, sociale ydelser og højeste uddannelsesniveau

I betænkning 1361 indgik kriteriet børn af enlige forsørgere på 4 udgiftsområder 1) Kontanthjælpsudgifter pr. aldersbestemt udgift, 2) Folkeskole- og fritidsudgifter pr. 7-16 årig, 3) Boligsikringsudgifter pr. 20-59 årig og 4) Døgninstitutionsudgifter pr. 20-59 årig. Det er derfor valgt at teste de alternative kriterier mod det nuværende *børn af enlige forsørgere* på disse 4 områder.

Desuden er det med henblik på kriteriets sammenhæng med de sociale udgifter valgt at teste sammenhængen mellem de alternative kriterier og det nuværende mod de budgetgaranterede udgifter pr. 0-65 årig, de ”sociale udgifter” for under 65 årige pr. 0-65 årig og de ”sociale udgifter” i alt pr. indbygger.

Resultaterne af undersøgelserne viser, at flere af de alternative kriterier har en forklaringssevne såvel isoleret set som i fællesskab med de øvrige sociale

kriterier, som kan måle sig med det nuværende kriterium *børn af enlige forsørgere*.

Byrdefordelingsmæssig belysning

I tabel 19.29 er vist fordelingen af kommunerne på den byrdefordelingsmæssige virkning målt i skatteprocentpoint for et af de alternative kriterier.

Endvidere kan det nævnes, at de byrdefordelingsmæssige virkninger af at udskifte det nuværende kriterium med civilstandskriteriet *andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par* vil være til ugunst for Københavns og Frederiksberg Kommuner, samt for kommunerne i Århus Amt samlet set. Kriteriet baseret på børn i familier, der modtager sociale ydelser vil derimod være til gunst for Københavns og Frederiksberg Kommuner og til ugunst for kommunerne i Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amter.

Tabel 19.29. Byrdefordelingsmæssig virkning af alternativt kriterium, baseret på 2002 udmeldingen

Ændring i pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab, - = gevinst)	Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par
0,4% <	1
0,2% <= 0,4%	6
0,0% <= 0,2%	49
-0,2% <= 0,0%	124
-0,4% <= -0,2%	90
<= -0,4%	5
I alt	275

Sammenfatning

Ved at udskifte kriteriet *børn af enlige forsørgere* med et af de alternative kriterier ville mulige incitamentsproblemer forbundet med afsløring af socialt bedrageri være løst. Det skyldes, at de alternativt betragtede kriterier anvender formelle civilstandsforhold i stedet for reelle samlivsforhold.

Det skal imidlertid erindres, at det lå til grund for overvejelserne om indførelsen af kriteriet, at det var de reelle samlivsforhold og ikke den formelle ægteskabelige stilling, der var afgørende for forøgelsen af udgiftsbehovene.

Udskiftning af det nuværende kriterium med kriteriet *børn i familier som har modtaget 50% eller mere af deres indkomst fra sociale ydelser i tre års gennemsnit* vil eventuelt kunne medføre visse nye incitamentsproblemer.

På baggrund af det gennemgåede kan der se ud til at være muligheder for at udskifte det nuværende kriterium *børn af enlige forsørgere*. Et alternativt kriterium kunne evt. være kriteriet *børn hos enlige, samboende par eller samlevende par*.

Anbefaling vedr. kriteriet børn af enlige forsørgere.

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at udskifte kriteriet *børn af enlige forsørgere* med kriteriet *børn hos enlige, samboende par eller samlevende par*. Det alternative kriterium *børn hos enlige, samboende par eller samlevende par og højest fuldførte uddannelse svarende til grundskole* kunne evt. også anvendes.

De tilsyneladende bedste af de øvrige alternative kriterier er alle forbundne med forskellige incitamentsproblemer, og kan derfor ikke umiddelbart anbefales til videre foranstaltninger.

19.2.3.7. Arbejdsløshedskriteriet

Baggrund

Kriteriet antal 20-59-årige, der er uden beskæftigelse, udover 5 procent af antallet af 20-59-årige i kommunen, opgøres ud fra Danmarks Statistiks registerbaserede arbejdsstyrkestatistik. I opgørelsen indgår antal 20-59-årige, som på optællingstidspunktet var arbejdsløse, pensionister eller havde uoplyst beskæftigelse. Optællingstidspunktet er 1. januar i året tre år før tilskudsåret, dvs. 1. januar 1999 for tilskudsåret 2002.

Kriteriet dækker således en bredere gruppe end ”ledighedsstatistikken”, og tager mere bredt sigte på udgifter vedr. kontanthjælp, beskæftigelse og indsats for særlige grupper.

Baggrunden for kriteriets afgrænsning - givet ved de 5 pct. - er, at det formodes, at kriteriet dermed bedre vil kunne opfange arbejdsløshed mm. ud over et vist ”strukturelt niveau”. Spredningen i kriteriet vil dermed blive forøget.

Problem

Beregninger fra Nakskovs og Københavns Kommuner har sat fokus på virkningen i tilskuds- og udligningssystemet af en aktiv beskæftigelsesindsats specielt for to kommunegrupper: Kommuner i hovedstadsområdet og kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag. For begge kommunegrupper udlignes med ca. 85 pct. i skatteudligningen. Isoleret set på skat og udligning skal der for disse to kommunegrupper en betydelig indkomstfremgang til for at opveje tabet i udgiftsbehovsudligningen ved reduktion af kriteriet ”antal 20-59-årige uden beskæftigelse”, såfremt der ikke realiseres besparelser på udgiftsbudgettet.

Kritikken af dette samspil i udligningssystemet har dels været rettet mod det manglende økonomiske incitament til at skabe vækst, der fastholder de fattigste kommuner i en ”fattigdomsfælde”, dels mod den manglende overensstemmelse med den overordnede målsætning om et effektivt arbejdsudbud, jf. kassetækningsrapporten.

Mulige alternativer

I betænkning 1361, 1998 anbefales, at kriteriet andel 20-59-årige uden beskæftigelse ud over 5 pct. fortsat bør indgå i udligningen med en betydelig vægt. Det bemærkes, at der også i betænkning 1361 er præsenteret andre udgaver af ”ikke-beskæftigelse”-kriteriet, men at det aktuelle har størst forklaringsgrad.

Det kunne overvejes - i lighed med opgørelsen for 7-16-årige, hvor der både indgår det faktiske antal 7-16-årige og en korrigeret opgørelse, der skal tage højde for merudgifter på skoleområdet i kommuner med et stort fald i elevtallet – at indføre en forsinket udligning også vedr. dette kriterium, idet det må antages, at en vækst i beskæftigelsen umiddelbart er til størst gavn for grupper med en tæt tilknytning til arbejdsmarkedet og i mindre omfang på kort sigt kan forventes at medføre lavere sociale udgifter for kommunerne. Kommunerne vil på denne måde kunne beholde et større tilskud i en længere periode i opgangstider. I nedgangstider ville det større tilskud på samme måde som i dag straks blive udløst.

En anden mulighed kunne være at anvende et glidende gennemsnit over de seneste 4 år. Det ville betyde en forsinkelse af ændringer i kriteriet, dvs. at eventuel fremgang eller tilbagegang i beskæftigelsen vil slå igennem med forsinkelse. I modsætning til kriteriet ovenfor vil denne forsinkelse omfatte både situationer med fremgang og situationer med tilbagegang.

Det skal dog bemærkes, at et system med forsinkelse vil være til størst gavn for de kommuner, der har størst fremgang i beskæftigelsen, mens det vil være en ulempe for de kommuner, der har en fremgang i beskæftigelsen under gennemsnittet.

Det fremgik af betænkning 1361, at der er en betydelig sammenhæng mellem det nuværende kriterium og kommunernes udgifter til kontanthjælp, beskæftigelse og indsats for særlige grupper.

Det skal bemærkes, at der er en meget betydelig statistisk sammenhæng mellem det nuværende kriterium og de to nævnte alternativer. En forsinkelse af kriteriet vil således være til størst fordel for de kommuner, der har haft den største fremgang i beskæftigelsen i perioden. Nedenfor er nærmere redegjort for virkningen ved de to alternative forslag.

Forsinket udligning – størst værdi af årets værdi eller af værdien tre år før

Dette alternativ indebærer, at der indføres en forsinket udligning vedr. dette kriterium, idet det må antages, at en vækst i beskæftigelsen umiddelbart er til størst gavn for grupper med en tæt tilknytning til arbejdsmarkedet og i mindre omfang på kort sigt kan forventes at medføre lavere sociale udgifter for kommunerne. Kommunerne vil på denne måde kunne beholde et større tilskud i en længere periode i opgangstider, mens det større tilskud straks udløses i nedgangstider som i dag. Det skal dog bemærkes, at der er tale om en mellemkommunal udligning, det vil sige, at kommunens tilskud opgøres ud fra den landsgennemsnitlige udvikling. Hvis udviklingen i kriteriet for kommunen svarer til landsgennemsnittet, vil kommunens tilskud være uændret, mens afvigelser fra landsgennemsnittet vil ændre kommunens tilskud.

Byrdefordelingsmæssige forskydninger

I det nuværende system vil en nedgang i antallet af 20-59 årige uden beskæftigelse umiddelbart slå igennem ved opgørelse af tilskud til kommunen. I et system med forsinkelse vil virkningen først slå igennem efter nogle år. Systemet med forsinkelse vil altså være til fordel for de kommuner, der på det aktuelle tidspunkt har den største fremgang i beskæftigelsen. Argumentet for ordningen er, at en fremgang i beskæftigelsen også først efter nogle år vil slå igennem i forhold til kommunernes sociale udgifter.

I tabellen nedenfor er vist de byrdefordelingsmæssige forskydninger ved erstatning af det nuværende kriterium med et kriterium med forsinkelse. Der er i kriteriet med forsinkelse anvendt den største af værdierne for tilskudsåret eller for tre år før tilskudsåret, dvs. værdien til brug for tilskudsåret 2002 eller værdien for tilskudsåret 1999. Det skal bemærkes, at værdierne er op-

gjort med nogen forsinkelse, således at værdien for tilskudsåret 2002 er opgjort pr. 1. januar 1999, mens værdien for tilskudsåret 1999 er opgjort pr. 1. januar 1996.

Tabel 19.30. Byrdefordelmæssige forskydninger af indførelse af forsinket udligning – størst værdi af årets værdi eller af værdien tre år før, baseret på 2002 udmeldingen

Ændring i procent af beskatningsgrundlag (+ = tab, - = gevinst)	Antal kommuner
-0,3% <= -0,2%	2
-0,2% <= -0,1%	20
-0,1% – 0,0%	146
0,0% <= 0,1%	90
0,1% <= 0,2%	13
0,2% – 0,3%	4
I alt	275

Som det fremgår af tabellen ovenfor, vil der være 22 kommuner, der vil have en gevinst på over 0,1 procent af beskatningsgrundlaget ved indførelse af et kriterium med forsinkelse – heraf 2 (Sydlangeland og Jelling) med en gevinst på over 0,2 procent af beskatningsgrundlaget. De kommuner, som vil have en gevinst ved indførelsen af det nye kriterium, er kommuner, der i perioden 1996 til 1999 har haft en fremgang i beskæftigelsen, der er højere en landsgennemsnittet. Der er tale om en række landkommuner samt enkelte mindre bykommuner og enkelte kommuner i hovedstadsområdet. I det nuværende system har disse kommuner haft et fald i tilskuddet som følge af den stigende beskæftigelse. Disse kommuner vil derfor have en fordel af et system med forsinkelse, således at deres tilskud ikke umiddelbart vil falde i takt med den stigende beskæftigelse.

Omvendt er der 17 kommuner, der vil få et tab på over 0,1 procent af beskatningsgrundlaget ved indførelse af et kriterium med forsinkelse – heraf 4 (Holeby, Rudbjerg, Rødby og Nakskov) med et tab på over 0,2 procent af beskatningsgrundlaget. 13 af disse 17 kommuner er fra Lolland eller Bornholm. Disse kommuner har i den pågældende periode haft en forholdsvis ugunstig udvikling i beskæftigelsen. De har derfor haft en fordel af det nuværende system, hvor fremgangen i beskæftigelsen på landsplan har betydet,

at deres andel af det samlede antal uden beskæftigelse er steget. I et system med forsinkelse af udligningen vil disse kommuner miste denne fordel.

Glidende gennemsnit over de seneste 4 år

Dette alternativ indebærer, at der i stedet for det nuværende kriterium indføres et kriterium, der opgøres som et glidende gennemsnit for de seneste fire år. Det ville betyde en forsinkelse af ændringer i kriteriet, dvs. at eventuel fremgang eller tilbagegang i beskæftigelsen vil slå igennem med forsinkelse. I modsætning til kriteriet ovenfor vil denne forsinkelse omfatte både situationer med fremgang og situationer med tilbagegang.

Byrdefordelingsmæssige forskydninger

I det nuværende system vil en nedgang i antallet af 20-59 årige uden beskæftigelse umiddelbart slå igennem ved opgørelse af tilskud til kommunen. Ved anvendelse af et kriterium med glidende gennemsnit vil virkningen slå igennem med væsentlig mindre styrke. Systemet vil indebære, at skift i udviklingen i beskæftigelsen vil slå langsommere igennem og først være indfasede efter nogle år. Det drejer sig om både stigende og faldende beskæftigelse. Argument for ordningen er, at det vil gøre tilskuddet til den enkelte kommune mere stabilt, idet skift i udviklingen ikke umiddelbart vil slå igennem ved opgørelsen af tilskud til kommunen.

I tabellen nedenfor er vist de byrdefordelingsmæssige forskydninger ved erstatning af det nuværende kriterium med et kriterium opgjort med glidende gennemsnit. Der er i kriteriet med glidende gennemsnit anvendt gennemsnit for værdierne fra tilskudsårene 1999-2002. Det skal bemærkes, at værdierne er opgjort med nogen forsinkelse, således af værdien for tilskudsåret 2002 er opgjort pr. 1. januar 1999, mens værdien for tilskudsåret 1999 er opgjort pr. 1. januar 1996.

Tabel 19.31. Byrdefordelmæssige forskydninger af indførelse et kriterium med glidende gennemsnit, baseret på 2002 udmeldingen

Ændring i procent af beskatningsgrundlag (+ = tab, - = gevinst)	Antal kommuner
-0,2% <= -0,1%	0
-0,1% <= 0,0%	166
0,0% <= 0,1%	105
0,1% <= 0,2%	4
I alt	275

Som det fremgår af tabellen ovenfor, vil de byrdefordelmæssige forskydninger ved indførelse af denne model være forholdsvis små. Der vil ikke være kommuner, der vil vinde mere end 0,1 procent af beskatningsgrundlag, og der vil kun være 4 kommuner (Holeby, Rudbjerg, Nakskov og Rødby), der vil tabe mere end 0,1 procent af beskatningsgrundlaget. I øvrigt vil mønstret være nogenlunde som i modellen ovenfor, idet kommuner med kraftige stigninger i beskæftigelsen i den relevante periode vil vinde på omlægningen, mens kommuner med stigning under landsgennemsnittet vil tabe.

Sammenfatning

Det nuværende kriterium indebærer, at kommunens tilskud opgøres ud fra de senest opgjorte tal for antallet af personer uden beskæftigelse i de relevante aldersgrupper. Tilskuddet er afhængigt af den enkelte kommunes udvikling i forhold til landsgennemsnittet. Det indebærer, at en stigende beskæftigelse i kommunen – målt i forhold til landsgennemsnittet - umiddelbart vil slå igennem og give et lavere tilskud til kommunen.

I 1990'erne slog denne udvikling igennem i en række kommuner, som havde fremgang i beskæftigelsen. For en række udkantskommuner, f.eks. på Lolland og Bornholm, var der ikke samme fremgang. Det indebar for disse kommuner, at de fik en relativt større andel af det samlede antal personer uden beskæftigelse og dermed et større tilskud fra dette kriterium.

Hvis der indføres en form for forsinkelse i udligningen – enten ved at anvende et glidende gennemsnit eller ved at anvende et kriterium, hvor det er den største værdi for kriteriet for tilskudsåret eller for året tre år før tilskudsåret - vil det være til fordel for de kommuner, der har den største fremgang i beskæftigelsen. Omvendt vil det være en ulempe for de kommuner, der har den

mindste fremgang i beskæftigelsen. I den aktuelle periode vil et kriterium med forsinkelse således være til ulempe for en række udkantskommuner, f.eks. på Lolland og Bornholm.

Med hensyn til incitamentsvirkningen skal det bemærkes, at det kriterium, der bygger på den største af årets værdi eller af værdien tre år før, vil virke positivt. Dette kriterium vil mindske incitamentsproblemet i forbindelse med at skabe vækst i området væsentligt, idet en kommunes tilskud ikke vil falde i takt med den øgede beskæftigelse, men først med nogle års forsinkelse.

Ved vurderingen af de konkrete eksempler ovenfor må det dog understreges, at der er tale om en opgørelse ud fra de aktuelle tal – hvor f.eks. beskæftigelsesfremgangen i Nakskov endnu ikke er slået igennem – idet tallene er opgjort i perioden 1. januar 1996 til 1. januar 1999.

I de kommende år vil billedet kunne ændre sig for nogle kommuner, idet udviklingen i beskæftigelsen ikke vil være ens i alle kommuner.

Det kan således konstateres,

- at et kriterium med den største af årets værdi eller af værdien tre år før vil mindske incitamentsproblemet væsentligt,
- at der vil være visse mindre byrdefordelmæssige forskydninger forbundet med indførelse af dette kriterium,
- at kriteriet ikke er additivt, dvs. at i forbindelse med en kommunesammenlægning vil den ny kommunes tilskud beregnet på grundlag af dette kriterium ikke nødvendigvis svare til summen af de tidligere kommuners tilskud. Forskellene vil dog formentlig være begrænsede, idet en særlig beskæftigelsesudvikling typisk går ud over kommunegrænserne.

Anbefaling vedr. arbejdsløshedskriteriet.

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen, overvejes at erstatte kriteriet *antal 20-59 årige uden beskæftigelse ud over 5 % af 20-59 årige i kommunen* med et tilsvarende kriterium, men bestemt ved det største antal 20-59 årige uden beskæftigelse ud over 5 % af 20-59 årige i kommunen enten i beregningsåret eller i året 3 år forud for beregningsåret.

Formålet hermed er, at mindske de incitamentsproblemer arbejdsløshedskriteriet kan indebære i relation til en aktiv beskæftigelsesindsats.

19.2.3.8. Kriminalitet

Baggrund

I dette notat belyses muligheden for at anvende et kriterium for kriminalitet i den kommunale udgiftsbehovsudligning. Overvejelserne om et kriminalitetskriterium skal ses på baggrund af et ønske om at forbedre udgiftsbehovsudligningens træfsikkerhed i forhold til de faktiske udgiftsbehov, samt et ønske om evt. at erstatte eller supplere de eksisterende kriterier.

Flere undersøgelser har påvist en sammenhæng mellem sociale problemer og kriminalitet. Sammenhængen mellem forskellige former for kriminalitet og sociale forhold synes derfor at være dokumenteret. På den baggrund foretages i det følgende en statistisk analyse af sammenhængen mellem forskellige former for kriminalitet og de kommunale udgifter.

Mulige kriterier

Med henblik på at erstatte kriterierne antal børn af enlige forsørgere og det bysociale kriterium med et kriminalitetskriterium er indhentet data på kommuneniveau fra Danmarks Statistiks publikation herom, ”Kriminalitet 2000”.

Der er anvendt en statistik, som henfører den kriminelle handling til udførerens bopælskommune, hvorved der vil være en formodning om, at kriteriet kan forklare sociale udgiftsvariationer kommunerne imellem, som delvis kan tilskrives de af AKF og SFI anførte sammenhænge mellem kriminalitet og sociale forhold – herunder at en høj koncentration af kriminelle er udtryk for sociale problemer, ligesom en stor koncentration af kriminelle handlinger er korreleret med et socialt boligområde.

Dataene er for hver kommune antalmæssigt fordelt efter følgende afgørelser:

- A. Straffelovsafgørelser – herunder sædelighedsforbrydelser, voldsforbrydelser o.l., ejendomsforbrydelser samt andre forbrydelser.
- B. Færdselslovsafgørelser.
- C. Særlovsafgørelser.

På baggrund heraf dannes kriminalitetskriterierne vist i boks 19.6.

Boks 19.6. Kriminalitetskriterier

Andel afgørelser pr. 15+ årig vedr. straffelov.
Andel afgørelser pr. 15+ årig vedr. særlove.
Andel afgørelser pr. 15+ årig vedr. færdselslove

Med henblik på at belyse kriminalitetskriteriernes sammenhæng med de generelle sociale udgifter er det valgt at teste sammenhængen mellem kriminalitetskriterierne og de nuværende sociale kriteriers evne til at forklare udgiftsvariationerne kommunerne imellem for de budgetgaranterede udgiftsområder.

Kriteriet vedrørende straffelovsafgørelser er stærkt korreleret med de budgetgaranterede udgifter, ligesom det har en stærk korrelation med kriteriet vedrørende andel børn af enlige forsørgere.

På baggrund heraf og på baggrund af de intuitive årsagssammenhænge mellem kriminalitetskriteriet baseret på straffelovsovertrædelser og sociale problemer vurderes i det efterfølgende alene de statistiske muligheder for at erstatte kriteriet andel børn af enlige forsørgere og det bysociale kriterium med straffelovskriteriet.

Byrdefordelingsmæssig virkning

De byrdefordelingsmæssige beregninger i tabel 19.32 er foretaget ved at erstatte antallet af straffelovsovertrædelser i beregningerne vedrørende tilskuds- og udligningsudmeldingen for 2002 med det bysociale kriterium alene, og samtidigt med kriteriet andel børn af enlige forsørgere.

Table 19.32. Byrdefordelmæssige konsekvenser, baseret på 2002 udmeldingen

Ændring i procent af beskatningsgrundlaget (+=tab,-=gevinst)	Antal kommuner	
	Kriminalitetskriteriet erstatter det bysociale kriterium	Kriminalitetskriteriet erstatter det bysociale kriterium og kriteriet antal børn af enlige
<= -0,4%	0	18
-0,4% <= -0,3%	2	4
-0,3% <= -0,2%	15	16
-0,2% <= -0,1%	131	36
-0,1% <= 0,0%	75	35
0,0% <= 0,1%	11	61
0,1% <= 0,2%	16	47
0,2% <= 0,3%	14	29
0,3% <= 0,4%	4	20
0,4%<	7	9
I alt	275	275

Det fremgår af oversigten, at der er flere kommuner med forholdsvis store gevinster/tab målt i pct. af beskatningsgrundlaget, når straffelovskriteriet erstatter både det bysociale kriterium, og kriteriet antal børn af enlige forsørgere, i forhold til en situation, hvor det kun erstatter det bysociale kriterium.

De forholdsvis store byrdefordelmæssige konsekvenser ved at lade straffelovskriteriet erstatte det bysociale kriterium og kriteriet andel børn af enlige forsørgere kan dels tilskrives, at kriteriet ikke har samme forklaringskraft

som antal børn af enlige forsørgere og dels, at kriteriet herved får en forholdsvis stor vægt i udligningsberegningerne.

Sammenfatning

Analyserne viser, at straffelovskriteriet kan forklare en del af udgiftsvariationerne vedrørende de budgetgaranterede områder kommunerne imellem, ligesom det er korreleret med kriterierne andel børn af enlige forsørgere og det bysociale kriterium.

De statistiske – og byrdefordelmæssige - beregninger viser, at straffelovskriteriet ikke fuldt ud kan erstatte kriteriet antal børn af enlige forsørgere.

Erstatning af kriteriet antal børn af enlige forsørgere bør derfor, såfremt straffelovskriteriets vægt skal afspejle nogle udgiftsskabende sociale forhold, der i det nuværende system forklares af kriteriet børn af enlige forsørgere, bero på et samspil med straffelovskriteriet og andre kriterier.

Der bør dog i relation til det generelle spørgsmål om udgiftsbehovskriteriers potentielle virkning for kommunernes incitamenter knyttes et par kommentarer. Det kan således anføres, at den økonomiske gevinst ved arbejdet med problemer i socialt belastede kommuner (områder) – i det omfang det sociale arbejde rent faktisk fører til lavere kriminalitet - vil reduceres ved indførelse af et kriminalitetskriterium. Dette forhold tilsiger isoleret set forsigtighed med hensyn til at tildele kriteriet en stor vægt i udligningen, såfremt det i øvrigt vurderes, at kriteriet er anvendeligt.

Anbefaling vedr. kriminalitetskriteriet.

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at anvende kriteriet *antal straffelovsovertrædelser* som paraplyvariabel for socialt udgiftspres – især bysocialt udgiftspres.

Analyserne tyder således på, at straffelovskriteriet kan overvejes som hel eller delvis erstatning for det bysociale kriterium, og evt. som delvis erstatning for kriteriet *børn af enlige forsørgere*.

Det skal indgå i overvejelserne, om kriteriet kan indebære et incitamentsproblem i relation til forebyggelse af kriminalitet.

19.2.3.9. Sygelighed

Baggrund.

Sammenhængen mellem sygelighed og forbrug af (amts)kommunale ydelser er behandlet i tidligere betænkninger, samt i forskellige undersøgelser af bl.a. AKF og SFI.

Der påvises i betækningsarbejdet og de gennemgåede undersøgelser en sammenhæng mellem sygehusforbruget og sociale forhold, der giver anledning til en nærmere undersøgelse af udgiftsvariationerne mellem primærkommunernes udgifter og sygehusforbruget. Hypotesen er således, at de sociale forhold og sygelighed gensidigt påvirker hinanden, og at der fra dette årsagskompleks er en sammenhæng til de kommunale udgifter.

Sygelighed antages således at kunne forklare udgiftsvariationer, der dels direkte kan tilskrives udgifter forbundet med sygelighed og dels serviceudgifter i form af diverse sociale foranstaltninger.

Mulige kriterier

Sammenhængen mellem sygehusindlæggelser og sociale forhold samt mellem sygelighed og sociale forhold er baggrunden for, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet har indhentet data fra Landspatientregistret vedrørende antal indlæggelser og antal sengedage til brug for statistiske analyser af sammenhængen mellem disse og udgiftsvariationerne kommunerne imellem. Der er således tale om test af to forskellige mål for sygelighed, som relaterer sig til sygehusvæsenet.

De to mål for sygelighed – antal indlæggelser og antal sengedage – er inddelt i to overordnede diagnosegrupper, nemlig psykiatri og somatik. Endvidere er målene fordelt på alder. I opgørelsen fra landspatientregistret er vist henholdsvis antal indlæggelser og antal sengedage af patienter for hver kommune i 1999.

Der foretages en korrektion for forskelle i aldersfordelingen ved at normere sygelighedsvariablene på aldersgrupper. Normeringen foretages således, at antallet af henholdsvis indlæggelser og antal sengedage for hver diagnosegruppe opdeles i aldersgrupperne 0-16 år, 17-67 år samt 67+ årige, hvorefter der normeres med antallet af borgere i de enkelte kommuner inden for hver aldersgruppe.

På baggrund af undersøgelsernes resultater vedrørende en sammenhæng mellem sygelighed og sociale forhold, foretages test af sygelighedskriteriets

evne til at forklare udgiftsvariationer kommunerne imellem på henholdsvis de budgetgaranterede og sociale udgiftsområder.

Boks 19.7. viser de anvendte alternative kriterier i de statistiske analyser.

Boks 19.7. Alternative kriterier vedr. sygelighed

- antal indskrivninger pr. 0-16 årig – somatik
- antal indskrivninger pr. 0-16 årig – psykiatri
- antal indskrivninger pr. 17-67 årig – somatik
- antal indskrivninger pr. 17-67 årig – psykiatri
- antal sengedage pr. 0-16 årig – somatik
- antal sengedage pr. 0-16 årig – psykiatri
- antal sengedage pr. 17-67 årig – somatik
- antal sengedage pr. 17-67 årig – psykiatri

Det bemærkes, at sygelighedsvariablene for de 67+ årige ikke testes, hvorfor der ikke er defineret sygelighedsvariable for de 67+ årige. Baggrunden herfor er, at de budgetgaranterede og sociale udgiftsområder ikke omfatter udgifterne til ældreområdet.

Normering af sygelighedsvariablene i de nævnte aldersgrupper foretages altså dels af hensyn til, at sygehusforbruget afhænger af aldersfordelingen, og dels fordi udgiftsområderne til test ikke omfatter serviceområderne for de 67+ årige.

Der er i flere kommuner, som det fremgik af kapitel 19.2.3.6, rejst kritik af kriteriet antal børn af enlige forsørgere. Det kan antages, at de udgiftsvariationer kommunerne imellem, som forklares ved kriteriet antal børn af enlige forsørgere i nogen udstrækning tillige forklares af et sygelighedskriterium. Derfor er tilgangen i de statistiske analyser en sammenligning af kriteriet antal børn af enlige forsørgeres evne til at forklare udgiftsvariationerne på henholdsvis de budgetgaranterede og de sociale udgiftsområder i forhold til sygelighedskriterierne.

Regressionsanalyserne viser, at af sygelighedskriterierne forklarer kriterierne vedrørende henholdsvis psykiatriske sengedage og psykiatriske indlæggelser - i samspil med de øvrige kriterier ekskl. kriteriet andel børn af enlige forsørgere - bedst udgiftsvariationen. På den baggrund foretages i det følgende

alene beregninger af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser ved indførelse af de psykiatriske kriterier.

Byrdefordelingsmæssige virkninger

I det følgende foretages byrdefordelingsmæssige beregninger af anvendelse af henholdsvis antal indlæggelser og antal sengedage inden for psykiatrien i stedet for kriteriet børn af enlige forsørgere. Opgørelsen omfatter samtlige indlæggelser og sengedage for samtlige aldersgrupper, og altså ikke kun de aldersgrupper, der er medtaget i de statistiske analyser.

Tablet 19.33 viser de fordelingsmæssige konsekvenser – opgjort som antallet af kommuner med henholdsvis gevinst og tab målt i pct. af skattegrundlag – ved at erstatte kriteriet antal børn af enlige forsørgere med henholdsvis antal sengedage i psykiatrien og antal indlæggelser i psykiatrien.

Tabel 19.33. Fordelingsmæssige konsekvenser, baseret på 2002 udmeldingen

Ændring i procent af beskatningsgrundlaget (+=tab,-=gevinst)	Antal kommuner	
	Antal indlæggelser i psykiatri erstatter kriteriet antal børn af enlige	Antal sengedage i psykiatri erstatter kriteriet antal børn af enlige
<= -0,4%	9	12
-0,4% <= -0,3%	11	5
-0,3% <= -0,2%	8	10
-0,2% <= -0,1%	28	13
-0,1% <= 0,0%	33	16
0,0% <= 0,1%	41	42
0,1% <= 0,2%	53	45
0,2% <= 0,3%	38	54
0,3% <= 0,4%	25	32
0,4%<	29	46
I alt	275	275

Det fremgår, at erstatning af kriteriet antal børn af enlige med antal sengedage har forholdsvis større fordelingsmæssige konsekvenser i forhold til kriteriet antal indlæggelser. Det skal dog siges, at begge kriterier omfordeler forholdsvis meget.

De fordelingsmæssige konsekvenser skal ses i lyset af den vægtfordeling, der er anvendt i beregningerne. Idet kriterierne erstatter kriteriet antal børn af enlige i ovenstående konsekvensberegninger, indgår de med samme vægt,

dvs. 32,5 procent. De statistiske analyser viser imidlertid, at psykiatrikriterierne i samspil med de øvrige kriterier eksklusiv kriteriet antal børn af enlige ikke forklarer den samme andel af udgiftsvariationen vedrørende de sociale udgifter, som de nuværende kriterier. Det tyder på, at psykiatrikriterierne ikke fuldt ud kan erstatte kriteriet antal børn af enlige.

Sammenfatning

Sygelighedsmålene vedrørende somatik – antal indlæggelser og antal senge-dage – synes i samspil med de øvrige sociale kriterier ekskl. antal børn af enlige ikke at kunne forklare de sociale udgifter tilfredsstillende. De psykiatriske kriterier har derimod i flere af de afprøvede modeller en vis forklaringssevne i forhold til de kommunale sociale udgifter. Forklaringsgraden er i samspil med de eksisterende kriterier den samme som kriteriet antal børn af enlige, når der testes mod de budgetgaranterede udgifter, mens den er noget mindre, når det bredere udgiftsbegreb, sociale udgifter, anvendes. Dette tyder på, at psykiatrikriterierne ikke fuldt ud kan erstatte kriteriet antal børn af enlige.

Det bemærkes, at sygelighedsmål baseret på antal sengedage kan være påvirket af, at der er en institution beliggende i kommunen.

Endvidere kan der være en mulighed for påvirkelighed af kriteriet for de kommunale enheder, som både varetager primær- og amtskommunale opgaver. Med en beskeden vægt er problemet dog næppe stort.

Endelig bør det ved stillingtagen til anvendelse af et sygelighedsmål i udgiftsbehovsudligningen vurderes, om mål relateret til sygehusforbrug – herunder antal sengedage og antal indlæggelser – reelt giver et billede af sygeligheden.

Anbefaling vedr. et sygelighedskriterium

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at inddrage et sygelighedskriterium til beskrivelse af socialt udgiftspres.

På baggrund af analyserne er de to mest velegnede mulige alternative kriterier henholdsvis kriteriet *antal psykiatriske indlæggelser* og *antal psykiatriske sengedage*. Kriterierne kan evt. i nogen grad aflaste kriteriet *børn af enlige forsørgere*.

Det skal tilføjes, at de alternative kriterier antager nogle forholdsvis ekstreme værdier for enkelte kommuner, hvilket kan vise sig at mindske anvendeligheden af kriterierne betydeligt.

19.2.3.10. Flyttekriterier

Baggrund

Formålet med at anvende flytninger som kriterium i udligningssammenhæng er for det første en bedre beskrivelse af de kommunale førtidspensionsudgifter og evt. generelt at indføre en vis kompensation for bortfaldet af fraflytningskommunens medfinansiering af bl.a. førtidspensionsudgifter.

Mulige kriterier

Udvalget har indhentet forskellige data med henblik på at undersøge mulighederne for og betydningen af at inkludere et flyttekriterium i beregningen af de kommunale udgiftsbehov.

Det væsentligste datasæt indeholder oplysninger om antal nettoflytninger mellem 1995 og 2000 fordelt på alder, uddannelse, dominerende ydelse og boligtyper. Det har således været ønsket at beregne nettoflytningen over en længere tidsperiode. For en mindre kommune vil nettoflytningen for et enkelt eller to år variere ganske betydeligt. Nettoflytningen over en længere årrække vil udgøre en mere dækkende beskrivelse af belastningen herved.

Boks 19.8 angiver de alternative flyttekriterier, hvor de personer, som nettoflytningerne optælles for, er afgrænset efter dominerende ydelse, højest fuldførte uddannelse og boligtype. Afgrænsningerne efter de nævnte dimensioner kombineres endvidere i nogle af kriterierne.

Boks 19.8. Flyttekriterier, baseret på nettoflytninger mellem 1995 og 2000

- Nettoflytninger, modtagere af midlertidige overførselsindkomster 18-59 år
- Nettoflytninger, førtidspensionister, 30-66 år
- Nettoflytninger, overførselsmodtagere undtaget folkepension, barsel og orlov, 30-66 år
- Nettoflytninger, førtidspensionister, sygedagpenge og uddannelse/revalidering, 30-66 år
- Nettoflytninger, kontanthjælpsmodtagere, 30-66 år
- Nettoflytninger, førtidspensionister, sygedagpenge og uddannelse/revalidering, kontanthjælp, 30-66 år
- Nettoflytninger, grundskole, 30-66 år
- Nettoflytninger, grundskole og uoplyst, 30-66 år
- Nettoflytninger, overførselsmodt. undtaget folkepension, barsel og orlov og grundskole og uoplyst, 30-66 år
- Nettoflytninger, overførselsmodt. undtaget folkepension, efterløn, barsel og orlov og grundskole og uoplyst, 30-66 år
- Nettoflytninger, undtaget ejerboliger og andelsboliger samt andet, 30-66 år
- Nettoflytninger, undtaget ejerboliger og andelsboliger samt andet og opført før 1920, 30-66 år
- Nettoflytninger, privat udleje og etage med mangler, 30-66 år
- Nettoflytninger, undtaget ejerboliger og andelsboliger samt andet og grunduddannelse eller uoplyst, 30-66 år
- Nettoflytninger, undtaget ejerboliger og andelsboliger samt andet og opført før 1920 og grunduddannelse eller uoplyst, 30-66 år
- Nettoflytninger, privat udleje og etage med mangler og grundskole eller uoplyst, 30-66 år

Alle kriterier beregnes som antal nettoflytninger mellem 1995 og 2000 pr. 100 30-66 årig pr. 1/1 2000 i hver kommune.

For at undersøge betydningen for kommunernes førtidspensionsudgifter af at modtagere af førtidspension flytter, sammenlignes nettoflytningerne med de kommunale førtidspensionsudgifter og de kommunale udgifter til førtidspension, sygedagpenge og revalidering.

For at undersøge sammenhængen mellem de kommunale udgifter til indkomstoverførsler mv. og flytninger sammenlignes flytninger endvidere med de budgetgaranterede udgifter i kommunerne.

Udvalget har udvalgt en række af disse kriterier til nærmere overvejelse. Udvalget er sket ud fra hensynet til korrelationen med udgiftsområderne og ud fra, at det er hensigtsmæssigt at anvende en relativt simpel afgrænsning af kriteriet. Der er på den baggrund udvalgt 5 kriterier vedrørende nettoflytninger af personer afgrænset på baggrund af dominerende ydelse, ét kriterium vedrørende nettoflytninger af 30-66 årige med højest fuldførte uddannelse svarende til grundskole eller uoplyst uddannelse, ét kriterium vedrørende nettoflytning af personer med en afgrænset kombination af uddannelsesniveau og dominerende ydelse, mens det sidste er afgrænset på baggrund af boligtype.

Udvalgets analyser viser, at nettoflytninger kan medvirke til at forbedre forklaringsgraden af førtidspensionsudgifterne og førtidspension- sygedagpenge og revalideringsudgifterne, mens nettoflytninger i mindre grad kan medvirke til en øget forklaringsgrad af de budgetgaranterede udgifter samlet set.

De to kriterier, som ser ud til at have den største forklaringskraft, er kriteriet afgrænset ved nettoflytninger af overførselsmodtagere undtaget modtagere af folkepension, barseldagpenge eller orlovsydelse og nettoflytninger af personer med grundskole som højest fuldførte uddannelse eller uoplyst uddannelsesbaggrund. De simple kriterier vedrørende nettoflytninger af personer, som modtager førtidspension og førtidspension, sygedagpenge og revalidering har imidlertid også en betydelig forklaringssevne.

Byrdefordelingsmæssig beregning

Det er vanskeligt at foretage en traditionel byrdefordelingsmæssig beregning af at indføre et kriterium vedrørende nettoflytninger mellem kommunerne. Det skyldes overordnet set, at dette kriterium ikke testes som erstatning for et andet kriterium, og at det derfor ikke er entydigt, hvordan kriteriet skulle indgå i udgiftsberegningsregningen. I en traditionel byrdefordelingsmæssig beregning ville indførelsen af et flyttekriterium således flytte vægt fra andre sociale eller strukturelle kriterier til dette kriterium.

I en byrdefordelingsmæssig beregning af indvirkningen af at indføre et flyttekriterium, ville pengestrømmene gå i samme retning, som nettoflytningerne.

Det fremgår af udvalgets beregninger, at indførelsen af et flyttekriterium *alt andet lige* ville medføre et højere beregnet udgiftsbehov i de nordøstsjællandske kommuner med under 10.000 indbyggere i største by, bykommunerne med under 100.000 indbyggere i største by samt landkommunerne. Udgiftsbehovet ville derimod *alt andet lige* blive reduceret i de øvrige hovedstadskommuner, specielt Københavns og Frederiksberg Kommuner, samt i bykommunerne med over 100.000 indbyggere i største by.

De foretagne opgørelser over flytninger viser, at der fra 1995 til 2000 er foregået en nettotilflytning af modtagere af sociale overførsler og lavt uddannede personer til udkantslandkommunerne og øvrige landkommuner, til de 10 procent af kommunerne med de ringeste vilkår beregnet på baggrund af det regionaløkonomiske udgangspunkt og til de 25 procent af kommunerne med de ringeste vilkår beregnet på baggrund af det kommunaløkonomiske udgangspunkt.

Hvis der indføres et flyttekriterium, vil det indebære, at pengestrømmene *alt andet lige* ville gå fra by til land og fra center til periferi, særligt vil de mest ringe stillede kommuner målt ud fra det regionaløkonomiske udgangspunkt *alt andet lige* få et relativt højere beregnet udgiftsbehov.

Bevægelsen i nettoflytningerne er den samme uanset kriterium. Valget af kriterium vil afhænge af, hvilke udgifter der konkret ønskes forklaret og af hensynet til upåvirkelighed og hvilke øvrige kriterier, som indgår i udgiftsbehovsberegningen. For landsudligningen har afgrænsningen af flyttekriteriet på baggrund af uddannelsesniveau den fordel, at ingen andre sociale kriterier indeholder denne dimension. Nettoflytningen af førtidspensionsmodtagere har på den anden side den fordel, at årsagssammenhængen er meget klar. Endelig forklarer nettoflytningen af personer, som modtager overførselsindkomst undtaget folkepension, barselsdagpenge og orlovsydelse den største andel af udgifterne.

Sammenfatning vedrørende flyttekriterier

På baggrund af det foregående kan det konkluderes, at der er statistisk belæg for at inddrage nettoflytninger i beregningen af udgiftsbehov.

De tre kriterier som i det ovenstående kan betragtes som de mest velegnede kandidater er

- Nettoflytninger, førtidspensionister, 30-66 år
- Nettoflytninger, overførselsmodtagere undtaget folkepension, barsel og orlov, 30-66 år
- Nettoflytninger, grundskole og uoplyst, 30-66 år

Valget herimellem vil afhænge af hvilke andre kriterier, som indgår i udgiftsbehovsberegningen, samt overvejelser vedrørende upåvirkelighed og årsagssammenhæng.

I vurderingen af om et flyttekriterium skal inddrages, bør det også indgå i overvejelserne, at regeringen jævnfør kommuneaftalen for 2004 vil søge tilslutning til, at der indføres en mellemkommunal refusion af udgifter til førtidspension, så udgiftspresset på kommuner med mange tilflyttende førtidspensionister lettes. Dette må have i erindring i overvejelserne om eventuelt at inddrage et flyttekriterium – i hvert tilfælde særskilt for førtidspensionister – i den kommunale udligning.

Anbefaling vedr. flyttekriterier.

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at inddrage et kriterium, som beskriver flyttemønstre kommunerne i mellem.

På baggrund af analyserne ser de mest velegnede mulige kriterier ud til at være et af de tre kriterier *nettoflytninger for førtidspensionister, 30-66 år, nettoflytninger for overførselsmodtagere undtaget folkepension, barsel og orlov, 30-66 år og nettoflytninger for personer med højest fuldførte uddannelse svarende til grundskole eller uoplyst uddannelse, 30-66 år*

Det skal desuden indgå i overvejelserne om flyttekriterierne alene beskriver noget om dynamikken i udgiftsudviklingen dvs. beskriver skift i udgiftsniveau fra år til år, eller om kriterierne beskriver noget mere generelt om niveauet i udgiftsbehovsfordelingen.

19.2.3.11 Pendling

Baggrund.

I forskellige sammenhænge har flere storbyer og centerkommuner rejst spørgsmålet om de kommunale merudgifter, der kan være forbundet med en centerfunktion.

Dette spørgsmål har bl.a. tidligere været analyseret i betænkning 963.²² 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, miljø m.m.

Serviceudgifter i form af merudgifter til de kommunale institutioner og servicetilbud, som benyttes af borgere fra andre kommuner. Tilsvarende kunne storbyforhold i sig selv indebære forskellige kommunale merudgifter i forhold til f.eks. fritidsfaciliteter.

Sociale merudgifter som kan henføres til en centerkommune i kraft af større udbud af udlejningsboliger, placering af uddannelsesinstitutioner eller placering af andre institutioner. Der kan eventuelt også være en ”nettotilflytning” af personer, som modtager indkomstoverførsel eller andre sociale ydelser.

Det er dog vanskeligt af analysere disse forhold - som også påpeget i betænkning 963 - idet centerfunktionen i betydelig grad samvarierer med de fleste øvrige sociale variable. Herudover vil også forskelle i prioritering have en betydning.

I betænkning 1361 blev det ikke desto mindre overvejet, om der kunne tænkes at være udgiftsvariationer kommunerne imellem, som udløses af de nævnte centerkommuneforhold.²³ I forhold til systemets nuværende kriterier er der tale om en udvidelse af de dimensioner, der hidtil har været anvendt som beskrivende for de udgiftsdrivende forskelle mellem kommunerne.

²² Betænkning 963, oktober 1982, afsnit 10.6, samt bilag 3.

²³ Betænkning 1361, oktober 1998.

Mulige kriterier

I betænkning 1361 blev det således undersøgt, om der kunne spores en statistisk sammenhæng mellem et udtryk for pendling og udgifterne til forskellige kommunale udgiftsområder jf. betænkning 1361 (s. 272)

Konkret undersøgte udvalget, om der kunne spores en statistisk sammenhæng mellem de respektive udgiftsområder og følgende pendlingskriterier.

Boks 19.9 Pendlingskriterier

- Andelen af udpendlere i forhold til arbejdspladser.
- Andelen af indpendlere i forhold til antal arbejdspladser.

Udvalgsarbejdets statistiske analyser viste alene en signifikant negativ sammenhæng mellem kriteriet *Andelen af udpendlere i forhold til antal arbejdspladser* og udgifterne til biblioteker, fritids- og kulturområdet.

Der var dog tale om en – set i forhold til de samlede udgifter – beskeden sammenhæng. Endvidere indgår kriteriet negativt i udgiftsbehovet, hvilket vil komplicere udgiftsbehovsberegningen væsentligt

Anbefaling vedrørende et pendlingskriterium.

Det kan, dels med baggrund i den forholdsvis beskedne statistiske sammenhæng i analysen, dels som følge af kriteriets fortegn, ikke anbefales at indføre kriteriet *antal udpendlere* i den primærkommunale udgiftsbehovsudligning, jf. dog overvejelserne i afsnit 19.2.2.2.

19.2.4. Sammenfatning om anbefalede kriterier til overvejelse

Nedenfor sammenfattes kort de anbefalinger om udgiftsbehovskriterier, som er fremgået af afsnit 19.2.

Demografiske kriterier

Det anbefales, at kriteriet *antal 7-16 årige korrigeret* overvejes erstattet med det allerede eksisterende kriterium *antal 7-16 årige* i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen. Fordelen herved er for det første, at der opnås en forenkling med beskedne byrdefordelingsmæssige virkninger. For det andet kan det korrigerede kriterium medføre, at sammenlægninger af kommuner indebærer negative udligningsmæssige virkninger. Det skal dog tilføjes, at udeladelse af kriteriet ved faldende elevtal vil medføre mindre præcision i udligningen.

Det anbefales videre, at fordelingsnøglen for serviceudgifterne (funktion 5.32) på aldersgrupper ved beregning af de demografiske kriteriers enhedsbeløb i udgiftsbehovsberegningen overvejes revideret i overensstemmelse med resultaterne af den stikprøveundersøgelse, som blev præsenteret i afsnit 19.2.1.2. Den reviderede fordelingsnøgle blev anvendt ved beregningen af den kommunale udligning for 2004, overvejsen går således i praksis på, om anvendelsen af den reviderede nøgle skal videreføres.

Endelig anbefales det, at der foretages en gennemgang af aldersfordelingen for udgifterne på udvalgte udgiftsområder, blandt andet revalidering og sygedagpenge for at forbedre præcisionen i fordelingsnøglen for disse udgifter på aldersgrupper.

Strukturelle kriterier

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at lade grundtillægget udgå og erstatte af et strukturelt kriterium med tilknytning til befolkningstætheden/tilgængeligheden.

Fordelen herved er, at nogle af incitamentsproblemerne forbundet med kommunesammenlægninger vil være løst. Samtidig kan det virke mere rimeligt at begrunde et strukturelt kriterium med udgifter forbundet med spredt bebyggelse frem for med udgifter forbundet med den kommunale struktur.

Følgende strukturelle kriterier anbefales til overvejelse i den samlede model for udligning af udgiftsbehov:

- antal indbyggere bosiddende udenfor byer med mere end 1.000 indbyggere
- rejsetid for kommunens borgere for at nå 1.000 medborgere, dvs. indenfor kommunen
- rejsetid for kommunens borgere for at nå 2.000 indbyggere
- rejsetid for kommunens borgere for at nå 12.000 indbyggere

Det kan derimod ikke anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at inddrage kriteriet andel upendlere til beskrivelse af et eventuelt merudgiftsbehov i centerkommuner.

De sociale kriterier

Det anbefales at *boligstøttekriteriet* overvejes udskiftet med kriteriet antal udlejningsboliger i den samlede model, men det vil være problematisk at anvende kriteriet i såvel lands- som hovedstadsudligningen. Derfor vil en mere direkte forbedring af kriteriet eventuelt være at foretrække. Det kan således overvejes at udelade andelsboliger af opgørelsen af kriteriet.

Også boligkriteriet ville, jf. betænkning 1361 kunne overvejes erstattet med kriteriet *antal udlejningsboliger*, men som ovenfor nævnt ville det være problematisk at lade kriteriet indgå i såvel hovedstads- som landsudligningen. På baggrund af udvalgets analyser anbefales det, at det overvejes at erstatte boligkriteriet med et af følgende kriterier:

- familier i alment boligbyggeri, i lejet énfamilie eller etagebyggeri (eller i andet)
- lavt uddannede familier i alment boligbyggeri, i lejet énfamilie eller etagebyggeri (eller i andet)

Også andre af de testede alternative kriterier ville kunne overvejes, men ovenstående blev på baggrund af de partielle analyser vurderet at være de mest hensigtsmæssige at anbefale til videre overvejelse i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen.

Endelig anbefales, at det overvejes at anvende et revideret boligkriterium, hvor andelsboliger er udeladt af opgørelsen.

Det bemærkes, at kriterier tilknyttet almene boliger vil påvirkes af et eventuelt salg af almene boliger til ejerboliger.

Det *bysociale kriterium* er vanskeligt at erstatte uden betydelige byrdefordelmæssige virkninger. Det hænger blandt andet sammen med, at kriteriet ikke lever op til de generelle krav til proportionalitet, som stilles til udgiftsbehovskriterierne. På baggrund af udvalgets analyser anbefales det, at det overvejes at erstatte det bysociale kriterium med et af følgende kriterier:

- familier på overførselsindkomst i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri (eller i andet)
- tilflyttede lavt uddannede på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler

Desuden kunne et *kriminalitetskriterium*, bestemt ved straffelovskriteriet præsenteret i kapitel 19.2.3.8 helt eller delvist overvejes som erstatning for det bysociale kriterium, idet en eventuel negativ indvirkning på den kriminalitetsforebyggende indsats må tages i betragtning.

Kriteriet *antal udlejningsboliger* indgår i hovedstadsudligningen og er generelt rimeligt alment accepteret. Det anbefales dog at overveje at foretage en mindre præcisering af kriteriet, så det alene omfatter udlejningsboliger, ved at udelade andelsboliger i opgørelsen af kriteriet.

Det nuværende *erhvervsbetingede førtidspensionskriterium* kan på baggrund af årene 1997-2002 (til anvendelse for udligningen vedr. 2000-2005) ikke opgøres eksakt, pga. opståede uoverensstemmelser i de anvendte dataserier²⁴. Det er vanskeligt på baggrund af analyserne at anbefale en entydig bedste erstatning for kriteriet til overvejelse i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen.

Det anbefales imidlertid, at der i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen gives mulighed for at tage særligt hensyn til udligningen af førtidspensionsudgifterne. Endvidere anbefales det, at der gives mulighed for at lade flere dimensioner (f.eks. aldersfordelingen, den uddannelsesmæssige struktur og førtidspensionisters flytninger) indgå i forklaringen af førtidspensionsudgifterne.

²⁴ Den Sociale Ankestyrelse har pr. 1. januar 2003 implementeret en ny opdeling på erhverv, som skulle sikre overensstemmelse i de anvendte dataserier. Fra og med udligningen vedr. 2006 kan det nuværende førtidspensionskriterium derfor igen tænkes anvendt. I givet fald skal det indgå i overvejelserne, at lignende uoverensstemmelser i dataserierne igen kan opstå.

Dette kan blandt andet ske ved at inkludere særskilte kriterier for de forskellige dimensioner, men også ved at indbygge udvalgte dimensioner i et førtidspensionskriterium.

Endelig anbefales det at tage hensyn til de øvrige sociale kriteriers forklaringssevne i forhold til førtidspensionsudgifterne. Fra kapitel 8 kan det i den forbindelse tilføjes, at specielt arbejdsløshedskriteriet (procentvis andel 20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct.), men også f.eks. kriteriet *25-49 årige uden erhvervsuddannelse* kan medvirke til forklaringen af førtidspensionsudgifterne.

Formålet med at udskifte kriteriet *børn af enlige forsørgere* er at undgå de mulige incitamentsproblemer forbundet med afsløring af socialt bedrageri, som kriteriet medfører. Ud fra en partiel vurdering anbefales kriteriet *børn hos enlige, samboende par eller samlevende par* til overvejelse som erstatning herfor i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen. Også det kombinerede kriterium *børn hos enlige, samboende par eller samlevende par, hvis højeste uddannelse svarer til grunduddannelse* vil eventuelt kunne overvejes.

Problemet med det nuværende *arbejdsløshedskriterium* er ligeledes af incitamentsmæssig oprindelse. Når der skabes vækst i en kommune, vil kommunen således miste penge på udligningsordningerne. Som et alternativ anbefales det, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen, overvejes at erstatte arbejdsløshedskriteriet - *antal 20-59 årige uden beskæftigelse ud over 5 pct. af 20-59 årige i kommunen* - med et tilsvarende kriterium, men bestemt ved det største antal 20-59 årige uden beskæftigelse ud over 5 pct. af 20-59 årige i kommunen enten i beregningsåret eller i året 3 år forud for beregningsåret.

Det kan også overvejes at indføre et *sygelighedskriterium* som paraplyvariabel til beskrivelse af socialt udgiftspres, hvor kriteriet med den højeste forklaringssevne for de sociale udgifter er baseret på antallet af psykiatriske indlæggelser eller sengedage. Det skal tilføjes, at kriteriet antager nogle ekstreme værdier for enkelte kommuner, hvilket kan vise sig problematisk.

Endelig anbefales det at overveje at indføre en ny type af kriterier baseret på *flyttemønstret* for modtagere af sociale ydelser i den samlede udligningsmodel for udgiftsbehov.

Ovenstående anbefalinger er baserede på partielle vurderinger af sammenhængen mellem sociale udgifter, nuværende kriterier og det pågældende alternative kriterium. I kapitel 19.4 antages en helhedsorienteret vinkel på

vurderingen af hvilke kriterier, der med fordel kan erstatte eller supplere de eksisterende udgiftsbehovskriterier.

19.3. Overvejelser om ændringer i de amtskommunale udgiftsbehovskriterier

19.3.1. De demografiske kriterier

19.3.1.1. Sengedagskriteriet

Baggrund

Hidtil er antallet af sengedage for somatiske og psykiatriske patienter opdelt på aldersgrupper anvendt til opgørelsen af enhedsbeløbene, som indgår i beregningen af de aldersbetingede udgiftsbehov i den amtskommunale udligning.

Problem

Ved at anvende det forventede antal sengedage fordelt på aldersgrupper som fordelingsnøgle for de amtskommunale sygehusudgifter antages implicit, at sammenhængen mellem udgiftsbehovet og antallet af sengedage er proportional - uafhængig af patientens alder.

Der er imidlertid grund til at formode, at udgiftsbehovet pr. sengedag for de somatiske patienter varierer med patientens alder og *diagnose*. Anvendelsen af DRG systemet giver mulighed for at tage hensyn til dette forhold, sådan at de forskellige diagnoser opdeles i grupper efter, hvor omkostningstung behandlingen er.

Hvis f.eks. nogle grupper af ældre patienter opholder sig forholdsvis længe på hospitalet uden egentlig at kræve store ressourcer, vil denne patientgruppe fremstå omkostningstung ved anvendelse af sengedagskriteriet, imens DRG systemet også vil tage højde for patientens diagnose og dermed den faktiske omkostningstygde.

Det tyder således på, at anvendelsen af antal sengedage til beregning af udgiftsbehovet forbundet med de somatiske sygehusudgifter medfører en systematisk overvurdering af udgiftsbehovet forbundet med de ældste patientgrupper.

For at øge præcisionen i det beregnede udgiftsbehov forbundet med de amtskommunale sygehusudgifter kan i stedet beregnes en fordelingsnøgle baseret på fordelingen af de beregnede udgifter ved hjælp af DRG systemet.

Idet DRG-systemet ikke omfatter psykiatriområdet, kan en DRG-baseret fordelingsnøgle ikke anvendes på hele sygehusområdet. Som alternativ til sengedagskriteriet til fordeling af sygehusudgifterne foreslås derfor følgende fordelingsnøgle:

- 90 pct. af sygehusudgifterne fordeles efter en DRG-baseret nøgle.
- 10 pct. af sygehusudgifterne fordeles efter psykiatriske sengedage.

Nedenstående skema viser korrelationen mellem de faktiske udgifter pr. indbygger og udgiftsfordelingen pr. indbygger efter tre fordelingsnøgler.

Tabel 19.34. Korrelationskoefficienten mellem forskellige fordelingsnøgler

Simpel korrelation	
Faktiske udgifter pr. indbygger og udgift pr. indbygger beregnet på grundlag af sengedage (dvs. det nuværende kriterium).	0,7859
Faktiske udgifter pr. indbygger og udgift pr. indbygger beregnet på baggrund af DRG-systemet.	0,6391
Faktiske udgifter pr. indbygger og udgift pr. indbygger beregnet på grundlag af vægtet fordelingsnøgle, jf. ovenstående.	0,7046

Note: Udgifterne er opgjort på basis af regnskab 2002, mens sengedage og DRG-værdier er opgjort for 2001.

Det bemærkes, at korrelationskoefficienten i skemaet er beregnet på grundlag af de normerede udgifter/udgiftsfordeling – dvs. udgifter/udgiftsfordeling i forhold til folketallet.

Det fremgår, at korrelationen mellem de faktiske udgifter og den vægtede fordelingsnøgle – der jo fordeler psykiatriudgifterne efter psykiatriske sengedage – er ca. 6 procentpoint større end den rent DRG-baserede fordelingsnøgle. Forklaringsevnen øges altså betydeligt ved at anvende den vægtede fordelingsnøgle i forhold til den rent DRG-baserede fordelingsnøgle.

Det bemærkes, at den vægtede fordelingsnøgle har en forklaringssevne, som er ca. 8 procentpoint mindre end den nuværende fordelingsnøgle, der alene fordeler udgifterne efter sengedage²⁵.

Anvendelse af en anden fordelingsnøgle vil selvsagt medføre, at enhedspri-
serne i udgiftsbehovsudligningen ændres, og udgiftsbehovsudligningen vil
som konsekvens heraf få en anden fordelingsprofil.

Københavns, Frederiksberg og Bornholms Kommuner vil have de største tab
målt i procent af beskatningsgrundlaget, mens Roskilde Amt vil have den
største gevinst ved erstatning af den nuværende fordelingsnøgle med en
DRG-baseret fordelingsnøgle.

Det er således muligt at udarbejde en fordelingsnøgle, der dels styrker præci-
sionen i udgiftsfordelingen i forhold til den rent DRG-baserede fordelings-
nøgle, og som samtidig imødegår kritikken fra Københavns Kommune om,
at psykiatriudgifterne bør fordeles efter det hidtil anvendte sengedagskriteri-
um.

Den statistiske forklaringssevne for den vægtede fordelingsnøgle er en smule
mindre end den eksisterende fordelingsnøgle, jf. ovenfor. På den anden side
må den vægtede fordelingsnøgle vurderes at afspejle de enkelte aldersgrup-
pers ressourcetræk inden for sygehusvæsenet mere præcist i forhold til den
eksisterende fordelingsnøgle. Hvorvidt ”sengedagskriteriet” bør erstattes af
en vægtet fordelingsnøgle, må derfor bero på en afvejning af kriteriets rent
statistiske egenskaber og kriteriets mere direkte sammenhæng til udgifterne.

Sammenfatning

Det kan konkluderes, at anvendelse af et DRG-korrigeret alderskriterium for
sengedage i princippet giver mulighed for en større præcision i udgiftsbe-
hovsmålingen på sygehusområdet, om end den rent statistiske samvariation
mellem et således korrigeret udgiftsbehov og amtskommunernes sygehusud-
gifter samlet set ikke forbedres herved, opgjort ud fra regnskabstal for 2001
og 2002.

²⁵ Den vægtede fordelingsnøgles forklaringssevne er større end den nuværende forde-
lingsnøgle, hvis korrelationskoefficienterne opgøres ekskl. H:S. Det bemærkes, at
DRG ikke dækker bl.a. lands- og landsdelsspecialer.

Anbefaling vedrørende sengedagskriteriet.

Det kan overvejes, at det nuværende sengedagskriterium erstattes af et DRG-korrigeret alderskriterium for sengedage. Den statistiske dækning vil dog samlet set reduceres herved på det foreliggende datamateriale.

19.3.1.2. Sygesikrings- og medicinudgifterne

Baggrund

Sygesikringsudgifterne fordelt på aldersgrupper anvendes til opgørelse af enhedsbeløbene i beregningen af de aldersbetingede udgiftsbehov i den amtskommunale udligning. Udgifterne indgår således i vægtningen af de enkelte aldersgrupper i beregningen af de aldersbetingede udgiftsbehov.

Data vedrørende sygesikringsudgifter fås fra Sygesikringens Forhandlingsudvalg. Det drejer sig om basisudgifterne samt udgifterne til sikrede i sikringsgruppe 1 og 2 fordelt på alder.

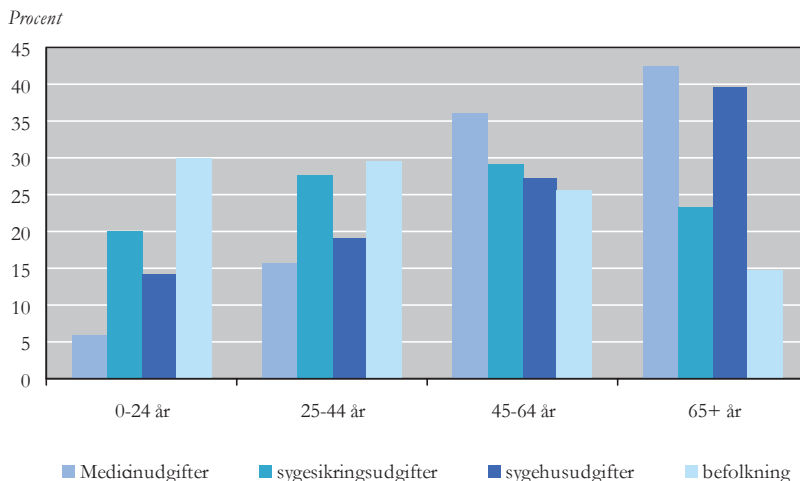
Problem

De data for basisudgifterne samt udgifterne til sikrede i sikringsgruppe 1 og 2, som anvendes til fordeling af de amtskommunale udgifter til den offentlige sygesikring på aldersgrupper, indeholder ikke udgifter til den tilskudsberettigede medicin.

I det omfang disse udgifter til medicin er fordelt anderledes end sygesikringsforbruget i øvrigt, vil fordelingen af de samlede amtskommunale udgifter til den offentlige sygesikring på aldersgrupper kunne forbedres ved at indhente data vedr. medicinudgifternes fordeling på aldersgrupper.

Nedenstående figur fra "Sundhedssektoren i tal – 2001/2002" antyder, at dette kan være tilfældet. Figuren viser, at den ældre del af befolkningens træk på især medicinudgifterne langt overstiger disse aldersgruppers andel af befolkningen. Således anvendes 42 pct. af udgifterne til medicin på aldersgruppen 65 år eller derover, mens den samme befolkningsgruppe kun udgør 15 pct. af befolkningen.

Figur 19.8. Sygehus-, medicin- og sygesikringsudgifter (ekskl. medicin) fordelt på aldersgrupper 2000



Anm: Sygehusudgifter er opgjort ved DRG-priser, sygesikringsudgifter ved bruttohonorar. Medicinudgifter og basishonorar er således ikke inkluderet.

Kilde: DRG-systemet, Sygesikringsregisteret, lægemiddelstyrelse og DST.

Mulige kriterier

På baggrund af oplysninger for sygesikringens medicintilskud fordelt på alder indhentet fra lægemiddelstyrelsen beregnes en ny fordelingsnøgle, hvor de hidtil anvendte oplysninger for sygesikringsudgifter erstattes med de aldersopdelte udgifter til medicintilskud. Det kan yderligere overvejes, om de hidtidige oplysninger for sygesikringsudgifter skal erstattes med udgifter i form af bruttohonorarer, som til forskel fra de nuværende oplysninger for sygesikringsudgifter tager højde for forskelligheden blandt patienthenvendelserne.

En sammenligning af de beregnede udgiftsbehov ved nuværende metode og den nye metode, hvor de aldersopdelte udgifter til tilskudsberettiget medicin anvendes i stedet for de hidtil benyttede udgifter til sygesikring, viser, at den simple korrelation mellem den nuværende metode og de faktiske afholdte udgifter til sygesikring i regnskab 2001 er højere end korrelationen mellem udgifterne beregnet ved den nye metode og de faktiske udgifter i regnskab 2001, jf. tabel 19.35.

Tabel 19.35. Korrelationskoefficienten mellem forskellige fordelingsnøgler

Simpel korrelationskoefficient	
Faktiske udgifter og udgifter beregnet ved nuværende metode	0,9960
Faktiske udgifter og udgifter beregnet på baggrund af medicintilskud	0,9929
Faktiske udgifter og udgifter beregnet på baggrund af de totale aldersopdelte udgifter	0,9955
Faktiske udgifter og udgifter beregnet på baggrund af summen af medicinudgifter og sygesikringens bruttohonorarer	0,9957

Årsagen til dette er formodentlig, at udgifterne til medicin udgør knap 35 pct. af de samlede udgifter til sygesikring og at man ved at benytte de aldersopdelte medicintilskud som fordelingsnøgle derved beregner et udgiftsbehov på baggrund af færre oplysninger, dvs. en mindre delmængde af de samlede udgifter til offentlig sygesikring.

Dette giver anledning til tilsvarende beregninger for enhedsbeløbene, hvor fordelingsnøglen i stedet baseres på *summen* af de aldersopdelte udgifter for sygesikring og medicintilskud. Korrelationskoefficienten for denne beregning ses i tabel 19.35. Forskellen til korrelationskoefficienten mellem de faktiske udgifter og den nuværende metode findes på 4. decimal, hvilket tillige skal se i lyset af, at de beregnede udgiftsbehov udelukkende sammenholdes med de faktiske udgifter i 2001. Tilsvarende beregninger for tidligere år vil muligvis kunne ændre dette resultat.

Endelig viser beregninger for amternes udgiftsbehov baseret på *summen* af de aldersopdelte udgifter for medicintilskud samt udgifter for sygesikringens bruttohonorarer en tilsvarende høj samvariation med de faktiske udgifter i regnskab 2001.

Sammenfatning

Det kan konkluderes, at anvendelse af aldersopdelte medicinudgifter til beregningen af de enhedsbeløb, som anvendes til fordeling af de amtskommunale udgifter til sygesikring, giver større præcision i udgiftsbehovsmålingen på sygesikringsområdet, uden at dette dog kan påvises i den statistiske samvariation mellem de faktiske udgifter og de beregnede udgiftsbehov. Endvidere vil anvendelse af udgifter for sygesikringens bruttohonorarer som erstatning for de hidtil anvendte oplysninger for sygesikringsudgifter kunne øge præcisionen yderligere.

Anbefaling vedrørende kriterium for sygesikrings- og medicinudgifterne.

Det anbefales, at de aldersopdelte medicinudgifter indgår i beregningen af udgiftsbehovet på sygesikringsområdet med henblik på at skabe større præcision i målingen af udgiftsbehov.

19.3.2. De strukturelle kriterier

19.3.2.1. Befolkningstæthed- og tilgængelighedskriterier

Baggrund

I kapitel 19.2 blev mulighederne for at indføre et befolkningstætheds- eller tilgængelighedskriterium undersøgt for primærkommunerne. Formålet hermed var først og fremmest at erstatte grundtillægget, som indgår i beregningen af det primærkommunale udgiftsbehov, men også at tage hensyn til de udgifter, der kan være forbundet med at have en relativt spredt befolkning.

Det har været fremført af blandt andre Storstrøms og Viborg Amter, at der tilsvarende er udgifter forbundet med at have en spredt befolkning for amtskommuner. I den svenske udgiftsbehovsudligning for landstingene indgår også flere strukturelle kriterier bl.a. til opgørelse af udgiftsbehovet for sundhedsudgifter og kollektiv trafik.

I det følgende ses derfor på mulighederne for at indføre et yderligere strukturelt kriterium i den amtskommunale udgiftsbehovsudligning eller evt. erstatte det nuværende kriterium *beregnet udgift vedr. det tekniske område*. Kriteriet opgøres som summen af henholdsvis de beregnede vejjudgifter og de beregnede udgifter vedrørende det øvrige tekniske område.

De beregnede vejjudgifter beregnes på baggrund af Vejdirektoratets opgørelse af sporlængden for amtskommunens vejnet pr. 1. januar i beregningsåret

ganget med den gennemsnitlige budgetterede amtskommunale vejjudgift pr. sporlængde.

De beregnede udgifter til det øvrige tekniske område beregnes som amtskommunens areal ganget med den gennemsnitlige budgetterede amtskommunale vejjudgift pr. areal til det øvrige tekniske område.

Kriteriet beskriver således forhold, der vedrører amtskommunens geografiske udstrækning. Kriteriet er imidlertid i højere grad begrundet i nogle konkrete udgifter knyttet til vejnettet end til generelle udgifter knyttet til at have spredt bebyggelse.

En væsentlig del af overvejelserne om mulighederne for at indføre et strukturelt kriterium svarer til gennemgangen for primærkommunerne. Derfor henvises generelt dertil for uddybning af relevante kriterier m.v.

Mulige kriterier

Med henvisning til kapitel 19.2 opstilles i boks 19.9 en række mulige afstands/tilgængelighedskriterier, som ville kunne anvendes som strukturelt kriterium i den amtskommunale udgiftsbehovsudligning.

Boks 19.9. Afstands/tilgængelighedskriterier

- areal (km²) pr. indbygger
- vejlængde (m) pr. indbygger dvs. vejkriteriet
- urbaniseringsgrad (antal indbyggere i byer med 200 eller flere indbyggere i procent af kommunens samlede befolkning)
- landdistriktsgrad (andelen af indbyggere i landdistrikterne plus andelen af indbyggere i byer med færre end 1.000 indbyggere)
- sporlængder.
- indbygges gennemsnitlige afstand/rejsetid til 500, 1.000, 2.000, 4.000, 8.000, 12.000, 18.000, 25.000 personer
- indbygges gennemsnitlige afstand/rejsetid til 500, 1.000, 2.000, 4.000, 8.000, 12.000, 18.000, 25.000 personer inden for (amts)kommunen

Der er ligesom for primærkommunerne væsentlige problemer med at opgøre betydningen af sammenhængen mellem amtskommunale udgifter og spredt befolkning.

For det første er transportudgifterne til patienter mv. ikke umiddelbart tilgængelige i den kommunale kontoplan, og samtidig kan høje transportudgifter være substitueret med relativt høje driftsudgifter. Endelig er det vanskeligt at adskille udgiftsvirkningen af ugunstige strukturelle forhold fra udgiftsvirkningen af det politisk valgte serviceniveau på f.eks. sundhedsområdet.

I lyset heraf er der ligesom for primærkommunerne gennemført en spørgeskemaundersøgelse, hvor samtlige amter er blevet bedt om at indberette udgifterne til henholdsvis:

- Udgift vedr. elevbefordring på ungdomsuddannelserne
- Udgift i forbindelse med transport af handicappede folkeskoleelever
- Udgift i forbindelse med transport vedr. specialundervisning
- Udgift i forbindelse med patientbefordring.

Udvalget har undersøgt sammenhængen mellem tilgængelighedskriteriet *indbyggeres gennemsnitlige rejsetid til et givet antal personer* og de normerede udgifter på hvert af de fire udgiftsområder elevbefordring på ungdomsuddannelserne, transport af handicappede folkeskoleelever, transport vedr. specialundervisning og patientbefordring.

Det konkluderes, at der er en sammenhæng mellem kriteriet og de amtskommunale udgifter vedr. transport, dvs. at tyndt befolkede områder har større udgifter forbundet med transport af brugerne til det sted, hvor ydelserne produceres, end mindre tyndt befolkede områder. Dog kan der ikke ses en sådan sammenhæng mellem udgifterne til transport af handicappede folkeskoleelever og tilgængelighedskriteriet.

Sammenfatning

På det amtskommunale område kan der blive tale om at medtage kriteriet, som yderligere kriterium eller eventuelt som erstatning for det tekniske kriterium.

Anbefaling vedr. et strukturelt kriterium.

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at erstatte eller supplere det tekniske kriterium med det strukturelle kriterium *rejsetid for amtskommunens borgere for at nå et givet antal indbyggere*

Fordelen herved er, at der indføres et alment strukturelt kriterium i den amtskommunale udgiftsberegning, som ikke primært er rettet mod nogle konkrete udgiftsområder som tilfældet er med det nuværende tekniske kriterium.

19.3.3. De sociale kriterier

19.3.3.1. Børn af enlige forsørgere

Baggrund

Kriteriet *antal børn af enlige forsørgere* opgøres på grundlag af Danmarks Statistiks opgørelse af antallet af udbetalte ordinære børnetilskud til børn under 16 år af enlige forsørgere i de enkelte kommuner i oktober kvartal i året forud for beregningsåret.

Kriteriet indgår i den amtskommunale udligning af udgiftsbehov med en vægt på 48 pct. i beregning af det sociale indeks. Kriteriet finder ikke for amtskommunerne umiddelbar støtte i de statistiske analyser, der er gennemført i betænkning nr. 1361. Kriteriet kan dog antages at have samme påvirkning af udgifterne som andelen af fraskilte personer, der i betænkningen indgår i forklaringen af udgifterne på sygehus- og sygesikringsområdet.

Problem

Formålet med at udskifte kriteriet *antal børn af enlige forsørgere* i den primærkommunale udgiftsbehovsudligning er primært at undgå incitamentsproblemer i relation til varetagelsen af primærkommunernes opgave i forhold til at afsløre socialt bedrageri.

Tilsvarende incitamentsproblemer findes ikke for amtskommunerne, idet de ikke har som opgave at afsløre socialt bedrageri.

Problemet med kriteriet er således i højere grad, at det vil være hensigtsmæssigt - blandt andet ud fra et forenklingshensyn - at anvende det samme kriterium i såvel den primærkommunale som den amtskommunale udgiftsbehovsudligning.

Det skal dog bemærkes, at de undersøgelser, der lå til grund for overvejelserne om indførelsen af kriteriet *børn af enlige forsørgere* i betænkning nr. 855, 1978, støttede den antagelse, at det var de reelle samlivsforhold og ikke den formelle ægteskabelige stilling, der var afgørende for udgiftsbehovet. Dette forhold kan begrunde, at kriteriet fastholdes i den amtskommunale udgiftsbehovsudligning.

Mulige kriterier

De alternative kriterier vil afhænge af hvilket kriterium, der vælges til den primærkommunale udgiftsbehovsudligning.

Sammenfatning

Baggrunden for at udskifte kriteriet *børn af enlige forsørgere* skulle være, at det vil være mere enkelt at anvende det samme kriterium i henholdsvis den primærkommunale og den amtskommunale udgiftsbehovsudligning.

Imod udskiftning af kriteriet taler, at det lå til grund for overvejelserne om indførelsen af kriteriet, at det var de reelle samlivsforhold og ikke den formelle ægteskabelige stilling, der var afgørende for udgiftsbehovet. Det nuværende kriterium vil i højere grad være i overensstemmelse hermed end et kriterium baseret på civilstand.

Anbefaling vedr. kriteriet børn af enlige forsørgere.

Det anbefales, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at udskifte kriteriet *børn af enlige forsørgere* med det af de alternative kriterier, der vælges til erstatning herfor i den primærkommunale udgiftsbehovsudligning.

19.3.3.2. Psykiatri kriterier

Baggrund.

Sammenhængen mellem sygelighed og forbrug af (amts)kommunale ydelser er behandlet i tidligere betænkninger samt i forskellige undersøgelser af bl.a. AKF og SFI.

På baggrund af en rapport fra AKF om de sociale udgifter i Københavns Kommune drøftes i betænkning 1033 (1985, s. 96) de kausalitetsmæssige- og statistiske sammenhænge mellem et sygelighedsmål og udgifterne til sundhedsydelse, herunder udgifterne til sygesikringen og det almindelige sygehusvæsen.

I betænkningen begrundes sygelighedsmålet, der blev operationaliseret med et mål for dødelighed, med, at de (amts)kommunale udgifter påvirkes direkte og indirekte ved forskelle heri dels i form af øget sygehusforbrug, idet dødsfald i stor udstrækning indtræder efter et sygehushold, og dels i form af en mere indirekte sammenhæng, hvor dødelighed udtrykker en ”proxy-variabel” for sygelighedsforholdene i (amts)kommunerne, som giver sig udslag i udgiftsvariationer inden for en række sociale- og sundhedsmæssige udgiftsområder.

På det amtskommunale område viste udvalgsarbejdets statistiske analyser en stærk samvariation mellem sygehusudgifterne og dødelighedsmålet, ligesom der på sygesikringsområdet blev påvist en signifikant sammenhæng mellem sygelighedskriteriet (dødelighed) og udgifterne til sygesikring. På den baggrund anbefalede udvalgsarbejdet at indarbejde et mål for dødelighed i opgørelsen af de amtskommunale udgiftsbehov, og i perioden 1987-93 indgik kriteriet *beregnet antal døde* som ”proxy-variabel” for sygelighed.

Kriteriet *beregnet antal døde* udgik dog igen af beregningen af den amtskommunale udgiftsbehovsudligning med virkning fra 1994. Forinden havde Finansieringsudvalget i januar 1993 påpeget, at:

”Det kan indvendes imod dødelighedskriteriet, at årsagssammenhængen mellem kriteriet og sygehusudgifterne er meget indirekte. Herudover er for amtskommunerne udenfor hovedstadsområdet tale om en forholdsvis begrænset variation i kriteriefordelingen. Endelig har det været fremført, at opgørelsen af kriteriet er vanskelig overskuelig”.

I 1990 offentliggjorde Dansk Sygehus Institut (DSI) og Dansk Institut for Klinisk Epidemiologi (DIKE) rapporten ”Sygehusindlæggelser og sociale forhold”. Rapporten var en kortlægning af befolkningens forbrug af sygehusindlæggelser i relation til køn, alder og sociale forhold. Grundlaget for undersøgelsen var en stikprøve på ca. 100.000 somatiske heldøgnsindlæggelser i 1984, og en stikprøve af samme størrelsesorden på hele befolkningen af samme størrelsesorden. Ved at sammenligne hyppigheden af bestemte sociale karakteristika hos sygehuspatienter med den øvrige befolkning, beskrives forskellige sociale grupperes risiko for at blive indlagt på sygehus.

Rapporten konkluderede, at sygehusforbruget er stærkt afhængig af køn og især alder. Den sociale fordeling af sygehusindlæggelserne var fordelt således, at et særlig højt sygehusforbrug findes blandt fraskilte, førtidspensionister, kontanthjælpsmodtagere og personer med lav indkomst, mens det mindste forbrug findes blandt personer, som ikke er fraskilte, har en videregående

uddannelse, et arbejde som f.eks. overordnet funktionær, en god indtægt og bor i ejerbolig.

Rapporten gav anledning til, at der blev nedsat et udvalg under Sundhedsministeriet med henblik på at undersøge forskellene i sygehusudgifter mellem København og Frederiksberg og det øvrige land. Udvalget afgav rapport i 1992, ”Københavns og Frederiksberg Kommuner sygehusforbrug, Sundhedsministeriet 1992”. I 1997 besluttede Sundhedsministeriet at gentage og udbygge undersøgelserne fra 1992. På den baggrund udkom i 1999 ”Sygehusforbrug i Hovedstadens Sygehusfællesskab, Sundhedsministeriet 1999”.

Det fremgår af rapporten, at Københavns og Frederiksberg Kommuner har et alderskorrigeret merforbrug af sengedage i 1995 på henholdsvis 50 pct. og 30 pct. Korrigeres der for sociale forhold, civilstand mv. falder merforbruget i Københavns Kommune fra 50 pct. til 28 pct. og i Frederiksberg Kommune fra 30 pct. til 23 pct. Sammenhængen mellem sygeligheds målet - antal sengedage - sociale forhold og sygehusudgifterne på det amtskommunale område er således veldokumenteret.

Det skal i øvrigt bemærkes, at der i bemærkningerne til ændringsforslaget vedrørende afskaffelse af kriteriet *beregnet antal døde* anføres, at ændringsforslaget er begrundet i, at sygehusudgifterne afhænger af sociale forhold jf. LSF 338 pr. 1. juni 1993. Ved afskaffelsen af dette kriterium blev vægten af det sociale kriterium, *antal enlige over 65 år* forøget tilsvarende.

Den påviste sammenhæng mellem sygehusforbruget og sociale forhold giver anledning til en nærmere undersøgelse af udgiftsvariationerne mellem amtskommunernes udgifter og sygehusforbruget. Hypotesen er således, at de sociale forhold og sygelighed gensidigt påvirker hinanden, og at der fra dette årsagskompleks er en sammenhæng til de amtskommunale udgifter.

Mulige kriterier

Sammenhængen mellem sygehusindlæggelser og sociale forhold er baggrunden for, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet har indhentet data fra Landspatientregistret vedrørende *antal indlæggelser* og *antal sengedage* for 1999 til brug for statistiske analyser af sammenhæng mellem disse og udgiftsvariationerne amtskommunerne imellem. Der er således tale om test af to forskellige mål for sygelighed, som relaterer sig til sygehusvæsenet.

De to mål for sygelighed – *antal indlæggelser* og *antal sengedage* – er inddelt i to overordnede diagnosegrupper, nemlig *psykiatri* og *somatik*, der indeholder henholdsvis 5 og 23 diagnosegrupper. Endvidere er målene fordelt

på alder og køn. I opgørelsen fra landspatientregistret er vist henholdsvis antal indlæggelser og antal sengedage af patienter for hver kommune i 1999.

Sygelighedsmålene – *antal indlæggelser* og *antal sengedage* – er på det amtskommunale område herefter opgjort som summen af de kommunale opgørelser for 1999 i de enkelte amter. Herefter er sygelighedsmålene normeret med antallet af borgere, opgjort som antallet af betalingsforpligtigede pr. 1 januar 2000 i den enkelte amtskommune.

Tesen er således, at et stort antal indlæggelser/sengedage pr. borger er udtryk for en høj social belastning, som på flere amtskommunale områder kan tænkes at virke udgiftsdrivende.

De kvalitativt funderede analyser viser, at der er en statistisk samvariation mellem kriteriet *antal sengedage pr. borger – psykiatri* og udgifterne på udvalgte amtskommunale områder, der alene kan tilskrives forskelle i socialt betingede forskelle amtskommunerne imellem.

Sammenfatning

I det omfang kriteriet er påvirkeligt af amtskommunale beslutninger, vil der kunne være et incitament til at øge kriterieværdien med henblik på at øge amtets indtægter fra udligningssystemet.

Anbefaling vedrørende et sygelighedskriterium.

Udvalgets statistiske analyser viste en sammenhæng mellem kriteriet *Antal sengedage – psykiatri* og udvalgte amtskommunale udgiftsområder, der kan tilskrives forskelle i socialt betingede forhold.

Det kan antages, at der kan være en sammenhæng mellem psykiatrikriteriet og amtskommunale dispositioner. På den ene side kan det anføres, at der ikke er en direkte sammenhæng mellem amtskommunale beslutninger og sygehusforbruget, idet visitationen til ydelserne på psykiatriske institutioner beror på en lægefaglig vurdering, men at der på den anden side formentlig er en indirekte sammenhæng, idet det politiske incitament til at sikre den mest effektive produktionsform til realisering af de sundhedspolitiske målsætninger mindskes ved indførelse af et sygelighedskriterium i udgiftsbehovsudligningen.

Ud fra et forsigtighedshensyn kan udvalget derfor anbefale, at kriteriet *Antal psykiatriske sengedage* ikke anvendes i den amtskommunale udgiftsbehovsudligning eller kun anvendes med en beskedent vægt.

Det kan anføres, at der ikke er en direkte sammenhæng mellem amtskommunale beslutninger og sygehusforbruget, idet visitation til sygehusene beror på en lægefaglig vurdering, men at der formentlig er en indirekte sammenhæng, idet det politiske incitament til at sikre den mest effektive produktionsform til realisering af de sundhedspolitiske målsætninger mindskes. Forsigtighedstilsyn tilsiger derfor, at et sengedags/indlæggelseskriterium ikke anvendes i den amtskommunale udgiftsbehovsudligning eller, at det kun anvendes med en beskeden vægt.

19.3.4. Anbefalede kriterier til overvejelse

Nedenfor sammenfattes kort udvalgets anbefalinger vedrørende de amtskommunale udgiftsbehovskriterier.

De demografiske kriterier

Udvalget anbefaler, at det kan overvejes, at det nuværende sengedagskriterium erstattes af DRG-korrigeret alderskriterium for sengedage med henblik på at opnå større præcision i udgiftsbehovsmålingen.

Det anbefales endvidere, at de aldersopdelte medicinudgifter indgår i beregningen af udgiftsbehovet på sygesikringsområdet.

De strukturelle kriterier

Det anbefales, at det overvejes at supplere eller erstatte det nuværende tekniske kriterium med et strukturelt kriterium opgjort som gennemsnitlig rejsetid for amtskommunens borgere for at nå et givet antal indbyggere.

De sociale kriterier

Det anbefales, at såfremt kriteriet børn af enlige forsørgere udskiftes i den primærkommunale udligning, udskiftes det tilsvarende i den amtskommunale udligning, således at der fortsat anvendes samme kriterium i både den primær- og amtskommunale udligning.

Udvalget har desuden undersøgt et kriterium opgjort som antal psykiatriske sengedage. Dette kriterium har en vis sammenhæng med visse amtskommunale udgiftsområder, men da kriteriet samtidig anses for i et vist omfang at være påvirkeligt, anbefales det ikke at anvende det i udligningen eller kun at anvende kriteriet med en beskeden vægt.

19.4. Samlede forslag til reform af udgiftsbehovsudligningen for primærkommunerne

19.4.1. Forslag til model og kriterier

I afsnit 19.1 blev der opstillet en række overvejelser og anbefalinger vedrørende fastlæggelsen af den samlede udgiftsbehovsudligningsmodel, mens der i afsnit 19.2 blev gennemgået et antal anbefalinger vedrørende de kriterier, der indgår i udgiftsbehovsudligningen.

På grundlag heraf inddrages i fremlæggelsen af alternativer for den nuværende udgiftsbehovsudligningsmodel følgende:

- Udeladelse af visse udgifter af udgiftsbehovsudligningen.
- Anvendelsen af en differentieret (tredelt) udgiftsbehovsudligningsmodel, hvor demografiske og strukturelle udgiftsbehov udlignes for sig, sociale udgiftsbehov udlignes for sig og udgiftsbehovene forbundet med udlændinge udlignes for sig. De samlede demografiske og strukturelle udgiftsbehov fastsættes til de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter med udeladelse af visse udgifter, jf. ovenstående. De sociale udgiftsbehov fastsættes på baggrund af en vedtaget definition.
- Afskaffelse af boligstøtteudligningen i hovedstadsområdet, samtidig med at der tages særligt hensyn til ønsket om en høj udligningsgrad for boligstøtteudgifterne i udgiftsbehovsudligningen i hovedstadsområdet.

På baggrund af anbefalingerne vedrørende mulighederne for at afskaffe, forbedre, udskifte og indføre nye udgiftsbehovskriterier i afsnit 19.2 kan følgende overvejes:

Demografiske kriterier:

- Kriteriet *antal 7-16 årige korrigeret* overvejes erstattet med kriteriet *antal 7-16 årige* (belyses dog ikke yderligere i dette kapitel)
- Fordelingsnøglen for serviceudgifterne (fkt. 5.32) på aldersgrupper overvejes opdateret, hvilket jævnfør tidligere er gjort i den kortsigtede udligningsreform (belyses dog ikke yderligere i dette kapitel)

Strukturelle kriterier:

- Grundtillægget overvejes erstattet af et af følgende strukturelle kriterier med tilknytning til befolkningstætheden/tilgængeligheden:
 - antal indbyggere bosiddende uden for byer med mere end 1.000 indbyggere
 - rejsetid for kommunens borgere for at nå 1.000 indbyggere, dvs. inden for kommunen
 - rejsetid for kommunens borgere for at nå 2.000 indbyggere
 - rejsetid for kommunens borgere for at nå 12.000 indbyggere

Sociale kriterier:

- Boligstøttekriteriet overvejes erstattet af:
 - Revideret boligstøttekriterium hvor andelsboliger undtages
 - Kriteriet *antal udlejningsboliger* undtaget andelsboliger
- Boligkriteriet overvejes erstattet af:
 - Kriteriet *antal udlejningsboliger* undtaget andelsboliger
 - Kriteriet *familier i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri (eller i andet)*
 - Kriteriet *lavt uddannede familier i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri (eller i andet)*
 - Revideret boligkriterium, hvor andelsboliger udelades af opgørelsen
- Det bysociale kriterium overvejes erstattet af:
 - Kriteriet *familier på overførselsindkomst i alment boligbyggeri, i lejet enfamiliebolig eller etagebyggeri (eller i andet)*
 - Kriteriet *tilflyttede lavt uddannede på overførselsindkomst*
 - Kriteriet *antal straffelovsovertrædelser*
- Kriteriet *erhvervsbetinget førtidspension* søges erstattet med et eller flere af følgende kriterier:
 - Kriterier baseret på alder, uddannelsesmæssig struktur og førtidspensionisters flytninger

- Øvrige sociale kriterier fx arbejdsløshedskriteriet og kriteriet *25-49 årige uden erhvervsuddannelse*
- Kriteriet *børn af enlige forsørgere* overvejes erstattet af:
 - Kriteriet *børn hos enlige, samboende par eller samlevende par*
 - Kriteriet *børn hos enlige, samboende par eller samlevende par, hvis højeste uddannelse svarer til grunduddannelse*
- Arbejdsløshedskriteriet *antal 20-59 årige uden beskæftigelse udover 5%* overvejes erstattet af kriteriet:
 - Kriteriet *største antal 20-59 årige uden beskæftigelse ud over 5% af 20-59 årige i kommunen enten i beregningsåret eller i året 3 år forud for beregningsåret* (belyses dog ikke yderligere i dette kapitel)
- Det overvejes at indføre et af følgende sygelighedskriterier:
 - Kriteriet *antal psykiatriske indlæggelser*
 - Kriteriet *antal psykiatriske sengedage*
- Det overvejes at indføre et af følgende nye kriterier baseret på flyttemønstret for modtagere af sociale ydelser:
 - Kriteriet *nettoflytninger, førtidspensionister, 30-66 år, jf. ovenstående*
 - Kriteriet *nettoflytninger, overførselsmodtagere undtaget folkepension, barsel og orlov, 30-66 år*
 - Kriteriet *nettoflytninger, grundskole og uoplyst, 30-66 år*

Udvælgelsen af kriterier og fastlæggelsen af kriteriernes vægte udføres i første omgang partielt på fire udgiftsområder: 1) de sociale udgifter, som de blev definerede i afsnit 19.1 (og appendiks 19.1) i opstillingen af den differentierede udgiftsbehovsudligning, ekskl. boligstøtteudgifterne og førtidspensionsudgifterne, 2) boligstøtteudgifterne, 3) førtidspensionsudgifterne og endelig 4) udgifterne på grundtakstområdet.

Til sidst sammensættes en model for forklaringen af de sociale udgifter, hvor der tages hensyn til forklaringen af udgifterne på de nævnte udgiftsområder.

I de statistiske analyser, der ligger til grund for anbefalingerne om hvilke kriterier, som skal indgå i overvejelserne om den samlede udgiftsbehovsudligningsmodel, er de anvendte udgifter opgjort for forskellige år afhængigt af hvilke data, der var tilgængelige på det tidspunkt, analyserne blev udarbejdet.

I det efterfølgende er alle udgifter - bortset fra udgifterne på grundtakstområdet - opgjort på grundlag af regnskab 2001.

Udgifterne på grundtakstområdet er opgjort på baggrund af forskudsindberetningerne vedrørende refusion for de første tre kvartaler af 2002.

Kriterierne er så vidt muligt opdateret pr. medio/ultimo 2002.

19.4.2. Udligning af de samlede udgifter

I overensstemmelse med den differentierede udgiftsbehovsudligning fra afsnit 19.1 inddeles beregningen af det samlede kommunale udgiftsbehov ud fra en aldersbetinget og en strukturelt betinget dimension, mens den sociale dimension udlignes i en separat model.

19.4.2.1. Den aldersbetingede dimension

I forhold til de rent aldersbetingede udgifter drejer overvejelsen sig her alene om, hvorvidt anvendelsen af kriteriet *antal 7-16 årige korrigeret* ønskes videreført og om, hvorvidt fordelingsnøglen for serviceudgifterne (fkt. 5.32) på aldersgrupper ønskes opdateret.

De øvrige overvejelser vedrørende forbedring af de demografiske kriterier er af mere administrativ karakter og vil ikke blive inddraget her.

19.4.2.2. Den strukturelt betingede dimension

I forhold til de strukturelt betingede udgifter skal det besluttes, om grundtilægget skal erstattes af et strukturelt kriterium med tilknytning til befolkningstætheden/tilgængeligheden. Endelig skal det besluttes, om der er grundlag for at indføre et kriterium til beskrivelse af eventuelle merudgiftsbehov i centerkommuner.

I afsnit 19.2 blev følgende muligheder foreslået til erstatning af grundtillægget:

- antal indbyggere bosiddende uden for byer med mere end 1.000 indbyggere
- rejsetid for kommunens borgere for at nå 1.000 indbyggere, dvs. inden for kommunen
- rejsetid for kommunens borgere for at nå 2.000 indbyggere
- rejsetid for kommunens borgere for at nå 12.000 indbyggere

Der kunne på baggrund af afsnit 19.2.2.2. ikke entydigt peges på hvilket af ovenstående kriterier, der bedst beskriver udgiftsbehovet forbundet med spredt bebyggelse. Valget vil afhænge af hvilket kriterium, der opfattes som det bedst beskrivende, og af de byrdefordelingsmæssige beregninger.

På baggrund af kapitel 19.3.2.1.1 kan det ikke anbefales at inddrage kriteriet antal udpendlere til beskrivelse af eventuelle merudgiftsbehov i centerkommuner.

19.4.3. Udligning af de sociale udgifter

Udligningen af de sociale udgifter inkluderer boligstøtteudgifterne, førtidspensionsudgifterne og i et vist omfang udgifterne forbundet med grundtakstområdet.

Der vil imidlertid først blive taget særligt hensyn til disse udgiftsområder i afsnit 19.4.7, der indeholder forslag til hvilke kriterier, der kan inddrages i den samlede model og hvilke vægte, kriterierne skal tildeles. Disse udgiftsområder er også særskilt behandlet i afsnit 19.4.4-19.4.6.

I dette afsnit ses altså alene på sammenhængen mellem sociale kriterier og de samlede sociale udgifter - dog bortset fra boligstøtteudgifterne og førtidspensionsudgifterne.

De sociale udgifter

Udgifterne er defineret, jf. kontoplanen, som angivet i afsnit 19.1, og er baserede på regnskab 2001. Udgifterne normeres i regressionerne med indbyggertallet.

De sociale kriterier

De forklarende variable, som indgår i analysen, er angivet i tabel 19.4.1. Variablene er i tabellen grupperet efter hvilke variable, de indgår som helt

eller delvise substitutter for i analysen eller hvilke nye kriterietyper, de repræsenterer. De hidtidige variable indgår også i denne ”bruttoliste” af forklarende variable.

Den mere præcise opgørelse af variablene angivet i tabel 19.4.1 blev gennemgået i afsnit 19.2. Afsnit 19.2 præsenterede desuden baggrunden for at inddrage variablene i forklaringen af de sociale udgifter.

Tabel 19.4.1.

Kriterie type	Mulige forklarende variable
Boligkriteriet	Boligkriteriet 2003 i andel af alle boliger Boligkriteriet 2003 eksklusiv andelsboliger i andel af alle boliger Antal udlejningsboliger 2003 eksklusiv andelsboliger i andel af alle boliger Andel familier i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller i etagebyggeri eller i andet Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst
Bysociale kriterium	Andel af befolkningen i bysociale områder Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt over 50 pct. af indkomst fra sociale ydelser Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler pr. 100 indb. Pct. afgørelser pr. 15+ årige vedr. straffelov
Kriteriet børn af enlige forsørgere	Andel børn af enlige forsørgere Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par Andel børn i familier, hvis indkomst er i 0-2 kvartil i 3. års gnm. snit Andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst
Arbejdsledenskriteriet	Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct. Procent 20-59-årige uden besk. over 5 procent i 1998 eller 2001
Sygelighedskriterium	Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri Andel sengedage 17-67 årige psykiatri
Udlændingekriteriet	Andel udlændinge fra 3. lande 2001
Flyttekriterier	Andel faktiske nettoflytninger 1996-00, modtagere af sociale overførsler 25-66 år Andel faktiske nettoflytninger 1996-00, modtagere af sociale overførsler 30-66 år Andel faktiske nettoflytninger 1996-99, grunduddannelse og uoplyst 25-66 år Andel faktiske nettoflytninger 1996-99, grunduddannelse og uoplyst 30-66 år

Nuværende kriterium	Mulige forklarende variable
Diverse	Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt i laveste indkomstkvar- til Familier i alment boligbyggeri mv. samt grunduddannelse eller uoplyst pr. 100 indbyggere Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddannelse

Generelt ønskes højst en variabel inddraget fra hver af variabelgrupperne, men dette er dog ikke noget krav.

Som det fremgår af tabellen, indgår de variable, som er foreslået direkte til forklaring af henholdsvis boligstøtte- og førtidspensionsudgifterne, ikke blandt de variable, der testes her.

Det er således også de sociale udgifter eksklusiv udgifterne forbundet med førtidspension og boligstøtte, som indgår i modellen.

Analyse af de sociale udgifter eksklusiv boligstøtte- og førtidspensionsudgifter

Som det fremgår af inddelingen af variable i tabel 19.4.1, er grupper af mulige kriterier nært forbundne. For at undgå de (multikollinearitets-) problemer der ville opstå, hvis alle kriterierne blev inddraget i samme model, er der i stedet foretaget regressioner på en række modeller, hvor der i første omgang inddrages en variabel, der substituerer hver af de nuværende 5 sociale kriterier: boligkriteriet, det bysociale kriterium, kriteriet børn af enlige forsørgere, arbejdsløsheds-kriteriet og endelig kriteriet udlændinge fra 3. lande.

På baggrund heraf udvælges en række grundmodeller, som efterfølgende søges suppleret med kriterierne fra de grupper, der beskriver sygelighed, flyttemønstre og diverse.

Analyserne fører til valget af de fire – statistisk set - stærkeste modeller præsenteret i tabel 19.4.2. De fire modeller forklarer alle ca. 80 procent af variationen i de sociale udgifter pr. indbygger, hvilket må betragtes som meget tilfredsstillende.

Tabel 19.4.2. Analyse af de sociale udgifter ekskl. boligstøtte- og førtidspensionsudgifterne pr. indbygger

	Parameter	P = 0	Elasticitet
Model 1 (R² = 80,17%)			
Konstantled	1252,86	0,0009	
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler pr. 100 indb.	693,03	<0,0001	0,05
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	86,66	<0,0001	0,39
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	96,68	<0,0001	0,16
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	231,21	<0,0001	0,07
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	27540	0,0109	0,04
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	24,79	0,0040	0,01
Model 2 (R² = 78,50%)			
Konstantled	1560,58	<0,0001	
Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst	51,32	0,0003	0,12
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	86,54	<0,0001	0,39
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	116,67	<0,0001	0,20
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	222,24	<0,0001	0,06
Model 3 (R² = 79,00%)			
Konstantled	752,01	0,0378	
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	98,76	<0,0001	0,45
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	99,25	<0,0001	0,17
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	296,39	<0,0001	0,08
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	34479	0,0017	0,05
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	32,50	0,0002	0,14
Model 4 (R² = 79,49%)			
Konstantled	795,15	0,0268	
Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst	36,37	0,0118	0,09
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	90,81	<0,0001	0,41
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	93,81	<0,0001	0,16
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	244,00	<0,0001	0,07
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	27649	0,0135	0,04
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	27,54	0,0017	0,12

Flere af kriterierne går igen i modellerne, hvilket hænger sammen med, at der i hver gruppe af kriterier viste sig nogle kriterier, som generelt klarede sig bedst i modellerne.

Således fungerede kriteriet *familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst* bedst af boligkriterierne. Kriteriet *tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler pr. 100 indb* fungerede bedst af kriterierne til afløsning af det bysociale kriterium. Kriteriet *børn hos enlige, samboende par eller samlevende par* havde den bedste forklaringssevne af kriterierne til substitution for kriteriet *børn af enlige forsørgere*. Det alternative kriterium fungerede også bedre end det nuværende kriterium. Arbejdsløshedskriteriet fungerede bedre end det korrigerede arbejdsløsheds-kriterium, hvilket heller ikke er overraskende, eftersom korrektionen alene har til formål at mindske de incitamentsmæssige problemer forbundet med kriteriet. Betydningen af om korrektionen foretages er imidlertid meget lille og kan derfor foretages, hvis det er ønsket. Der blev ikke testet substitutter for kriteriet antal udlændinge.

Af de resterende kriterier viste de to kriterier andel indskrivninger pr. 17-67 årige i psykiatrien og især kriteriet andel 25-49 årige uden erhvervsuddannelse sig at have den bedste forklaringssevne.

Det skal tilføjes, at det i afsnit 19.2 blev nævnt, at der var visse ekstreme værdier af kriteriet andel indskrivninger pr. 17-67 årige i psykiatrien, hvilket kunne udgøre et problem. Endvidere er der mulighed for påvirkelighed for de kommunale enheder, der både varetager primær- og amtskommunale funktioner.

Beregning af vægte for udligning af sociale udgifter eksklusiv boligstøtte- og førtidspensionsudgifter

Vægtene beregnes ved hjælp af henholdsvis regressionsligningen og de gennemsnitlige værdier af henholdsvis de sociale udgifter og de enkelte forklarende variable.

Ved at gange regressionskoefficienterne med de gennemsnitlige værdier af de forklarende variable kan det afgøres hvor stor en andel af de sociale udgifter, hver af de forklarende variable forklarer i dette gennemsnitspunkt.

Regressionerne er alle foretaget uden vægtning af observationerne for kommunerne. Det vil for eksempel sige, at data for Læsø Kommune indgår med samme vægt som Københavns Kommune i beregningen af vægtene.

I tabel 19.4.3 er vist forskellige beregnede vægte. De første vægte er beregnet på baggrund af OLS regressionen angivet i tabel 19.4.2, hvor der indgår en konstant blandt de forklarende variable. Eftersom en konstant formentlig ikke vil kunne inddrages som kriterium i den egentlig udgiftsbehovsudligning, giver denne vægtfordeling imidlertid problemer.

Det andet sæt vægte er beregnet på baggrund af samme regression, men vægtene er bestemt som den andel af de sociale udgifter (*eksklusiv den andel der forklares af konstanten*), som forklares af den enkelte variabel.

Endelig er det tredje sæt vægte bestemt på samme måde, men på baggrund af en OLS regression, hvor konstanten er udeladt. Specielt i de modeller, hvor konstanten indgår med en anseelig betydning, giver det betydelige skævheder i regressionen. Men det er altså skævheder, som også vil eksistere i selve udgiftsbehovsudligningsmodellen.

Ingen af vægtsættene giver den entydigt bedste vægtfordeling mellem kriterierne, men eftersom andre hensyn end de rent statistiske - fx incitamentsmæssige hensyn - også vil kunne få betydning for hvilken vægtfordeling, der vælges, tages der ikke her endeligt stilling til vægtfordelingen for de sociale udgifter.

Tabel 19.4.3. Beregnede vægte for udligning af sociale udgifter

	Vægte inkl. konstant- led	Vægte ekskl. konstant- led	Vægte på baggrund af OLS uden konstantled
Model 1			
Konstantled	18%		
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler pr. 100 indb.	5%	6%	3%
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	39%	48%	54%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	16%	20%	11%
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	7%	8%	7%
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	4%	4%	5%
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	11%	14%	20%
Model 2			
Konstantled	23%		
Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst	12%	16%	15%
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	39%	51%	66%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	20%	25%	13%
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	6%	8%	6%
Model 3			
Konstantled	11%		
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	45%	50%	53%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	17%	19%	13%
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	8%	10%	9%
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	4%	5%	5%
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	14%	16%	20%
Model 4			
Konstantled	12%		
Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst	9%	8%	8%
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	41%	47%	50%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	16%	18%	12%
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	7%	8%	7%
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	4%	4%	4%
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	12%	14%	18%

Som det fremgår af tabellen, er det især ”børnekriteriet” *andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par* og arbejdsløshedskriteriet, der får høje vægte i beregningerne. Kriterier vedr. personer uden erhvervsuddannelse og i nogen grad boligkriteriet *andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst* får også relativt høje vægte i beregningerne.

19.4.4. Udligning af boligstøtteudgifterne

I det nuværende tilskuds- og udligningssystem indgår et særligt boligstøttekriterium i udligningen af boligstøtteudgifterne. I afsnit 19.1 anbefales det, at det overvejes at udskifte dette kriterium med enten et revideret boligstøttekriterium, hvor andelsboliger udelades af opgørelsen af kriteriet, eller med kriteriet *antal udlejningsboliger*.

I tabel 19.4.4 er vist den simple korrelation mellem boligstøtteudgifterne i regnskab 2001 pr. indbygger og de normerede boligkriterier.

Tabel 19.4.4. Den simple korrelation

	Boligstøtteudgifterne pr. indbygger, 2001
Boligstøttekriteriet 2003, i andel af alle boliger	0,85
Boligstøttekriteriet 2003, eksklusiv andelsboliger, i andel af alle boliger	0,84
Kriteriet antal udlejningsboliger 2003, i andel af alle boliger	0,85
Kriteriet antal udlejningsboliger 2003, eksklusiv andelsboliger, i andel af alle boliger	0,84

Det fremgår af tabellen, at den simple parvise korrelation mellem boligstøtteudgifterne pr. indbygger og henholdsvis boligstøttekriteriet og kriteriet *antal udlejningsboliger* samt for de reviderede kriterier, hvor andelsboliger er udeladt af opgørelsen, er stort set den samme.

Ud fra den betragtning, at beboere i andelsboliger kun i begrænset omfang kan modtage boligstøtte jævnfør kapitel 19.2.3.1, er det eventuelt mest korrekt, at et kriterium til beskrivelse af boligstøtteudgifterne ikke indeholder andelsboliger. I forslagene til endelige modeller er det således de to reviderede kriterier, der vil blive anvendt.

Det udvalgte kriterium til beskrivelse af boligstøtteudgifterne vil i den endelige model blive tildelt en vægt cirka svarende til boligstøtteudgifternes andel af de samlede sociale udgifter, som den fremgår af tabel 19.4.5.

I en simpel regression mellem boligstøtteudgifterne pr. indbygger og de to kriterier i andel af alle boliger er forklaringsgraden (R^2) ca. 70%, og denne forbedres kun med 1-2% ved at tillade de øvrige foreslåede sociale kriterier i afsnit 19.4.3 at indgå i modellen. Det taler for at lade det boligstøttekriterium, der vælges, indgå med næsten hele vægten, som den beregnes i tabel 19.4.5.

Tabel 19.4.5. Boligstøtteudgifternes andel af de sociale udgifter

Samlede sociale udgifter 2001	38,5 mia. kr.
Boligstøtteudgifterne 2001	3,2 mia. kr.
Boligstøtteudgifternes andel af de samlede sociale udgifter 2001	8,3 pct.

Input til samlede model

Det anbefales, at to forslag vedrørende udligning af boligstøtteudgifterne afprøves i den samlede udgiftsbehovsudligningsmodel.

I begge forslag tillægges det kriterium, som udvælges til specifikt at forklare boligstøtteudgifterne, en vægt på 8 procent. I det ene forslag afprøves et revideret boligstøttekriterium, mens et revideret kriterium for *antal udlejningsboliger* afprøves i det andet forslag.

19.4.5. Udligning af førtidspensionsudgifterne

På baggrund af afsnit 19.2.3.5 testes nogle forklarende variable, der direkte har til formål at kunne forklare førtidspensionsudgifterne. Desuden testes forklaringsevnen for nogle af de øvrige sociale kriterier præsenteret og anvendt i afsnit 19.4.3.

Førtidspensionsudgifterne

Kriterierne er testet i forhold til de kommunale førtidspensionsudgifter pr. indbygger i regnskab 2001.

Førtidspensionskriterierne

De kriterier, der direkte er rettet mod førtidspensionsudgifterne, er vist i tabel 19.4.6.

Tabel 19.4.6. Kriterier til direkte forklaring af førtidspensionsudgifter

Aldersbetinget førtidspensionskriterium
Kønsbetinget førtidspensionskriterium
Indbyggertalsbetinget førtidspensionskriterium
Uddannelsesbetinget førtidspensionskriterium
Faktiske nettoflytninger 1996-00, førtidspensionister 25-66 år
Faktiske nettoflytninger 1996-00, førtidspensionister 30-66 år

Det drejer sig om et alders-, et køns-, et simpelt indbyggertals- og et uddannelsesbetinget førtidspensionskriterium samt om to flyttekriterier. Derudover testes de øvrige sociale kriterier også som forklarende variable.

Analyse af førtidspensionsudgifterne

Alene på baggrund af de kriterier, der direkte forklarer førtidspensionsudgifterne, består den stærkeste model af det uddannelses- og det aldersbetingede førtidspensionskriterium samt kriteriet for 30-66 årige førtidspensionisters nettoflytninger. Forklaringsgraden for denne model er ca. 43 %.

Ved at lade de øvrige sociale kriterier indgå i regressionsmodellerne opnås imidlertid langt stærkere modeller, hvoraf fire udvalgte modeller er præsenteret i tabel 19.4.7. Forklaringsgraderne er for de fire modeller ca. 70 %, hvilket er meget tilfredsstillende og langt højere, end når alene de direkte førtidspensionskriterier indgår.

Tabel 19.4.7. Analyse af førtidspensionsudgifterne 2001 pr. indbygger

	Parameter	P = 0	Elasticitet
Model 1 (R² = 68,73%)			
Konstantled	-77,08	<0,0001	
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	0,95	0,0092	0,23
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	4,10	<0,0001	0,36
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	937,73	0,0031	0,06
Uddannelsesbetinget førtidspensionskriterium	45,12	<0,0001	0,93
Model 2 (R² = 69,11%)			
Konstantled	-75,53	<0,0001	
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	0,96	0,0081	0,23
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	3,79	<0,0001	0,34
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	1005,76	0,0016	0,07
Uddannelsesbetinget førtidspensionskriterium	45,27	<0,0001	0,94
Andel faktiske nettoflytninger 1996-00, førtidspensionister 30-66 år	6,12	0,0717	0,00
Model 3 (R² = 69,71%)			
Konstantled	-11,80	0,2678	
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	1,06	0,0035	0,25
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	3,73	<0,0001	0,33
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	1077,78	0,006	0,07
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	1,85	<0,0001	0,43
Model 4 (R² = 70,48%)			
Konstantled	-64,57	0,0046	
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	1,02	0,0042	0,24
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	3,40	<0,0001	0,30
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	1188,05	0,0002	0,08
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	2,01	<0,0001	0,47
Aldersbetinget førtidspensionskriterium	18,89	0,0089	0,39

I alle fire modeller indgår kriteriet *børn hos enlige, samboende par eller samlevende par, arbejdsløsheds-kriteriet* og kriteriet *indskrivninger 17-67 årige psykiatri*.

I de to første modeller indgår desuden det uddannelsesbetingede førtidspensionskriterium, mens forskellen på de to modeller er, at model 2 også indeholder flyttekriteriet. Inddragelsen af flyttekriteriet har imidlertid ikke stor indflydelse på forklaringsgraden.

I de to sidste modeller indgår i stedet for det uddannelsesbetingede førtidspensionskriterium kriteriet *25-49 årige uden erhvervsuddannelse*. Forskellen

mellem disse to modeller er, at den sidste også inkluderer det aldersbetingede førtidspensionskriterium. Betydningen heraf er ikke så stor, og vil jf. afsnit 19.1 vedrørende den differentierede udgiftsbehovsudligningsmodel formentlig kunne indgå mere hensigtsmæssigt ved beregning af det aldersbetingede udgiftsbehov.

Den største parvise korrelation for modellerne findes igen mellem kriteriet *børn hos enlige, samboende par eller samlevende par* og *arbejdsløshedskriteriet*, men sammenhængen giver - ligesom ved analysen af de sociale udgifter - tilsyneladende ikke anledning til problemer. Det kan tilføjes, at den parvise korrelation mellem det uddannelsesbetingede førtidspensionskriterium og kriteriet *25-49 årige uden erhvervsuddannelse* er ca. 90 %, altså meget høj. De indgår imidlertid ikke i samme modeller og giver derfor naturligvis ikke statistiske problemer, men det illustrerer, at de to variable er nære substitutter.

Beregning af vægte for udligningen af førtidspensionsudgifterne

Ligesom for de sociale udgifter er der i tabel 19.4.8 beregnet tre sæt vægte for udligningen af førtidspensionsudgifterne på baggrund af gennemsnitlige værdier af førtidspensionsudgifterne, de forklarende variable og regressionskoefficienterne.

Tabel 19.4.8. Beregnede vægte for udligning af førtidspensions udgifter

	Vægte inkl. konstant- led	Vægte ekskl. konstant- led	Vægte på baggrund af OLS uden konstant- led
Model 1			
Konstantled	-59%		
Andel børn hos enlige, samboende par eller samle- vende par	23%	14%	0%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	36%	23%	48%
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	6%	4%	5%
Uddannelsesbetinget førtidspensionskriterium	93%	59%	47%
Model 2			
Konstantled	-58%		
Andel børn hos enlige, samboende par eller samle- vende par	23%	15%	0%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	34%	21%	45%
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	7%	4%	6%
Uddannelsesbetinget førtidspensionskriterium	94%	59%	49%
Andel faktiske nettoflytninger 1996-00, førtidspen- sionister 30-66 år			1%
Model 3			
Konstantled	-9%		
Andel børn hos enlige, samboende par eller samle- vende par	25%	23%	18%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	33%	30%	36%
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	7%	7%	7%
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	43%	40%	39%
Model 4			
Konstantled	-49%		
Andel børn hos enlige, samboende par eller samle- vende par	24%	16%	
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	30%	20%	
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	8%	5%	
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	47%	32%	
Aldersbetinget førtidspensionskriterium	39%	26%	

Note: I model 4 er det aldersbetingede førtidspensionskriterium ikke signifikant i regressionen, hvor konstanten udelades. Derved er model 3 og 4 ens.

Det er specielt arbejdsløshedskriteriet, det uddannelsesbetingede førtidspensionskriterium og kriteriet vedrørende 25-49 årige uden erhvervsuddannelse,

der tildeles høje vægte. Flyttekriteriet og kriteriet vedrørende psykiatriske indlæggelser tildeles derimod begrænsede vægte.

I den samlede model for udligning af de sociale udgifter skal de udvalgte kriterier/den udvalgte model indgå med en samlet vægt svarende til førtidspensionsudgifternes andel af de samlede sociale udgifter. Som det fremgår af tabel 19.4.9, svarer det til en samlet vægt på ca. 18 pct., når 2001 regnskabet lægges til grund for opgørelsen. I betragtning af at de kommunale førtidspensionsudgifter, jf. kapitel 8, forventes at stige betydeligt over de kommende år, vil denne andel formentlig også stige fremover.

Tabel 19.4.9. Førtidspensionsudgifternes andel af de sociale udgifter

Samlede sociale udgifter 2001	38,5 mia. kr.
Førtidspensionsudgifterne 2001	6,8 mia. kr.
Førtidspensionsudgifternes andel af de samlede sociale udgifter 2001	17,7 pct.

19.4.6. Udligning for grundtakstområdet

Københavns og Frederiksberg Kommuner er ikke omfattet af grundtakstmodellerne og indgår derfor ikke i de efterfølgende analyser.

Udgifterne på grundtakstområdet

Udgifterne på grundtakstområdet er opgjort på baggrund af de forhåndsmeldte refusionsbeløb for de tre første kvartaler af 2002, de efterbetalte refusionsbeløb for de to første kvartaler, samt kvartalsgennemsnittet heraf, som anvendes som bedste skøn for udgifterne i fjerde kvartal.

Udgifterne er således opgjort anderledes end i kapitel 9, som var baseret på undersøgelser foretaget i regi af det daværende Indenrigsministeriums Finansieringsudvalg i 1999/2000 i forbindelse med indførelsen af grundtakstmodellen.

Kriterierne på grundtakstområdet

I kapitel 9 kunne det konstateres, at de nuværende sociale variable i udgiftsbehovsudligningen kun i begrænset omfang har sammenhæng med fordelingen af de kommunale merudgifter på henholdsvis det sociale område og vedr. specialundervisningen. Der er imidlertid i afsnit 19.2 ikke specifikt

foreslået alternative kriterier med henblik på at forklare udgifterne på grundtakstområdet.

Det statistikområde, som det kunne være særlig relevant at inddrage i forklaringen af disse udgifter, er statistik vedrørende handicappede. Det har imidlertid vist sig, at der på nuværende tidspunkt ikke eksisterer anvendelige kommunefordelte data vedrørende antallet af handicappede.

I det følgende ses i stedet på sammenhængen mellem de sociale kriterier præsenteret i tabel 19.4.1 og udgifterne på grundtakstområdet pr. indbygger.

Analyse af udgifterne på grundtakstområdet

Ligesom analyserne i kapitel 9 gav en forventning om, er mulighederne for at forklare udgifterne på grundtakstområdet med de sociale kriterier begrænsede.

Antallet af relevante kriterier lader sig hurtigt indskrænke til ret få stykker, som det også kan forventes på baggrund af de lave simple korrelationer, der er mellem udgifterne på grundtakstområdet og de enkelte sociale kriterier.

De to modeller, der vurderes at være stærkest, er angivet i tabel 19.4.10, og består begge - foruden konstanten - kun af to kriterier. Forklaringsgraderne er for begge modeller på ca. 25%, hvilket ikke er særlig tilfredsstillende, men udgifterne bestemmes tilsyneladende af en række andre forhold.

Tabel 19.4.10. Analyse af udgifterne på grundtakstområdet

	Parameter	P = 0	Elasticitet
Model 1 (R² = 23,52%)			
Konstantled	143,34	<0,0001	
Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst	6,13	<0,0001	0,31
Pct. 25-49 årige uden erhvervsuddannelse	2,57	0,0003	0,25
Model 2 (R² = 25,56%)			
Konstantled	160,57	<0,0001	
Pct. 25-49 årige uden erhvervsuddannelse	3,59	<0,0001	0,34
Andel familier i alment boligbyggeri mv. der modtager mere end 50 pct. af indkomsten fra sociale ydelser	30,12	<0,0001	0,16

Note: Københavns og Frederiksberg kommuner indgår ikke i analysen

Kriteriet *25-49 årige uden erhvervsuddannelse* indgår i begge modeller, mens kriteriet *familier i alment boligbyggeri mv. der modtager mere end 50 pct. af indkomsten fra sociale ydelser* i model 2 afløser kriteriet *familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst* i model 1.

Beregning af vægte for udgifterne på grundtakstområdet

Tabel 19.4.11 angiver de beregnede vægte på baggrund af regressionskoefficienterne og de gennemsnitlige variabelværdier på grundtakstområdet. Da begge modeller kun består af to kriterier foruden konstanten, får begge kriterier betydelige vægte - dog er det i model 2 primært kriteriet 25-49 årige uden erhvervsuddannelse, der får tildelt en høj vægt.

Tabel 19.4.11. Beregnede vægte for udligning af udgifterne på grundtakstområdet

	Vægte inkl. konstantled	Vægte ekskl. konstantled	Vægte på baggrund af OLS uden konstantled
Model 1			
Konstantled	45%		
Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst	31%	55%	42%
Pct. 25-49 årige uden erhvervsuddannelse	25%	45%	58%
Model 2			
Konstantled	50%		
Pct. 25-49 årige uden erhvervsuddannelse	34%	69%	80%
Andel familier i alment boligbyggeri mv. der modtager mere end 50 pct. af indkomsten fra sociale ydelser	16%	31%	20%

Udgifterne på grundtakstområdet indgår ikke alle i definitionen af de sociale udgifter anvendt i indeværende kapitel.

De udvalgte kriterier/modeller på grundtakstområdet skal derfor ikke med samme automatik som kriterierne/modellerne på førtidspensionsområdet indgå i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen af de sociale udgifter med en vægt svarende til udgifternes andel af de sociale udgifter.

Som det fremgår af tabel 19.4.12, er udgifterne på grundtakstområdet dog samtidig høje i forhold til de samlede sociale udgifter og nettodriftsudgifterne. Faktisk udgør de 10 pct. af nettodriftsudgifterne, hvortil det skal bemærkes, at nettodriftsudgifterne er opgjort for landet som helhed, mens Københavns og Frederiksberg Kommuners udgifter på grundtakstområdet ikke er medtaget. Samtidig er opgørelsesårene forskellige og udgifterne på grundtakstområdet er til dels baseret på et skøn.

Tabel 19.4.12. Udgifterne på grundtakstområdet som andel af nettodriftsudgifterne og de samlede sociale udgifter

Nettodriftsudgifter 2001	151,7 mia. kr.
Samlede sociale udgifter 2001	38,5 mia. kr.
Udgifterne på grundtakstområdet 2002	16,2 mia. kr.
Udgifterne på grundtakstområdet 2002, som andel af nettodriftsudgifterne 2001	10,7 pct.
Udgifterne på grundtakstområdet 2002, som andel af de samlede sociale udgifter 2001	42,2 pct.

19.4.7. Fastlæggelsen af kriteriernes samlede vægte

I afsnit 19.4.3. blev der fremlagt 4 mulige modeller til forklaring af de sociale udgifter eksklusiv boligstøtte- og førtidspensionsudgifterne, i afsnit 19.4.4. blev der fremlagt to mulige kriterier til forklaring af boligstøtteudgifterne, i afsnit 19.4.5. blev der fremlagt 4 modeller til forklaring af førtidspensionsudgifterne, og endelig blev der i afsnit 19.4.6. fremlagt to modeller til forklaring af udgifterne på grundtakstområdet.

Sammensætningen af kriterier og kriteriernes vægt i den samlede model afhænger selvsagt af hvilke modeller, der vælges på de enkelte områder. Nedenfor er vist de beregnede samlede vægte for fire modeller, hvor de fire modeller for de sociale udgifter, jf. tabel 19.4.3, er sammenvejet med den model for førtidspensionsudgifterne, der giver den højeste forklaringsgrad, dvs. model 3²⁶ i tabel 19.4.7 og den model for grundtakstområdet, der giver den højeste forklaringsgrad, dvs. model 2 i tabel 19.4.10.

Kriteriernes vægte sammenvejes ved at anvende de i tabel 19.4.13 angivne vægte for udgiftsmodellerne, idet modellernes samlede vægte inkl. grundtakstområdet anvendes.

²⁶ Når model 3 er valgt i stedet for model 4, skyldes det, at vægtberegningen for model 4 har vist, at det aldersbetingede førtidspensionskriterium i model 4 ikke bliver signifikant i regressionen, hvor konstanten udelades, jf. noten til tabel 19.4.8. Når dette kriterium udelades, bliver model 3 og 4 identiske.

Tabel 19.4.13. Modellernes vægte

	Modellernes vægte uden inddragelse af grundtakstområdet	Modellernes samlede vægte
De sociale udgifter eksklusiv boligstøtte- og førtidspensionsudgifterne	74 %	59 %
Boligstøtteudgifterne	8 %	8 %
Førtidspensionsudgifterne	18 %	18 %
Udgifterne på grundtakstområdet		15 %

I den samlede model, hvor der tages hensyn til grundtakstområdet, indgår dette område med en vægt på 15 %. Denne vægt er i et vist omfang baseret på et skøn over udgifternes størrelse.

Tabel 19.4.14. Kriteriernes samlede beregnede vægte

	Vægte inkl. konstantled	Vægte ekskl. konstantled	Vægte på baggrund af OLS uden konstantled
Samlet udligning af sociale udgifter inklusiv grundtaksområdet			
Model 1			
Konstantled	17%		
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler pr. 100 indb.	3%	4%	2%
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	28%	32%	35%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	15%	17%	13%
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	4%	5%	4%
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	4%	4%	4%
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	19%	25%	31%
Revideret boligstøttekriterium	8%	8%	8%
Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst	2%	5%	3%
Model 2			
Konstantled	19%		
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	28%	34%	42%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	18%	21%	14%
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	4%	5%	4%
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	1%	1%	1%
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	13%	17%	19%
Revideret boligstøttekriterium	8%	8%	8%
Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst	7%	9%	9%
Andel familier i almenyttigt boligbyggeri mv., der modtager mere end 50 pct. at indkomsten fra sociale ydelser	2%	5%	3%
Model 3			
Konstantled	12%		
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	31%	34%	35%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	16%	17%	14%
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	5%	5%	5%
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	4%	4%	4%
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	21%	27%	31%
Revideret boligstøttekriterium	8%	8%	8%
Andel familier i almenyttigt boligbyggeri mv., der modtager mere end 50 pct. at indkomsten fra sociale ydelser	2%	5%	3%

Model 4			
Konstantled	13%		
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	29%	31%	33%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	15%	16%	14%
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	4%	5%	4%
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	4%	4%	4%
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	20%	25%	30%
Revideret boligstøttekriterium	8%	8%	8%
Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst	5%	6%	5%
Andel familier i almennyttigt boligbyggeri mv., der modtager mere end 50 pct. af indkomsten fra sociale ydelser	2%	5%	3%

På baggrund af de beregnede vægte i tabel 19.4.14 er der nedenfor vist en skønsmæssig vægtfordeling for hver af de fire modeller. Denne vægtfordeling danner baggrund for de efterfølgende udligningsberegninger.

Tabel 19.4.15. Skønsmæssig vægtfordeling for hver af de fire modeller

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler pr. 100 indb.	4%			
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	35%	35%	35%	32%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	15%	20%	15%	15%
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	5%	5%	5%	5%
Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri	4%		4%	5%
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	25%	20%	30%	25%
Revideret boligstøttekriterium	8%	8%	8%	8%
Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst		8%		6%
Andel familier i almennyttigt boligbyggeri mv., der modtager mere end 50 pct. af indkomsten fra sociale ydelser	4%	4%	3%	4%

Det er i alle modellerne de tre kriterier: *børn hos enlige, samboende par eller samlevende par*, *arbejdsløshedskriteriet* og *kriteriet 25-49 årige uden erhvervsuddannelse*, der tildeles den største vægt. Disse kriterier udgør tilsammen en vægt på ca. 70-80 % i modellerne.

19.4.8. Samlede alternative modeller

På baggrund af afsnit 19.4.1-19.4.7 kan sammenstilles nogle samlede alternative modeller for den primærkommunale udgiftsbehovsudligning. Boks 19.4.1. beskriver den nuværende model, som hvert alternativ vil blive sammenlignet med i de byrdefordelmæssige beregninger.

Boks 19.4.1. Nuværende udgiftsbehovsudligningsmodel

Grundmodel		
De samlede primærkommunale nettodrifts- og anlægsudgifter udlignes i landsudligningen i en model der består af et grundtilskud, et aldersbetinget udgiftsbehov og et socialt betinget udgiftsbehov. Endvidere foretages en separat udligning af udgifterne forbundet med udlændinge.		
Grundtilskuddet består af 7,5 mio. kroner pr. kommune, mens det aldersbetingede udgiftsbehov består af 80 pct. af de resterende udgifter og det socialt betingede udgiftsbehov består af 20 pct. af de resterende udgifter.		
Det samlede beregnede udgiftsbehov udlignes med 45 pct.		
De samlede primærkommunale nettodrifts- og anlægsudgifter udlignes i hovedstadsudligningen i en model der består af et aldersbetinget udgiftsbehov og et socialt betinget udgiftsbehov. Endvidere foretages en særlig udligning vedrørende boligstøtte.		
Det aldersbetingede udgiftsbehov består i hovedstadsudligningen af 75 pct. af udgifterne og det socialt betingede udgiftsbehov består af 25 pct. af udgifterne.		
Grundtillæg svarende til 7,5 mio. kr. pr. kommune i landsudligningen		
Aldersbetinget udgiftsbehov		
– vægte er bestemt af udgifternes fordeling på kriterierne		
	Landsudl.	Hovedstadsudl.
0-6 årige	15,3%	17,4%
7-16 årige	3,7%	3,4%
7-16 årige korrigeret	28,7%	28,5%
17-19 årige	1,1%	0,9%
20-24 årige	2,4%	2,6%
25-34 årige	6,4%	7,4%
35-39 årige	3,5%	3,8%
40-64 årige	11,9%	11,7%
65-74 årige	5,5%	5,3%
75-84 årige	8,0%	8,3%
85+ årige	7,0%	6,9%
Boligstøttekriteriet	1,9%	
Kriteriet erhvervsbetinget førtidspension	4,7%	3,8%

Socialt betinget udgiftsbehov		
Børn af enlige forsørgere	32,5%	32,5%
Boligkriteriet	25,0%	
Antal udlejningsboliger		20,0%
20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct.	25,0%	25,0%
Antal udlændinge fra .3. lande	10,0%	10,0%
25-49-årige uden erhvervsuddannelse		12,5%
Bysociale kriterium	7,5%	

De alternative udgiftsbehovsudligningsmodeller er beskrevet i boks 19.4.2. Modellerne er sammensat ved at kombinere forslaget om udeladelse af administrationsudgifterne mv. af udgiftsbehovsudligningen med indførelsen af en differentieret (tredelt) udgiftsbehovsudligningsmodel.

De tre dele består af en aldersbetinget udgiftsbehovsudligning, en socialt betinget udgiftsbehovsudligning og en udlændingeudligning. Der er tale om overlappende modeller, dvs. at den aldersbetingede udgiftsbehovsudligning opgøres på grundlag af de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter (bortset fra administrationsudgifter mv.), mens den socialt betingede udligning og udlændingeudligningen vil være en yderligere udligning af udgiftsbehovet på de relevante områder.

I den aldersbetingede udligning indgår befolkningens aldersfordeling samt et strukturelt kriterium. Det strukturelle kriterium tillægges som udgangspunkt en vægt på 2 pct. - nogenlunde svarende til vægten af det nuværende grundtillæg.

Nedenfor er den aldersbetingende udligning kombineret med hver af de fire alternative modeller for den socialt betingende udgiftsbehovsudligning, jf. afsnit 19.4.7 ovenfor. De anvendte vægte for kriterierne for hver af de fire alternative modeller fremgår af tabel 19.4.15.

Boks 19.4.2. Alternative udgiftsbehovsudligningsmodeller

Alternative modeller

De primærkommunale nettodrifts- og anlægsudgifter undtaget administrationsudgifter mv. udlignes i en model, der består af et beregnet aldersbetinget udgiftsbehov, mens de primærkommunale sociale udgifter udlignes i en model, der består af et beregnet socialt betinget udgiftsbehov. Endelig foretages en separat udligning af udgifterne forbundet med udlændinge.

Det beregnede aldersbetingede udgiftsbehov udlignes med 45 pct., mens de beregnede sociale udgiftsbehov udlignes med 75 pct. Udligningen af udgiftsbehovet forbundet med udlændinge er uændret. Det gælder også finansieringen af ordningen, hvilket betyder, at finansieringen foretages over bloktilskuddet, hvor den her anvendte fordelingsnøgle er beskatningsgrundlaget.

Hovedstadsudligningen bortfalder.

Aldersbetinget udligning				
- vægte er bestemt af udgifternes fordeling på kriterierne				
	Landsudl.		Hovedstadsudl.	
0-6 årige	16,2%			
7-16 årige	2,6%			
7-16 årige korrigeret	32,5%			
17-19 årige	1,1%			
20-24 årige	2,5%			
25-34 årige	6,5%			
35-39 årige	3,6%			
40-64 årige	11,9%			
65-74 årige	5,1%			
75-84 årige	8,4%			
85+ årige	7,6%			
Strukturelt betinget udgiftsbehov				
Rejsetid for kommunens borgere for at nå 2.000 indbyggere	2,0%			
Socialbetinget udgiftsbehov				
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler pr. 100 indb.	4%			
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	35%	35%	35%	32%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	15%	20%	15%	15%
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	5%	5%	5%	5%
Andel indskrivninger – psykiatri	4%		4%	5%
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	25%	20%	30%	25%
Revideret boligstøttekriterium	8%	8%	8%	8%
Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst		8%		6%
Andel familier i almenyttigt boligbyggeri mv., der modtager mere end 50 pct. at indkomsten fra sociale ydelser	4%	4%	3%	4%

19.4.9. Byrdefordelingsmæssige beregninger

I tabel 19.4.16 er vist de byrdefordelingsmæssige forskydninger ved de fire ovenstående modeller, hvor udligningsniveauet i landsudligningen er fastsat

til 45 pct. i den aldersbetingede udligning og 75 pct. i den socialt betingede udligning. I disse beregninger forudsættes hovedstadsudligningen afskaffet.

Tabel 19.4.16. Byrdefordelmæssige forskydninger af model 1-4 uden hovedstadsudligning. Udligningsniveau: 45 pct. i den aldersbetingede udligning og 75 pct. i den socialt betingede udligning

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)			
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Geografisk udgangspunkt				
Udkantskommuner	-0,45	-0,46	-0,55	-0,42
Øvrige landkommuner	-0,54	-0,49	-0,66	-0,50
Centernære landkommuner	-0,53	-0,46	-0,65	-0,50
Øvrige bykommuner	-0,21	-0,18	-0,25	-0,18
Øvrige centerkommuner	0,15	0,14	0,20	0,16
Centralkommuner	0,18	0,16	0,21	0,15
Regionaløkonomisk udgangspunkt				
1 Dårligst stillede kommuner	-0,46	-0,55	-0,52	-0,43
2	0,12	0,09	0,11	0,08
3	-0,13	-0,13	-0,15	-0,11
4	0,12	0,12	0,13	0,13
5	0,01	0,04	0,04	0,02
6 Bedst stillede kommuner	-0,16	-0,14	-0,16	-0,15
Kommunaløkonomisk udgangspunkt				
1 Dårligst stillede kommuner	-0,63	-0,63	-0,68	-0,57
2	-0,56	-0,54	-0,65	-0,52
3	-0,36	-0,34	-0,41	-0,34
4	0,15	0,14	0,16	0,16
5	0,30	0,30	0,34	0,28
6 Bedst stillede kommuner	-0,22	-0,22	-0,23	-0,23

Som det fremgår af tabel 19.4.16, vil de skitserede modeller for udgiftsbehovsudligning generelt være til gavn for de svagest stillede kommuner, uanset om det bedømmes ud fra et geografisk, regionaløkonomisk eller kommunaløkonomisk udgangspunkt. Det vil være kommunerne i midtergruppen og de bedre stillede kommuner, der taber på disse modeller. Det skal samtidig

bemærkes, at bedømt ud fra det regional- og det kommunaløkonomiske udgangspunkt vil også de bedst stillede kommuner vinde en smule på omlægningen, hvilket blandt andet skyldes bortfaldet af hovedstadsudligningen

Det skal endvidere bemærkes, at der er nogen forskel på modellerne. Det er model 3, der giver anledning til de største forskydninger, mens model 4 giver anledning til mindre forskydninger for kommunegrupperne.

Nedenfor er vist en oversigt over virkningen for udvalgte enkeltkommuner. Oversigten omfatter de kommuner, der har tab eller gevinst på over 1 pct. af beskatningsgrundlaget i en eller flere af modellerne.

Tabel 19.4.17. Byrdefordelingsmæssige forskydninger for udvalgte kommuner af model 1-4 uden hovedstadsudligning

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)			
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Kommuner med tab på over 1 pct. af beskatningsgrundlaget i en eller flere modeller				
443 Marstal	1,27%	1,01%	1,13%	1,13%
563 Fanø	1,24%	1,18%	1,24%	1,24%
183 Ishøj	1,22%	1,36%	1,33%	1,33%
165 Albertslund	1,07%	1,24%	1,35%	1,35%
537 Sønderborg	0,94%	0,93%	1,11%	0,93%
Kommuner med gevinst på over 1 pct. af beskatningsgrundlaget i en eller flere modeller				
725 Nørre Djurs	-1,43%	-1,19%	-1,55%	-1,47%
307 Fuglebjerg	-1,33%	-1,03%	-1,14%	-0,95%
301 Bjergsted	-1,32%	-1,34%	-1,41%	-1,25%
271 Vallø	-1,31%	-1,30%	-1,44%	-1,36%
801 Arden	-1,28%	-1,17%	-1,47%	-1,21%
229 Skibby	-1,26%	-1,19%	-1,39%	-1,27%
735 Rougsø	-1,24%	-1,32%	-1,47%	-1,29%
827 Løgstør	-1,21%	-1,24%	-1,23%	-1,12%
213 Græsted-Gilleleje	-1,17%	-1,15%	-1,32%	-1,25%
379 Ravnsborg	-1,17%	-1,32%	-1,18%	-1,04%
723 Nørhald	-1,15%	-1,04%	-1,34%	-1,08%
267 Skovbo	-1,07%	-0,95%	-1,16%	-1,05%
793 Aalestrup	-1,06%	-0,94%	-1,22%	-0,99%
383 Rødby	-1,05%	-0,92%	-0,71%	-0,68%
225 Jægerspris	-1,05%	-1,24%	-1,19%	-1,19%
215 Helsingø	-1,03%	-0,97%	-1,10%	-1,01%
803 Brovst	-1,02%	-1,04%	-1,23%	-1,02%
261 Lejre	-0,98%	-0,87%	-1,06%	-0,99%
765 Hanstholm	-0,93%	-0,92%	-1,08%	-0,88%
625 Nørre-Snede	-0,92%	-0,79%	-1,06%	-0,87%
839 Sindal	-0,92%	-0,96%	-1,09%	-0,89%
789 Tjele	-0,91%	-0,65%	-1,00%	-0,83%
263 Ramsø	-0,90%	-0,83%	-1,02%	-0,88%
509 Christiansfeld	-0,90%	-0,85%	-1,00%	-0,83%

Der er fem kommuner, der har tab på over 1 procent af skattegrundlaget. To af disse kommuner er hovedstadskommuner. Der er ligeledes otte hovedstadskommuner, der har gevinst på over 1 pct. af skattegrundlaget i disse modeller.

Som det er fremgået af afsnit 19.4.8 indgår der i tre af de fire alternative modeller et kriterium for antallet af psykiatriske indskrivninger. Kriteriet indgår med en forholdsvis lille vægt, dvs. 4-5 pct.

De statistiske analyser, jf. afsnit 19.2.3.9 viste, at dette kriterium havde en vis samvariation med de sociale udgifter. Men der var samtidig det problem, at kriteriet antager nogle ekstreme værdier i enkelte kommuner. Det må derfor overvejes, om kriteriet eventuelt skal udelades.

Nedenfor er der opstillet tre modeller, hvor kriteriet for psykiatriske indskrivninger er udeladt. Modellerne er opstillet med udgangspunkt i de modeller, som fremgår af boks 19.4.2, og som er illustreret ovenfor i tabel 19.4.16. Men i modellerne nedenfor er kriteriet psykiatriske indskrivninger udeladt, og vægten er fordelt skønsmæssigt på de øvrige kriterier. Det skal bemærkes, at model 4 udgår, idet det ville være de samme kriterier, der ville indgå i model 2 og 4, når kriteriet for psykiatriske indskrivninger udelades.

Tabel 19.4.18. Alternative modeller for de sociale kriterier uden kriterium for psykiatriske indskrivninger

	Model 1	Model 2	Model 3
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler pr. 100 indb.	4%		
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	37%	35%	37%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	16%	20%	16%
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	5%	5%	5%
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	26%	20%	31%
Revideret boligstøttekriterium	8%	8%	8%
Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst		8%	
Andel familier i almennyttigt boligbyggeri mv., der modtager mere end 50 pct. at indkomsten fra sociale ydelser	4%	4%	3%

De byrdefordelmæssige virkninger af disse modeller fremgår af tabel 19.4.19.

Tabel 19.4.19. Byrdefordelmæssige forskydninger af model 1-3 uden hovedstadsudligning og med sociale udgiftsbehov opgjort som nævnt i tabel 19.4.18. Udligningsniveau: 45 pct. i den aldersbetingede udligning og 75 pct. i den socialt betingede udligning. Hovedstadsudligningen er forudsat afskaffet

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)		
	Model 1	Model 2	Model 3
Geografisk udgangspunkt			
Udkantskommuner	-0,51	-0,46	-0,62
Øvrige landkommuner	-0,61	-0,49	-0,73
Centernære landkommuner	-0,57	-0,46	-0,69
Øvrige bykommuner	-0,24	-0,18	-0,29
Øvrige centerkommuner	0,15	0,14	0,20
Centralkommuner	0,21	0,16	0,24
Regionaløkonomisk udgangspunkt			
1 Dårligst stillede kommuner	-0,55	-0,55	-0,61
2	0,16	0,09	0,14
3	-0,17	-0,13	-0,19
4	0,12	0,12	0,13
5	0,01	0,04	0,04
6 Bedst stillede kommuner	-0,14	-0,14	-0,14
Kommunaløkonomisk udgangspunkt			
1 Dårligst stillede kommuner	-0,71	-0,63	-0,77
2	-0,62	-0,54	-0,71
3	-0,41	-0,34	-0,46
4	0,13	0,14	0,14
5	0,34	0,30	0,38
6 Bedst stillede kommuner	-0,21	-0,22	-0,22

De byrdefordelmæssige forskydninger af disse modeller uden psykiatrikriteriet kan sammenlignes med de tilsvarende beregninger i tabel 19.4.16,

der viser de byrdefordelingsmæssige virkninger for de tilsvarende modeller, hvor der i model 1 og 3 indgik et psykiatrikriterium.

Det skal bemærkes, at udeladelse af psykiatrikriteriet generelt forstærker de byrdefordelingsmæssige forskydninger i modellerne – til fordel for specielt udkantskommunerne og de dårligst stillede kommuner ud fra et regionaløkonomisk og kommunaløkonomisk synspunkt, men til ulempe for centerkommunerne og de bedre stillede kommuner. Der er dog for alle kommunegrupper tale om meget beskedne forskelle, som for alle grupper ligger væsentligt under 0,1 procent af beskatningsgrundlaget.

19.4.10. Undersøgelse af de byrdefordelingsmæssige virkninger af alternative strukturelle kriterier

I afsnit 19.2 blev der peget på følgende mulige kriterier til erstatning af grundtillægget:

- antal indbyggere bosiddende uden for byer med mere end 1.000 indbyggere
- rejsetid for kommunens borgere for at nå 1.000 medborgere, dvs. inden for kommunen
- rejsetid for kommunens borgere for at nå 2.000 indbyggere
- rejsetid for kommunens borgere for at nå 12.000 indbyggere

Der kunne på baggrund af afsnit 19.2.2.2. ikke entydigt peges på hvilket af ovenstående kriterier, der bedst beskriver udgiftsbehovet forbundet med spredt bebyggelse. Valget vil afhænge af hvilket kriterium, der opfattes som det bedst beskrivende, og af de byrdefordelingsmæssige beregninger.

De byrdefordelingsmæssige beregninger ovenfor i afsnit 19.4.9 illustrerede virkningen af fire alternative modeller for opgørelse af det sociale udgiftsbehov. De øvrige forhold var i disse beregninger holdt konstant. I alle fire beregninger indgik således kriteriet. ” rejsetid for kommunens borgere for at nå 2.000 indbyggere”.

I dette afsnit er det forsøgt at illustrere de byrdefordelingsmæssige virkninger af de ovennævnte alternative kriterier til erstatning af grundtillægget. Virkningen er foretaget ved at gennemføre udligningsberegninger med hver af de fire alternative kriterier i en udligningsmodel, hvor alle øvrige forhold holdes uændrede. Til denne illustration er valgt model 2 i afsnit 19.4.9. Det

skal understreges, at valget af denne model ikke markerer nogen stillingtagen til denne model i forhold til de øvrige modeller.

I nedenstående tabel er vist de beregnede byrdefordelingsmæssige forskydninger ved anvendelse af hver af de fire kriterier.

Tabel 19.4.20. Byrdefordelingsmæssige forskydninger af model 2, jf. afsnit 19.4.9, med fire alternative strukturelle kriterier (uden hovedstadsudligning). Udligningsniveau: 45 pct. i den aldersbetingede udligning og 75 pct. i den socialt betingede udligning. Hovedstadsudligningen er forudsat afskaffet

Strukturelt kriterium	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)			
	Antal indbyggere bosiddende uden for byer med mere end 1.000 indbyggere	Rejsetid for kommunens borgere for at nå 1.000 indbyggere	Rejsetid for kommunens borgere for at nå 2.000 indbyggere	Rejsetid for kommunens borgere for at nå 12.000 indbyggere
Geografisk udgangspunkt				
Udkantskommuner	-0,55	-0,45	-0,46	-0,66
Øvrige landkommuner	-0,59	-0,51	-0,49	-0,46
Centernære landkommuner	-0,57	-0,45	-0,46	-0,38
Øvrige bykommuner	-0,22	-0,20	-0,18	-0,18
Øvrige centerkommuner	0,17	0,14	0,14	0,16
Centralkommuner	0,19	0,17	0,16	0,15
Regionaløkonomisk udgangspunkt				
1 Dårligst stillede kommuner	-0,62	-0,56	-0,55	-0,72
2	0,07	0,09	0,09	0,08
3	-0,16	-0,14	-0,13	-0,11
4	0,13	0,12	0,12	0,13
5	0,05	0,04	0,04	0,04
6 Bedst stillede kommuner	-0,10	-0,13	-0,14	-0,14
Kommunaløkonomisk udgangspunkt				
1 Dårligst stillede kommuner	-0,73	-0,66	-0,63	-0,63
2	-0,63	-0,55	-0,54	-0,58
3	-0,39	-0,35	-0,34	-0,32
4	0,14	0,13	0,14	0,15
5	0,32	0,30	0,30	0,29
6 Bedst stillede kommuner	-0,18	-0,21	-0,22	-0,22

Det første kriterium er et forsøg på at etablere et simpelt mål for landdistriktsgraden i en kommune opgjort som antal indbyggere bosat uden for

byer. De tre øvrige kriterier er mere komplicerede GIS-baserede mål for befolkningstætheden og koncentrationen af bebyggelse i kommunen, opgjort som gennemsnitlig rejsetid for at nå et givet antal indbyggere. I de tre varianter af det GIS-baserede mål er rejsetiden opgjort for at nå henholdsvis 1.000, 2.000 eller 12.000 indbyggere.

Med hensyn til det sidstnævnte mål skal det bemærkes, at det for enkelte kommuner antager ekstreme værdier. Det drejer sig specielt om kommunerne på Læsø, Samsø og Ærø, hvor rejsetiden bliver voldsomt forøget, når det GIS-baserede mål for antal indbyggere, der skal kunne nås, overstiger antallet af indbyggere på øen. Det er tilfældet for det sidstnævnte mål hvor antallet af indbyggere, der skal kunne nås, er fastsat til 12.000 indbyggere. For enkelte kommuner kan forskellen mellem dette mål og de øvrige udgøre op mod 3 procent af beskatningsgrundlaget. I tabellen ovenfor viser dette sig navnlig i gruppen af udkantskommuner opgjort ud fra det geografiske udgangspunkt og i gruppen af dårligst stillede kommuner opgjort ud fra det regionaløkonomiske udgangspunkt.

Når der ses bort fra disse ekstreme tilfælde, må det generelt bemærkes, at målet for landdistriktsgraden giver anledning til større bydefordelingsmæssige forskydninger end de GIS-baserede mål. Forskellene er især markante for de dårligst stillede kommuner i hver af de tre grupperinger.

Med hensyn til de GIS-baserede mål giver de to mål for rejsetiden til henholdsvis 1.000 og 2.000 indbyggere anledning til næsten identiske bydefordelingsmæssige virkninger, når der ses på de anvendte grupperinger af kommuner. For de enkelte kommuner kan der dog være lidt større variationer.

Sammenfatning vedrørende de strukturelle kriterier

Med hensyn til disse fire strukturelle kriterier må det bemærkes, at det GIS-baserede kriterium opgjort som rejsetiden til 12.000 indbyggere antager ekstreme værdier for nogle enkelte kommuner. Det gør det betænkeligt at anvende dette kriterium i udligningssystemet.

For de øvrige tre kriterier skal det bemærkes, at forskellene mellem dem er forholdsvis beskedne. Når der ses på de anvendte grupperinger af kommuner, jf. tabellen ovenfor, vil forskellene mellem anvendelse af disse kriterier kun give anledning til bydefordelingsmæssige forskydninger på op til ca. 0,1 procent af beskatningsgrundlaget – og for de fleste kommunegrupper giver det kun anledning til meget beskedne forskydninger.

Det skal endelig bemærkes, at kriteriet for landdistriktsgraden giver anledning til større byrdefordelingsmæssige forskydninger end de GIS-baserede kriterier. Det GIS-baserede mål er forholdsvis teknisk krævende at beregne.

19.4.11. Beregnet udgiftsbehov sammenlignet med faktiske sociale udgifter

For at kunne vurdere om de alternative modeller forbedrer sammenhængen mellem de beregnede sociale udgiftsbehov og de faktiske sociale udgifter er i tabel 19.4.21 vist forholdet mellem de beregnede sociale udgiftsbehov og de faktiske sociale udgifter, som defineret i kapitel 19.1.3. og i appendiks 19.1, fordelt på de tre kommunegrupperinger.

Indekstallet for hele landet er 100 svarende til, at de samlede beregnede udgifter er lig de samlede faktiske udgifter. Når indekstallet overstiger 100 for en kommunegruppering svarer dette til, at det beregnede udgiftsbehov overstiger de faktiske udgifter, mens det modsatte er tilfældet, når indekstallet er under 100. Når indekstallet for udkantskommunerne er 99 i model 1, kan det således tolkes sådan, at det beregnede udgiftsbehov svarer til 99 pct. af de faktisk opgjorte sociale udgifter for denne kommunegruppe.

Tabel 19.4.21. Sammenligning mellem beregnet udgiftsbehov og faktiske sociale udgifter i 2001 for den nuværende model og de 4 alternative modeller præsenteret i afsnit 19.4.9.

	Indeks (Hele landet = 100)				
	Basis model	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Geografisk udgangspunkt					
Udkantskommuner	83	99	100	102	99
Øvrige landkommuner	77	102	101	105	101
Centernære landkommuner	75	98	96	101	97
Øvrige bykommuner	92	100	99	101	99
Øvrige centerkommuner	110	100	100	99	100
Centralkommuner	107	100	101	99	101
I alt	100	100	100	100	100
Regionaløkonomisk udgangspunkt					
1 Dårligst stillede kommuner	88	95	97	97	95
2	96	103	104	103	104
3	97	102	102	102	101
4	104	97	97	97	97
5	101	101	100	100	100
6 Bedst stillede kommuner	103	100	99	100	99
I alt	100	100	100	100	100
Kommunaløkonomisk udgangspunkt					
1 Dårligst stillede kommuner	79	93	93	94	92
2	81	99	99	101	98
3	88	100	99	101	99
4	106	99	100	99	99
5	105	100	101	99	101
6 Bedst stillede kommuner	103	104	104	104	104
I alt	100	100	100	100	100

I basismodellen indgår alene de sociale kriterier, som i det nuværende system anvendes til opgørelse af det sociale udgiftsbehov. Der er altså ikke indregnet virkningen af, at der i den aldersbetingede udgiftsbehovsopgørelse i det nuværende system indgår et boligstøttekriterium og et førtidspensionskriterium. Her er det valgt at foretage den rene sammenligning i beregningen af det sociale udgiftsbehov.

Kapitel 5.4. indeholder en detaljeret beskrivelse af sammenhængen mellem de beregnede sociale udgiftsbehov og de faktiske sociale udgifter i det nuvæ-

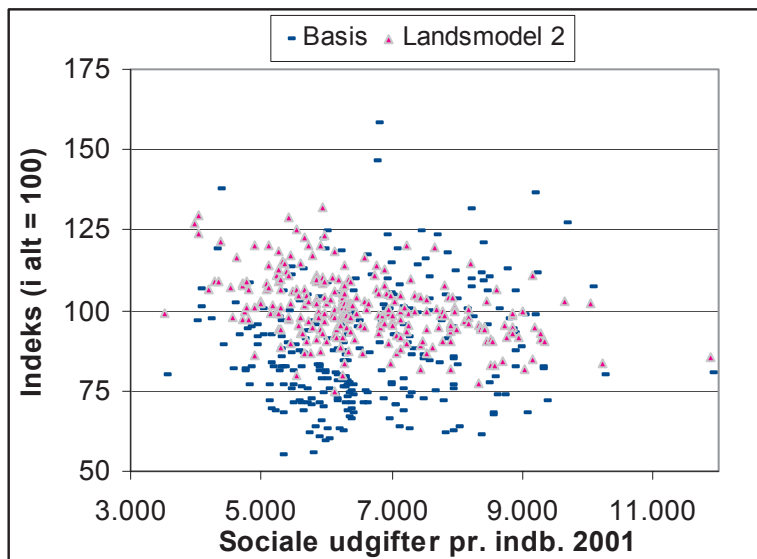
rende udligningssystem. Ved sammenligning med tabellerne i kapitel 5.4 ses, at strukturen i hvilke typer af kommuner, som over- henholdsvis underkompenseres i den nuværende beregning af de sociale udgiftsbehov, er den samme, hvad enten effekten af boligstøttekriteriet og førtidspensionskriteriet inddrages eller ej.

Det fremgår af tabel 19.4.21., at samtlige af de alternative modeller indsnævrer variationen i sammenhængen mellem opgjort udgiftsbehov og faktiske udgifter fordelt på kommunegrupper meget betydeligt. Det kan altså konstateres, at de alternative modeller medfører en bedre sammenhæng mellem beregnet udgiftsbehov og faktiske sociale udgifter end den nuværende model.

Selv om sammenhængen mellem socialt udgiftsbehov og sociale udgifter således er væsentlig tættere, fremgår det dog også af tabel 19.4.21., at der fortsat er visse variationer. Dette gør sig tydeligere gældende, hvis der betragtes enkelt kommuner, og må ses på baggrund af, at det er vanskeligt i en statistisk model fuldt ud, at beskrive forholdene der bestemmer de sociale udgifter i kommunerne med de mest ekstreme regional- og kommunaløkonomiske udgangspunkter.

For at illustrere sammenhængen mellem beregnede udgiftsbehov og faktiske sociale udgifter for enkelt kommuner nærmere er i figur 19.4.1. vist indekstallene for basis modellen og for model 2 på y-aksen og de sociale udgifter pr. indbygger på x-aksen.

Figur 19.4.1. Sammenligning mellem beregnet udgiftsbehov og faktiske sociale udgifter for den nuværende model og den alternative model 2.



Det fremgår af figuren, at sammenhængen mellem beregnede udgiftsbehov og faktiske sociale udgifter også er bedre, når sammenhængen betragtes på enkelt kommune niveau.

19.5. Mulig reform af udgiftsbehovsudligningen for hovedstadskommunerne med separate udgiftsbehovskriterier

Der er ovenfor vist eksempler på modeller for udgiftsbehovsudligningen, hvor udligningsniveauet i landsudligningen for den sociale udligning er sat forholdsvis højt, men hvor der til gengæld ikke foretages yderligere udligning for hovedstadskommunerne.

I dette afsnit foretages en statistisk analyse af de i udvalgsarbejdet foreslåede udgiftsbehovskriteriers forklaringssevne specifikt i forhold til de sociale udgifter i hovedstadsområdet.

19.5.1. Udligning af de sociale udgifter

Med henblik på at opnå sammenlignelige resultater i forhold til landsudligningen er afgrænsningen af udgiftsområderne identiske med analyserne i afsnit 19.4.3. De sociale udgifter er således defineret som i afsnit 19.1 og er baseret på regnskab 2001.

Det bemærkes, at analyserne vedrørende de sociale udgifter – i lighed med analyserne på landsplan jf. afsnit 19.4.3 – er foretaget ekskl. boligstøtte- og førtidspensionsudgifterne. Som konsekvens heraf indgår de variable, som er foreslået anvendt til forklaring heraf, derfor heller ikke i de statistiske analyser. De forklarende variable, som indgår i analysen, er derfor afgrænset til de nedenfor anførte.

Set i forhold til analysen for landsudligningen, jf. tabel 19.4.1, er det for langt størstepartens vedkommende de samme kriterier, som indgår i bruttolisten. Det bysociale kriterium og landsudligningens boligkriterium indgår dog ikke, men til gengæld indgår de to eksisterende kriterier, som er specifikke for hovedstadsudligningen – ”udlejningsboliger” og ”andel 25-49 årige uden erhvervsuddannelse”.

Tabel 19.5.1.

Kriterie type	Mulige forklarende variable
Kriteriet antal udlejningsboliger	Kriteriet antal udlejningsboliger 2003 i andele af alle boliger.
	Antal udlejningsboliger 2003 eksklusiv andelsboliger i andel af alle boliger
	Andel familier i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller i etagebyggeri eller i andet
	Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst
Kriteriet antal 25-49 årige uden erhvervsuddannelse	Kriteriet antal 25-49 årige uden erhvervsuddannelse
	Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt over 50 pct. af indkomst fra sociale ydelser
	Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler pr. 100 indb.
	Pct. Afgørelser pr. 15+ årige vedr. straffelov
Kriteriet børn af enlige forsørgere	Andel børn af enlige forsørgere
	Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par
	Andel børn i familier, hvis indkomst er i 0-2 kvartil i 3. års gnm. snit
	Andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst
Arbejdsledskriteriet	Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.
Sygelighedskriterium	Andel indskrivninger 17-67 årige psykiatri
	Andel senedage 17-67 årige psykiatri
Udlændingekriteriet	Andel udlændinge fra 3. lande
Flyttekriterier	Andel faktiske nettoflytninger 1996-00, modtagere af sociale overførsler 25-66 år
	Andel faktiske nettoflytninger 1996-00, modtagere af sociale overførsler 30-66 år
	Andel faktiske nettoflytninger 1996-99, grunduddannelse og uoplyst 25-66 år
	Andel faktiske nettoflytninger 1996-99, grunduddannelse og uoplyst 30-66 år
Diverse	Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt i laveste indkomstkvartil
	Familier i alment boligbyggeri mv. samt grunduddannelse eller uoplyst pr. 100 indb.
	Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.

Variablene er grupperet efter hvilke variable de – helt eller delvist – indgår som substitutter for. Baggrunden herfor er – med undtagelse af de særlige kriterier i hovedstadsudligningen, d.v.s. kriterierne ”andel udlejningsboliger” og ” 25-49 årige uden erhvervsuddannelse” – beskrevet i afsnit 19.2. De særlige kriterier for hovedstadsudligningen antages at beskrive udgiftsdrivende sociale forskelle, som er korreleret med henholdsvis boligkriteriet og det bysociale kriterium i landsudligningen, og testes derfor imod de kriterier, som i afsnit 19.2 blev anbefalet som substitut herfor.

Analyse af de sociale udgifter eksklusiv boligstøtte- og førtidspensionsudgifter

De enkelte kriterier er pr. definition relaterede. For at undgå de multikollinearitetsproblemer der vil opstå, hvis alle kriterier blev inddraget i samme model, er der - i lighed med analysen i afsnit 19.4.3 – foretaget regressioner på en række modeller, hvor der i første omgang inddrages en variabel, der substituerer hver af de 5 sociale kriterier i udgiftsbehovsudligningen i hovedstadsområdet: kriteriet antal udlejningsboliger, antal 25-49 årige uden erhvervsuddannelse, kriteriet børn af enlige forsørgere, arbejdsløsheds-kriteriet og endelig kriteriet udlændinge fra 3. lande.

På baggrund heraf udvælges en række grundmodeller, som efterfølgende søges suppleret med kriterierne fra de grupper, der beskriver sygelighed, flyttemønstre og diverse.

Analyserne fører til valget af modellerne præsenteret i tabel 19.5.2. For at undgå, at enkelte kriterier tilføres en uhensigtsmæssig stor vægt i udgiftsbehovsberegningen, er der lagt restriktioner på regressionskoefficienterne for de kriterier, hvis vægt ellers ville overstige 25 pct. i den sociale (eksklusiv førtidspension og boligstøtte) udgiftsbehovsberegning. Endvidere er i model 3 indlagt en restriktion på regressionskoefficienten for kriteriet antal indskrivninger pr. 17-67 årige – psykiatri svarende til at kriteriet tilføres en vægt på 10 pct. i den isolerede sociale udgiftsbehovsberegning. Baggrunden herfor er de i kapitel 19.2.3.9 nævnte problemer med kriteriet – blandt andet eksistensen af ekstreme værdier og eventuel påvirkelighed – hvilket gør anvendelsen af en højere vægt uhensigtsmæssig. Imod anvendelsen af særligt høje vægte tilknyttet enkeltkriterier taler også det såkaldte multikollinearitetsproblem, jf. nedenfor.

Tabel 19.5.2. Analyse af de sociale udgifter ekskl. boligstøtte- og førtidspensionsudgifterne pr. indbygger

	Parameter	P=0	Elasticitet
Model 1 (R²=87,92 %)			
Konstantled	1548,39	0,0104	
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger med mangler pr. 100 indbyggere	3366,52	<0,0001	0,10
Andel 25-49 årige uden erhvervsuddannelse	58,82	0,0035	0,21
Andel børn hos enlige samboende par eller par	48,18	0,0214	0,22
Andel 20-59 årige uden beskæftigelse udover 5 pct.	185	<0,0001	0,25
Restriktion på andel 20-59 årige uden beskæftigelse			
Model 2 (R²=86,79 %)			
Konstantled	2781,65	<0,0001	
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger med mangler pr. 100 indbyggere	3275,70	<0,0001	0,10
Andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst	89,00	<0,0001	0,25
Andel 20-59 årige uden beskæftigelse udover 5 pct.	185,00	<0,0001	0,25
Restriktion på andel 20-59 årige uden beskæftigelse			
Restriktion på andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grunduddannelse eller uoplyst			
Model 3 (R²=88,28 %)			
Konstantled	2097,27	<0,0001	
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger med mangler pr. 100 indbyggere	3200,28	<0,0001	0,09
Andel 25-49 årige uden erhvervsuddannelse	71,00	<0,0001	0,25
Andel 20-59 årige uden beskæftigelse udover 5 pct.	185,00	<0,0001	0,25
Antal indskrivninger pr. 17-67 årige - psykiatri	66827,00	<0,0001	0,10
Restriktion på andel 25-49 årige uden erhvervsuddannelse			
Restriktion på andel 20-59 årige uden beskæftigelse			
Restriktion på antal indskrivninger pr. 17-67 årige - psykiatri			

I skemaet er - udover de enkelte variable, de tilhørende parameterestimater og testene for statistisk signifikans - tillige angivet elasticiteten for de enkelte parametre. Elasticiteten angiver, hvor meget det pågældende kriterium i gennemsnit forklarer af udgifterne, dvs. andelen af det forklarede i ”gennemsnitskommunen” i forhold til de gennemsnitlige sociale udgifter.²⁷ Variation i elasticiteten for et givet kriterium mellem modellerne er således udtryk for ændringer i regressionskoefficienten – jo større regressionskoefficient, des større elasticitet.

Det fremgår, at modellerne forklarer knap 90 pct. af variationen i de sociale udgifter pr. indbygger.

Flere af kriterierne går igen i modellerne, hvilket hænger sammen med, at der i hver gruppe af kriterier er nogle kriterier, som generelt har den største statistiske forklaringssevne blandt alternativerne.

Arbejdsløshedskriteriet har i alle 3 modeller den maksimalt tilladte vægt i regressionerne svarende til 25 pct. jf. den angivne elasticitet. Kriteriet ”antal 25-49 årige uden erhvervsuddannelse” har også en betydelig vægt i alle 3 modeller og i model 3 den maksimalt tilladte vægt på 25 pct. Endelig antager de to kriterier baseret på børns familiemæssige baggrund ”andel børn hos enlige samboende par eller samlevende par” og ”andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst” også betydelige vægte og i model 2 antager kriteriet ”andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst” den maksimalt tilladte vægt.

Det ses endvidere af modellerne, at de to kriterier baseret på børns familiemæssige baggrund i nogen grad er substituerbare, hvilket også må være forventeligt. Desuden er kriteriet baseret på børn i familier, hvor højeste uddannelse er grunduddannelse eller uoplyst i nogen grad substituerbart med kriteriet baseret på 25-49 årige uden erhvervsuddannelse.

Blandt de nye kriterier kan det også konstateres, at der findes kriterier, der kan supplere de eksisterende kriterier. Især viser det sig at kriteriet ”Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger med mangler pr. 100 indbyggere” statistisk set forklarer nogle udgiftsdrivende sociale forhold, som ikke forklares af eksisterende kriterier. Sygelighedskriteriet ”Antal indskrivninger pr. 17-67 årige – psykiatri” kan også forklare nogle variationer i udgifterne, som ikke forklares ved de øvrige

²⁷ Elasticiteten beregnes ved at dividere produktet af den gennemsnitlige kriterieværdi og regressionskoefficienten med de gennemsnitlige sociale udgifter pr. borger.

kriterier. Det skal dog understreges, at kriteriet omfatter en række ekstreme værdier jf. afsnit 19.2, hvilket blandt andet er baggrunden for, at der lægges en restriktion på kriteriets vægt i model 3.

Endelig skal det bemærkes, at regressionsresultaterne generelt er mere stabile end tilfældet var i kapitel 19.4 vedrørende landsudligningen af udgiftsbehov. Det skyldes primært, at der indgår langt færre enheder i regressionerne for hovedstadsområdet end i landsudligningen, men formentlig også at hovedstadsområdet er mere segmenteret end landet som helhed, hvilket betyder, at variablene samvarierer mere, når hovedstadskommunerne betragtes isoleret. Der er således – statistisk udtrykt – såkaldte multikollinearitetsproblemer i regressionerne.

Beregning af vægte for udligning af sociale udgifter eksklusiv boligstøtte- og førtidspensionsudgifter.

I tabel 19.5.3 er vist forskellige beregnede vægte, svarende til de i afsnit 19.4.3 angivne alternative opgørelser af vægte. De første vægte er således beregnet på baggrund af OLS regressionen angivet i tabel 19.5.2, hvor der indgår en konstant blandt de forklarende variable. Eftersom en konstant ikke meningsfuldt vil kunne inddrages som kriterium i en egentlig udgiftsbehovsudligning, giver denne vægtfordeling imidlertid problemer.

Det andet sæt vægte er beregnet på baggrund af samme regression, men vægtene er bestemt som den andel af de sociale udgifter *eksklusiv den andel der forklares af konstanten*, som forklares af den enkelte variabel.

Endelig er det tredje sæt vægte bestemt på samme måde, men på baggrund af en OLS regression, hvor konstanten er udeladt. Specielt i de modeller, hvor konstanten indgår med en anseelig betydning, giver det betydelige skævheder i regressionen. Men det er altså skævheder, som også vil eksistere i selve udgiftsbehovsudligningsmodellen.

Der er ingen entydig måde at fastlægge vægtene på. De anførte vægte kan derfor kun medvirke til at fastlægge nogle niveauer, som der er statistisk belæg for. Det skal understreges, at også andre forhold (f.eks. hensyn til incitamentsproblemer) end de rent statistiske bør indgå i fastlæggelsen af vægtene.

Tabel 19.5.3. Beregnede vægte for udligning af sociale udgifter ekskl. boligstøtte- og førtidspensionsudgifter

	Vægte inkl. konstantled	Vægte ekskl. konstantled	Vægte på baggrund af OLS uden konstantled
Model 1			
Konstantled	23%		
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger med mangler pr. 100 indbyggere	10%	13%	8%
Andel 25-49 årige uden erhvervsuddannelse	21%	27%	27%
Andel børn hos enlige samboende par eller par	22%	28%	40%
Andel 20-59 årige uden beskæftigelse udover 5 pct.	25%	32%	25%
Model 2			
Konstantled	40%		
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger med mangler pr. 100 indbyggere	10%	16%	41%
Andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst	25%	42%	30%
Andel 20-59 årige uden beskæftigelse udover 5 pct.	25%	42%	30%
Model 3			
Konstantled	30%		
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger med mangler pr. 100 indbyggere	9%	14%	32%
Andel 25-49 årige uden erhvervsuddannelse	25%	36%	29%
Andel 20-59 årige uden beskæftigelse udover 5 pct.	25%	36%	28%
Antal indskrivninger pr. 17-67 årige - psykiatri	10%	14%	11%

Det fremgår af tabellen, at det især er arbejdsløshedskriteriet, men også kriteriet *antal 25-49 årige uden erhvervsuddannelse* og kriterierne vedr. børns

familiemæssige baggrund der på baggrund af regressionsresultaterne tildeles en høj vægt.

Det fremgår endvidere af tabellen, at konstantleddet forklarer en væsentlig andel af udgifterne i alle tre modeller. Specielt i model 2 er denne andel forholdsvis høj i betragtning af, at kriteriet ikke i praksis kan indgå i udgiftsberegningsberegningen. De høje vægte for konstantleddet er delvist en følge af de indlagte restriktioner på regressionskoefficienterne.

19.5.2. Udligning af boligstøtteudgifterne

Boligstøtteudgifterne mv. udlignes i en separat udligning i hovedstadsområdet, hvilket er udtryk for et ønske om et højt udligningsniveau på dette område.

I afsnit 19.1.4 foreslås den pågældende udligningsordning afskaffet. En afskaffelse heraf kan - med henblik på at imødegå ønsket om et højt udligningsniveau - dels ske ved at tillægge de sociale kriterier, der statistisk forklarer boligstøtteudgifterne bedst, en tilstrækkelig stor vægt i den generelle udligning i hovedstadsområdet, og dels ved at indføre kriterier med det formål at forklare boligstøtteudgifterne.

Med henblik på at finde egnede alternative kriterier til det eksisterende udligningskriterium, ”Antal udlejningsboliger”, undersøges mulighederne for at forklare udgifterne ved udvalgte kriterier. Boligstøtteudgifterne pr. indbygger søges i første omgang forklaret ved følgende beslægtede kriterier

- Boligstøttekriteriet
- Boligstøttekriteriet eksklusiv andelsboliger
- Udlejningsboliger
- Udlejningsboliger eksklusiv andelsboliger

I en simpel regression, hvori der medtages en konstant, har regressionerne med henholdsvis boligstøttekriteriet og udlejningsboliger en forklaringsgrad på ca. 75%. Regressionen med de samme kriterier eksklusiv andelsboliger er derimod - i modsætning til hvad der var tilfældet på landsplan, jf. afsnit 19.4 - væsentligt lavere med ca. 65%. Det er altså statistisk set *ikke* en fordel at udelade andelsboliger af opgørelsen af de to kriterier. På trods af, at beboere af andelsboliger kun i begrænset omfang kan modtage boligstøtte, vælges det at anvende kriteriet inklusiv andelsboliger til beskrivelse af boligstøtteudgif-

terne. Det gøres dels pga. den bedre statistiske sammenhæng, og dels pga. at antallet af udlejningsboliger i forvejen indgår i hovedstadsudligningen.

Afskaffelse af boligstøtteudligningen vil teknisk kunne ske ved at lade kriteriet ”Antal udlejningsboliger” indgå sammen med de øvrige kriterier i den generelle udgiftsbehovsudligning i hovedstadsområdet jf. ovenfor. Med henblik på at identificere hvilke af kriterierne i den generelle udgiftsbehovsudligning, der kan forklare nogle udgiftsdrivende sociale forhold for boligstøtteudgifterne, foretages ved hjælp af kriterierne i de i afsnit 19.5.1 anførte modeller en statistisk analyse. Det viser sig, at arbejdsløshedskriteriet (i en eller anden form) kan forklare nogle udgiftsdrivende sociale forhold vedrørende boligstøtteudgifterne, som ikke forklares af kriteriet ”Antal udlejningsboliger” jf. nedenstående regressioner.

Table 19.5.4. Analyse af boligstøtteudgifterne

	Parameter	P=0	Elasticitet
$R^2=0,7755$			
Konstantled	17,18	0,6737	
Antal udlejningsboliger i 2001 i forhold til alle boliger	7,36	<0,0001	0,64
Andel 20-59 årige uden beskæftigelse udover 5 pct.	17,15	0,0051	0,33

Beregning af vægte for udligning af boligstøtteudgifterne

I lighed med tidligere er der på baggrund af regressionsresultaterne beregnet tre sæt vægte.

Tabel 19.5.5. Beregnede vægte for udligning af boligstøtteudgifterne.

	Vægte inkl. konstantled	Vægte ekskl. konstantled	Vægte på baggrund af OLS uden konstantled
Konstantled	4%		
Antal udlejningsboliger i 2001 i forhold til alle boliger	64%	66%	65%
Andel 20-59 årige uden beskæftigelse udover 5 pct.	32%	34%	35%

Fastlæggelse af kriterievægte i den endelige model vil – udover parameterestimerne – afhænge af boligstøtteudgifternes andel af de samlede udgifter i udgiftsbehovsudligningen vedrørende de sociale udgifter.

Tabel 19.5.6. Boligstøtteudgifternes andel af de sociale udgifter.

Samlede sociale udgifter 2001	13,1 mia. kr.
Boligstøtteudgifterne 2001	1,37 mia. kr.
Andel af samlede sociale udgifter 2001	10,49 pct.

Som det fremgår af tabel 19.5.6. udgjorde boligstøtteudgifterne ca. 10 pct. af de samlede sociale udgifter i hovedstadsområdet i 2001. De kriterier, som særligt inddrages til forklaring af boligstøtteudgifterne, skal således inddrages med en vægt på ca. 10 pct. i den samlede hovedstadsudligning.

19.5.3. Udligning af førtidspensionsudgifterne.

I indeværende afsnit testes de forklarende variable, som i 19.2.3.5 blev anbefalet til forklaring af udgiftsvariationerne vedrørende førtidspensionsudgifterne, ligesom de i afsnit 19.5.1 signifikante kriterier vil blive inddraget i analyserne.

Førtidspensionsudgifter

Det er de kommunale førtidspensionsudgifter i regnskab 2001 pr. indbygger, som søges forklaret.

Førtidspensionskriterierne

På baggrund af anbefalingerne i afsnit 19.2.3.5 testes følgende kriterier, som direkte er rettet mod førtidspensionsudgifterne.

Tabel 19.5.7. Kriterier til forklaring af førtidspensionsudgifter

Aldersbetinget førtidspensionskriterium
Kønsbetinget førtidspensionskriterium
Indbyggertalsbetinget førtidspensionskriterium
Uddannelsesbetinget førtidspensionskriterium
Faktiske nettoflytninger 1996-00, førtidspensionister 25-66 år
Faktiske nettoflytninger 1996-00, førtidspensionister 30-66 år

Analyser af førtidspensionsudgifterne

Alene på baggrund af de kriterier, der direkte forklarer førtidspensionsudgifterne, jf. ovenstående tabel, samt det eksisterende demografiske kriterium herfor, ”Erhvervsbetinget førtidspension”, viser multiple regressionsanalyser, at det nuværende kriterium så at sige udkonkurrerer de øvrige kriterier. I en simpel lineær regression er forklaringsgraden for kriteriet ”Erhvervsbetinget førtidspension” isoleret set ca. 65 pct., mens førtidspensionskriteriet baseret på uddannelse er det eneste af de alternative kriterier, der med en forklaringssevne på ca. 46 pct. har en betydelig samvariation med førtidspensionsudgifterne.

Som det fremgik af kapitel 19.2.3.5 er der imidlertid flere årsager til, at det nuværende erhvervsbetingede førtidspensionskriterium ønskes afskaffet blandt andet opgørelsesmæssige problemer og høje enhedsværdier som følge af en relativt lav sum af kriteriet for samtlige kommuner.

Ved at lade de i afsnit 19.5.1 signifikante sociale kriterier i den generelle hovedstadsudligning indgå i regressionsanalyser med henholdsvis kriterierne ”Erhvervsbetinget førtidspension” og ”Uddannelsesbetinget førtidspensionskriterium pr. 100 indbyggere”, fås følgende alternative model.

Tabel 19.5.8. Analyse af førtidspensionsudgifterne pr. indbygger

	Parameter	P=0	Elasticitet
$R^2=0,6554$			
Konstantled	-2,22	0,8570	
Antal indskrivninger pr. 17-67 årige - psykiatri	2922,79	0,0005	0,27
Andel 25-49 årige uden erhvervsuddannelse	3,39	<0,0001	0,75

Modellen forklarer ca. 65 pct. af udgiftsvariationen, og forklarer dermed det samme som det eksisterende kriterium. Der er således statistisk set gode muligheder for at erstatte det nuværende kriterium, ”erhvervsbetinget førtidspension”, med alternative kriterier.

Det bemærkes, at modellen udelukkende omfatter generelle sociale kriterier, jf. afsnit 19.5.1.

Beregning af vægte for udligning af førtidspensionsudgifterne

I lighed med tidligere er der på baggrund af regressionsresultaterne beregnet tre sæt vægte.

Tabel 19.5.9. Beregnede vægte for udligning af førtidspensionsudgifter

	Vægte inkl. konstantled	Vægte ekskl. konstantled	Vægte på baggrund af OLS uden konstantled
Model 1			
Konstantled	-2%		
Antal indskrivninger pr. 17-67 årige - psykiatri	27%	27%	27%
Andel 25-49 årige uden erhvervsuddannelse	75%	73%	73%

Det er særligt kriteriet ”Andel 25-49 årige uden erhvervsuddannelse” der tildeles en høj vægte.

I den samlede model for udligning af de sociale udgifter skal de udvalgte kriterier (den udvalgte model) indgå med en samlet vægt på 15,6 pct. sva-

rende til førtidspensionsudgifternes andel af de samlede sociale udgifter jf. nedenstående tabel.

Tabel 19.5.10. Førtidspensionsudgifternes andel af de samlede sociale udgifter

Samlede sociale udgifter 2001	13,1 mia. kr.
Førtidspensionsudgifter 2001	2,04 mia. kr.
Andel af samlede sociale udgifter 2001	15,6 pct.

19.5.4. Udligning for grundtakstområdet

Københavns og Frederiksberg Kommuner er ikke omfattet af grundtakstmodellerne, og indgår derfor ikke i de efterfølgende analyser.

Udgifterne på grundtakstområdet

Udgifterne på grundtakstområdet er – i lighed med analyserne for landsudligningen - opgjort på baggrund af (1) de forhåndsansøgte refusionsbeløb for de tre første kvartaler af 2002, (2) de efterbetalte refusionsbeløb for de første kvartaler samt (3) kvartalsgennemsnittet heraf.

Kriterierne på grundtakstområdet

Der findes på nuværende tidspunkt ikke data, som specifikt er relateret til forklaring af udgiftsvariationerne på grundtakstområdet. Derfor vurderes samtlige kriterier, der for det sociale område som helhed findes relevant, jf. tabel 19.5.1.

Analyse af udgifterne på grundtakstområdet

Sammenligninger af simple korrelationskoefficienter mellem udgifterne på grundtakstområdet og de i tabel 19.5.1 anførte sociale kriterier viser, at korrelationen er større for hovedstadsområdet som helhed i forhold til de tilsvarende korrelationskoefficienter på landsplan. På den baggrund synes der at være bedre mulighed for at forklare udgiftsvariationerne på grundtakstområdet for hovedstadsområdet i forhold til landsudligningen, jf. afsnit 19.4.6.

De enkelte kriterier er pr. definition relaterede. For at undgå de multikollinearitetsproblemer der vil opstå, hvis alle kriterier blev inddraget i samme model, er der foretaget regressioner på en række modeller, hvor der for hver regression substitueres for hver af de 5 sociale kriterier i udgiftsbehovsudligningen for hovedstadsområdet. De modeller, der vurderes at være stærkest, er angivet i tabel 19.5.10.

Tabel 19.5.11. Analyse af udgifterne på grundtakstområdet

	Parameter	P=0	Elasticitet
Model 1			
R ² =0,4869			
Konstantled	108,39	0,0014	
Andel børn i familier, hvis indkomst er i 0-2 kvartil i 3. Års gennemsnit	7,49	<0,0001	0,65
Model 2			
R ² =0,4647			
Konstantled	106,59	0,0032	
Udlejningsboliger 2003 i andel af alle boliger	1,45	0,0393	0,19
Andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst	7,63	0,0005	0,47
Model 3			
R ² =0,4652			
Konstantled	115,06	0,0014	
Udlejningsboliger undtaget andelsboliger 2003 i andel af alle boliger	1,50	0,0383	0,18
Andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst	7,39	0,0010	0,45
Model 4			
R ² =0,4733			
Konstantled	116,40	0,0011	
Andel familier i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri eller i andet	2,09	0,0257	0,24
Andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst	6,19	0,0121	0,38

Tre af modellerne er variationer af de substituerbare kriterier. Model 2, 3 og 4 indeholder således alle kriteriet ”andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst” samt et boligkriterium. Model 1 indeholder derimod kun et enkelt kriterium baseret på børns familiemæssige indkomstforhold.

Beregning af vægte for udgifterne på grundtakstområdet

Tabel 19.5.12 angiver de beregnede vægte, der er udarbejdet på baggrund af regressionskoefficienterne og de gennemsnitlige variabelværdier.

Tabel 19.5.12. Beregnede vægte for udligning af udgifterne på grundtakstområdet

	Vægte inkl. konstantled	Vægte ekskl. konstantled	Vægte på baggrund af OLS uden konstantled
Model 1			
Konstantled	35%		
Andel børn i familier, hvis indkomst er i 0-2 kvartil i 3. Års gennemsnit	65%	100%	100%
Model 2			
Konstantled	34%		
Udlejningsboliger 2003 i andel af alle boliger	19%	29%	25%
Andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst	47%	71%	75%
Model 3			
Konstantled	37%		
Udlejningsboliger undtaget andelsboliger 2003 i andel af alle boliger	18%	28%	20%
Andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst	45%	72%	80%
Model 4			
Konstantled	38%		
Andel familier i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri eller i andet	24%	39%	27%
Andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst	38%	61%	73%

Analyserne i indeværende kapitel er foretaget på baggrund af det kommunale forbrug vedrørende grundtakstområdet – og dermed ikke alene på merudgiften ved finansieringsomlægningen. Det antages, at udgiftsstigningen i forbindelse med finansieringsomlægningen er (nogenlunde) proportional med de samlede udgifter på området, således at regressionsresultaterne kan lægges til grund for de efterfølgende modelberegninger.

19.5.5. Fastlæggelsen af kriteriernes samlede vægt

I afsnit 19.5.1 blev der fremlagt 3 mulige modeller til forklaring af de sociale udgifter eksklusiv boligstøtte- og førtidspensionsudgifterne, mens der i afsnit 19.5.2 og 19.5.3 blev fremlagt modeller til forklaring af udgifterne vedrørende henholdsvis boligstøtte- og førtidspensionsudgifterne. Endelig blev der i afsnit 19.5.4 fremlagt 4 modeller til forklaring af udgifterne på grundtakstområdet.

Det er nærliggende, at udvælge kombinationer af de i afsnit 19.5.1 til 19.5.4 anbefalede modeller til beskrivelse af de samlede sociale udgifter.

De efterfølgende modeller bygger således på en af de viste modeller til forklaring af de sociale udgifter, jf. tabel 19.5.3, kombineret med den bedst forklarende model til forklaring af henholdsvis boligstøtteudgifterne og førtidspensionsudgifterne, jf. tabellerne 19.5.5 og 19.5.9. Endelig indgår to af modellerne til forklaring af udgifterne på grundtakstområdet.

Model 1 til forklaring af de sociale udgifter eksklusiv boligstøtte og førtidspensionsudgifterne er valgt frem for de øvrige to præsenterede modeller i kapitel 19.5.3. på grund af, at modellen har en højere forklaringsgrad end model 2, samt mere stabile vægte end model 2 og 3, jf. tabel 19.5.3. De ustabile vægte skyldes i høj grad, at de pålagte restriktioner er meget bindende i model 2 og 3, hvilket også kan tolkes sådan, at anvendelse af disse modeller uden restriktioner ville medføre, at udgiftsbehovsberegningen ville blive meget afhængig af enkelte tungtvejende kriterier.

Model 1 til forklaring af udgifterne på grundtakstområdet er fravalgt, fordi det i betragtning af den kun marginalt bedre forklaringsgrad frem for de øvrige modeller, ikke er ønskeligt at inddrage en variabel, der dels vil samvariere med beskatningsgrundlagsudligningen, og dels kræver en relativt kompliceret særkørsel fra Danmarks Statistik. Boligkriteriet der indgår i model 2, som inddrages i de kombinerede modeller, indgår allerede i hovedstadsudligningen, hvilket er baggrunden for at vælge denne model frem for model 3, der stort set har samme forklaringsgrad.

Sammensætningen af kriteriernes vægtfordeling afhænger dels af hvilke modeller, der anvendes, og dels af udgiftsandelene områderne imellem. Boligstøtteudgifterne og førtidspensionsudgifterne udgjorde henholdsvis 10,49 pct. og 15,6 pct. af de samlede sociale udgifter i 2001, jf. tabel 19.5.5 og 19.5.9. Disse udgiftsandele fastholdes i de efterfølgende beregninger vedrørende fastlæggelse af kriteriernes samlede vægte.

Af den samlede merudgift på grundtakstområdet på ca. 5,4 mia. kr. jf. kapitel 9 kan 1,2 mia. kr. henføres til merudgifter i kommunerne i hovedstadsområdet svarende til ca. 10 pct. af de samlede sociale udgifter i 2001. På den baggrund sammenvejes kriteriernes vægte i de valgte modeller ved at anvende de i tabel 19.5.12 angivne vægte for udgiftsmodellerne, idet modellernes samlede vægte inkl. grundtakstområdet anvendes.

Tabel 19.5.13. modellernes vægte – hovedstadsudligningen

	Modellernes vægte uden inddragelse af grundtakstområdet	Modellernes samlede vægte
De sociale udgifter eksklusiv boligstøtte- og førtidspensionsudgifterne	74%	64%
Førtidspensionsudgifter	16%	16%
Boligstøtteudgifter	10%	10%
Udgifter på grundtakstområdet		10%

Ved at sammenveje vægtfordelingen på grundlag af regressionsresultaterne med ovenstående fordeling af de sociale udgifter fås den i tabel 19.5.14 viste vægtfordeling.

Model 1 er sammensat af model 1 til forklaring af de sociale udgifter eksklusiv boligstøtte og førtidspensionsudgifterne, de viste modeller til forklaring af henholdsvis boligstøtte og førtidspensionsudgifterne og endelig af model 2 til forklaring af udgifterne på grundtakstområdet.

Model 2 er sammensat af model 1 til forklaring af de sociale udgifter eksklusiv boligstøtte og førtidspensionsudgifterne, de viste modeller til forklaring af henholdsvis boligstøtte og førtidspensionsudgifterne og endelig af model 4 til forklaring af udgifterne på grundtakstområdet.

Tabel 19.5.14. Kriteriernes samlede beregnede vægte

	Vægte inkl. konstantled	Vægte ekskl. Konstantled	Vægte på baggrund af OLS uden konstantled
Model 1			
Konstantled	18%		
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddan- nelse på overførselsindkomst til almene boliger med mangler pr. 100 indbyggere	6%	8%	5%
Andel børn hos enlige samboende par eller par	14%	18%	26%
Andel 20-59 årige uden beskæftigelse udover 5 pct.	19%	24%	20%
Andel børn i familier, hvor højeste uddan- nelse er grundskole eller uoplyst	5%	7%	8%
Andel 25-49 årige uden erhvervsuddannel- se	25%	29%	29%
Antal indskrivninger pr. 17-67 årige - psykiatri	4%	4%	4%
Andel udlejningsboliger i 2001 i forhold til alle boliger	8%	10%	9%
Model 2			
Konstantled	19%		
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddan- nelse på overførselsindkomst til almene boliger med mangler pr. 100 indbyggere	6%	8%	5%
Andel børn hos enlige samboende par eller par	14%	18%	26%
Andel 20-59 årige uden beskæftigelse udover 5 pct.	19%	24%	20%
Andel børn i familier, hvor højeste uddan- nelse er grundskole eller uoplyst	4%	6%	7%
Andel 25-49 årige uden erhvervsuddannel- se	25%	29%	29%
Antal indskrivninger pr. 17-67 årige - psykiatri	4%	4%	4%
Andel udlejningsboliger i 2001 i forhold til alle boliger	6%	7%	7%
Andel familier i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri eller i andet.	2%	4%	3%

På baggrund af ovenstående vægte er nedenfor vist en skønsæssig fordeling for hver af de to modeller. Denne vægtfordeling danner grundlag for de efterfølgende udligningsberegninger.

Tabel 19.5.15. Skønsæssig vægtfordeling for hver af de to modeller vedr. opgørelse af udgiftsbehov i hovedstadsområdet

	Model 1	Model 2
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger med mangler pr. 100 indbyggere	5%	5%
Andel børn hos enlige samboende par eller par	15%	20%
Andel 20-59 årige uden beskæftigelse udover 5 pct.	25%	25%
Andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst	10%	10%
Andel 25-49 årige uden erhvervsuddannelse	30%	20%
Antal indskrivninger pr. 17-67 årige – psykiatri	5%	5%
Andel udlejningsboliger i 2001 i forhold til alle boliger	10%	10%
Andel familier i alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri eller i andet.		5%

Mange af kriterierne går igen i forhold til modellerne for landsudligningen. Kriteriet ”tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger med mangler”, kriteriet ”25-49 årige uden erhvervsuddannelse” og kriteriet ”antal indskrivninger pr. 17-67 årige i psykiatrien” indgår således stort set med samme vægt som i modellerne for landsudligningen.

Kriteriet ”andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par” indgår med en lidt lavere vægt end i landsudligningen, mens arbejdsløshedskriteriet indgår med en lidt højere vægt end i landsudligningen.

Endelig indgår de 3 kriterier ”andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst”, ”andel udlejningsboliger” og andel familier i

alment boligbyggeri, i lejet enfamilie eller etagebyggeri eller i andet” ikke i landsudligningen.

Vægtfordelingen er dels betinget af kriteriernes forklaringssevne på de analyserede udgiftsområder, og dels betinget af udgiftsområdernes størrelse i forhold til de samlede sociale udgifter.

19.5.6. Samlede alternative modeller

På baggrund af overvejelserne vedrørende udeladelse af visse udgifter i udgiftsbehovsudligningen, samt overvejelserne vedrørende en tredelt udgiftsbehovsudligningsmodel jf. 19.4.1, opstilles i indeværende afsnit alternative modeller, hvor de i afsnit 19.5.5 nævnte udgiftsbehovsmodeller anvendes. Boks 19.5.1 beskriver den nuværende model, som hvert alternativ vil blive sammenlignet med i de byrdefordelmæssige beregninger.

Boks 19.5.1. Nuværende udgiftsbehovsmodel i hovedstadsudligningen

Grundmodel		
De samlede primærkommunale nettodrifts- og anlægsudgifter udlignes i en model der består af et aldersbetinget udgiftsbehov og et socialt betinget udgiftsbehov. Endvidere foretages en særlig udligning vedrørende boligstøtte.		
Det aldersbetingede udgiftsbehov består af 75 pct. af udgifterne og det socialt betingede udgiftsbehov består af 25 pct. af udgifterne.		
Det samlede beregnede udgiftsbehov udlignes med 40 pct.		
Aldersbetinget udgiftsbehov		
- vægte er bestemt af udgifternes fordeling på kriterierne		
		Hovedstadsudl.
0-6 årige		17,4%
7-16 årige		3,4%
7-16 årige korrigeret		28,5%
17-19 årige		0,9%
20-24 årige		2,6%
25-34 årige		7,4%
35-39 årige		3,8%
40-64 årige		11,7%
65-74 årige		5,3%
75-84 årige		8,3%
85+ årige		6,9%
Kriteriet erhvervsbetinget førtidspension		3,8%
Socialt betinget udgiftsbehov		
Børn af enlige forsørgere		32,5%
Antal udlejningsboliger		20,0%
20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct.		25,0%
Antal udlændinge fra 3. lande		10,0%
25-49-årige uden erhvervsuddannelse		12,5%

De alternative udgiftsbehovsmodeller er beskrevet i boks 19.5.2. Modellerne er – i lighed med modellerne vedrørende landsudligningen, jf. afsnit 19.4.8 - sammensat ved at kombinere forslaget om udeladelse af administrationsudgifterne mv. af udgiftsbehovsudligningen med indførelsen af en differentieret (tredelt) udgiftsbehovsmodel, samt forslaget om at ophæve den særlige boligstøtteudligning i hovedstadsområdet.

Nedenfor er den aldersbetingede udligning kombineret med hver af de to alternative modeller for den socialt betingede udgiftsbehovsudligning, jf. afsnit 19.5.5. De anvendte vægte for kriterierne for hver af de to alternative modeller fremgår af tabel 19.5.15.

Boks 19.5.2. Alternative udgiftsbehovsmodeller i hovedstadsudligningen

Alternative modeller		
De primærkommunale nettodrifts- og anlægsudgifter undtaget administrationsudgifter mv. udlignes i en model, der består af et beregnet aldersbetinget udgiftsbehov, mens de primærkommunale sociale udgifter udlignes i en model, der består af et beregnet socialt betinget udgiftsbehov. Den særlige boligstøtteudligning udgår.		
Det beregnede aldersbetingede udgiftsbehov udlignes med 10 pct., mens de beregnede sociale udgiftsbehov udlignes med 10 pct.		
Aldersbetinget udgiftsbehov		
- vægte er bestemt af udgifternes fordeling på kriterierne		
		Hovedstadsudl.
0-6 årige		18,7%
7-16 årige		2,2%
7-16 årige korrigeret		32,7%
17-19 årige		0,9%
20-24 årige		2,5%
25-34 årige		7,2%
35-39 årige		3,6%
40-64 årige		10,8%
65-74 årige		5,0%
75-84 årige		8,8%
85+ årige		7,6%

Socialt betinget udgiftsbehov		
	Model 1	Model 2
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger med mangler pr. 100 indbyggere	5%	5%
Andel børn hos enlige samboende par eller par	15%	20%
Andel 20-59 årige uden beskæftigelse udover 5 pct.	25%	25%
Andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst	10%	10%
Andel 25-49 årige uden erhvervsuddannelse	30%	20%
Antal indskrivninger pr. 17.67 årige – psykiatri	5%	5%
Andel udlejningsboliger i 2001 i forhold til alle boliger	10%	10%
Andel familier i alment boligbyggeri, i lejet énfamilie eller etagebyggeri eller i andet		5%

Det bemærkes, at kriteriet ”erhvervsbetinget førtidspension”, ligesom i landsudligningen er udgået i den demografiske udgiftsbehovsudligning²⁸.

²⁸ I den demografiske udgiftsbehovsudligning udlignes samtlige nettodrifts- og anlægsudgifter undtaget administrationsudgifterne. Den demografiske udgiftsbehovsudligning foretages ved at fordele udgifterne efter folketal på basis af beregnede enhedsbeløb. De enhedsbeløb, som indgår i opgørelsen af det aldersbestemte udgiftsbehov, er beregnet ud fra en vægtfordeling, som skal afspejle de enkelte aldersgruppers gennemsnitlige forbrug af kommunale ydelser.

Ved afskaffelse af kriteriet ”erhvervsbetinget førtidspension” skal der – med henblik på opgørelse af en revideret vægtfordeling af de givne aldersgruppers ressourcetræk - fastlægges en fordelingsnøgle, der så vidt mulig afspejler de enkelte aldersgruppers ressourcetræk af førtidspensionsudgifterne. I indeværende sammenhæng er fordelingen på aldersgrupper foretaget på basis af en landsgennemsnitligt udgift pr. 17-64 årige vedrørende førtidspensionsudgifterne.

Endelig bemærkes, at de sociale udgifter i denne model for hovedstadsudligning udlignes med 10 pct., hvor de i analysen vedrørende landsudligningen er udlignet med 75 pct., jf. afsnit 19.4.8. Udligningsniveauet for det sociale udgiftsbehov for en hovedstadskommune kan for de to udligningsordninger under ét på den baggrund siges at udgøre 85 pct., svarende til det marginale udligningsniveau for en hovedstadskommune i det eksisterende system.

Afskaffelsen af boligstøtteudligningen er sket ved at lade udgifterne hertil indgå i den generelle udligning af udgiftsbehovene i hovedstadsområdet. Konkret er indarbejdelsen af udligningen af disse udgifter sket ved, at udgifterne til området er fordelt på aldersgrupper efter indbyggertal, og herefter indarbejdet i udligningsberegningerne på lige fod med de øvrige nettodrifts- og anlægsudgifter i både den demografiske og sociale udgiftsbehovsudligning. Det skal i den forbindelse understreges, at den sociale udgiftsbehovsudligning er styrket i relation til udligning af boligstøtteudgifterne, idet der særskilt er inddraget kriterier, som statistisk er fundet egnede til forklaring af udgiftsvariationerne på området jf. ovenfor.

19.5.7. Byrdefordelingsmæssige beregninger

Nedenfor er vist de byrdefordelingsmæssige forskydninger ved erstatning af den nuværende udgiftsbehovsudligning i hovedstadsområdet med en af de to modeller.

Tabel 19.5.16. Byrdefordelingsmæssig forskydning af model 1 og 2 uden landsudligning. Udligningsniveau: 10 pct. i den aldersbetingede udligning og 10 pct. i den socialt betingede udligning

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)	
	Model 1	Model 2
Regionaløkonomisk udgangspunkt¹⁾		
1 Dårligst stillede kommuner	0,41	0,41
2	0,09	0,10
3	-0,07	-0,08
4	-0,23	-0,23
5	-0,54	-0,54
6 Bedst stillede kommuner	-0,20	-0,20
Kommunaløkonomisk udgangspunkt¹⁾		
1 Dårligst stillede kommuner	0,39	0,41
2	0,34	0,34
3	-0,11	-0,11
4	-0,30	-0,30
5	-0,28	-0,29
6 Bedst stillede kommuner	-0,22	-0,23

¹⁾Grupperingerne er dannet på baggrund af samme datamateriale, som anvendt ved gruppering af samtlige kommuner. Der er 5 kommuner i gruppe 1 og 6, 8 kommuner i gruppe 2 og 5 og 12 i hver af grupperne 3 og 4. Grupperingerne fremgår af appendiks 19.2.

Som det fremgår af tabel 19.5.16, vil de skitserede modeller for udgiftsbehovsudligning generelt være til gavn for de bedre stillede kommuner og til skade for de dårligst stillede kommuner, uanset om de bedømmes ud fra et regionaløkonomisk eller kommunaløkonomisk udgangspunkt. Baggrunden herfor er i høj grad, at de alternative modeller, hvor de aldersbetingede- og de sociale udgiftsbehov udlignes med 10 pct., sammenlignes med den nuvæ-

rende hovedstadsudligning, hvor udgiftsbehovene udlignes med 40 pct. Virkningerne er altså i betydelig grad udtryk for en mindsket udligning specifikt i hovedstadsområdet.

For at belyse dette er i tabel 19.5.17 vist de byrdefordelingsmæssige virkninger ved at indføre ovenstående modeller i en situation hvor hovedstadsudligningen og boligstøtteudligningen helt er afskaffet.

Tabel 19.5.17. Byrdefordelingsmæssig forskydning ved at indføre model 1 og 2 uden landsudligning i en situation uden hovedstads- og boligstøtteudligning

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)	
	Model 1	Model 2
Regionaløkonomisk udgangspunkt¹⁾		
1 Dårligst stillede kommuner	-0,26	-0,26
2	-0,05	-0,04
3	0,10	0,09
4	0,13	0,13
5	0,28	0,28
6 Bedst stillede kommuner	0,12	0,12
Kommunaløkonomisk udgangspunkt¹⁾		
1 Dårligst stillede kommuner	-0,12	-0,10
2	-0,22	-0,22
3	0,04	0,04
4	0,20	0,20
5	0,20	0,19
6 Bedst stillede kommuner	0,14	0,13

¹⁾Se tabel 19.5.16.

Det ses af tabellen, at det er kommunerne i de to relativt set dårligst stillede grupper uanset om udgangspunktet er det regional- eller det kommunaløkonomiske, som har fordel af de alternative modeller for hovedstadsudligningen.

De byrdefordelingsmæssige virkninger af de to modeller er næsten overensstemmende, dog ses det, at model 1 tilfører de regional- og kommunaløkonomisk dårligst stillede kommuner lidt flere midler end model 2.

De byrdefordelmæssige virkninger adskiller sig altså ikke væsentligt for de to modeller, hvilket også ses, at være tilfældet når kommunerne betragtes enkeltvist som i den efterfølgende tabel. Tabellen omfatter de kommuner, der har tab eller gevinst på over 0,75 pct. af beskatningsgrundlaget i en eller flere af modellerne sammenlignet med den nuværende udligningsmodel.

Tabel 19.5.18. Byrdefordelmæssige forskydninger for udvalgte kommuner af model 1-2

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)	
	Model 1	Model 2
Kommuner med tab på over 0,75 pct. af beskatningsgrundlaget i en eller flere modeller		
183 Ishøj	0,90	0,93
153 Brøndby	0,89	0,90
165 Albertslund	0,81	0,81
Kommuner med gevinst på over 0,75 pct. af beskatningsgrundlaget i en eller flere modeller		
271 Vallø	-1,02	-1,01
261 Lejre	-0,96	-0,95
251 Bramsnæs	-0,87	-0,86
187 Vallensbæk	-0,85	-0,83
263 Ramsø	-0,81	-0,80
235 Stenløse	-0,77	-0,77
267 Skovbo	-0,76	-0,74

Der er tre kommuner, der har tab på over 0,75 procent af beskatningsgrundlaget, mens syv kommuner har en gevinst på over 0,75 pct. af beskatningsgrundlaget.

19.5.8. Beregnet udgiftsbehov sammenlignet med faktiske sociale udgifter

For at kunne vurdere om de alternative modeller forbedrer sammenhængen mellem de beregnede sociale udgiftsbehov og de faktiske sociale udgifter er i tabel 19.5.6 vist forholdet mellem de beregnede sociale udgiftsbehov og de faktiske sociale udgifter, som defineret i kapitel 19.1.3, fordelt på de to kommunegrupper anvendt for hovedstadsområdet.

Sammenligningen mellem udgiftsbehov foretages for den nuværende hovedstadsmodel, for de to ovenstående alternative hovedstadsmodeller og for den alternative udgiftsbehovsudligningsmodel 2 for landsudligningen.

Indekstallet for hele hovedstadsområdet er 100 svarende til, at de samlede beregnede udgifter er lig de samlede faktiske udgifter. Når indekstallet overstiger 100 for en kommunegruppering svarer dette til, at det beregnede udgiftsbehov overstiger de faktisk opgjorte udgifter, mens det modsatte er tilfældet, når indekstallet er under 100. Når indekstallet for de regionaløkonomisk dårligst stillede kommuner i hovedstadsområdet er 106 i model 1, kan det således tolkes sådan, at det beregnede udgiftsbehov overstiger de faktisk opgjorte sociale udgifter med 6 pct. for denne kommunegruppe.

Tabel 19.5.19. Sammenligning mellem beregnet udgiftsbehov og faktiske sociale udgifter for den nuværende model, de 2 alternative modeller præsenteret i afsnit 19.5.6. samt den alternative model 2 for landsudligningen

	Indeks (Hele hovedstadsområdet =100)			
	Basis model	Model 1	Model 2	Landsmodel 2
Regionaløkonomisk udgangspunkt¹⁾				
1 Dårligst stillede kommuner	111	106	106	103
2	91	97	96	97
3	99	100	101	102
4	90	92	93	95
5	81	87	86	90
6 Bedst stillede kommuner	100	96	100	106
I alt	100	100	100	100
Kommunaløkonomisk udgangspunkt¹⁾				
1 Dårligst stillede kommuner	91	98	95	96
2	108	105	104	102
3	85	91	91	92
4	95	101	100	103
5	99	94	97	99
6 Bedst stillede kommuner	102	98	102	108
I alt	100	100	100	100

¹⁾Se tabel 19.5.16.

På baggrund af ovenstående tabel kan det for det første konstateres, at den nuværende model til opgørelse af det sociale udgiftsbehov i hovedstadsområdet ikke indebærer entydige strukturelle skævheder, hvad enten der tages udgangspunkt i kommunernes regionaløkonomiske eller kommunaløkonomiske situation. Den nuværende hovedstadsmodel til beskrivelse af de kommunale udgiftsbehov ser således ud til at give en bedre beskrivelse af hovedstadskommunernes sociale udgifter, end den nuværende landsudligningsmodel gør for samtlige landets kommuner.

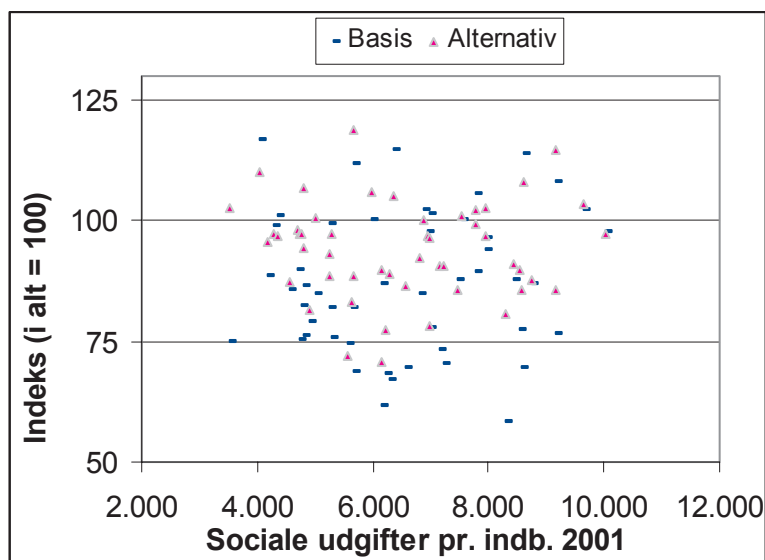
De alternative modeller ser dog ud til at forbedre sammenhængen mellem beregnede sociale udgiftsbehov for flere grupperinger end de forværrer sammenhængen. De alternative modeller giver altså, trods et forholdsvis godt udgangspunkt i det eksisterende system, en bedre sammenhæng. Det

samme kan siges om modellen, hvor kriterierne i den alternative landsudligningsmodel 2 anvendes på hovedstadsområdet.

Der er tilsyneladende ingen deciderede strukturelle skævheder i den nuværende hovedstadsmodel for opgørelse af de sociale udgiftsbehov. Samtidig er indekstallene i tabel 19.5.19, pga. det - relativt til landsudligningen - lave antal kommuner i hver gruppering, i betydelig grad påvirkede af enkelt kommuners sammenhæng mellem opgjorte udgiftsbehov og udgifter. Derfor kan det for hovedstadsudligningen give et bedre billede at vise en figur for sammenhængen mellem opgjorte udgiftsbehov og sociale udgifter for hver enkelt kommune, som det er gjort i figur 19.5.1. Af overskuelighedshensyn er sammenhængen alene vist for den nuværende model og for model 1.

Optimalt set skulle figur 19.5.1 vise en vandret streg ved en indeks værdi på 100. Det ville betyde, at det beregnede sociale udgiftsbehov netop svarede til de faktiske sociale udgifter. Dette er ikke tilfældet i figuren, men det ses, at den alternative model indsnævrer variationen i indekstallet noget i forhold til den eksisterende udgiftsbehovsberegningsmodel.

Figur 19.5.1. Sammenligning mellem beregnet udgiftsbehov og faktiske sociale udgifter for den nuværende model og den alternative model 1



19.6. Samlede alternative modeller for lands- og hovedstadsudligningen

På baggrund af afsnit 19.4 og 19.5 kan sammenstilles nogle samlede alternative modeller for den primærkommunale udligning af udgiftsbehov i lands- og hovedstadsudligningen. Boks 19.6.1 beskriver den nuværende model, som hvert alternativ vil blive sammenlignet med i de byrdefordelingsmæssige beregninger.

Boks 19.6.1. Nuværende udgiftsbehovsudligningsmodel for lands- og hovedstadsudligningen

Grundmodel
De samlede primærkommunale nettodrifts- og anlægsudgifter udlignes i landsudligningen i en model der består af et grundtilskud, et alders betinget udgiftsbehov og et socialt betinget udgiftsbehov. Endvidere foretages en separat udligning af udgifterne forbundet med udlændinge.
Grundtilskuddet består i landsudligningen af 7,5 mio. kr. pr. kommune, mens det aldersbetingede udgiftsbehov består af 80 pct. af de resterende udgifter og det socialt betingede udgiftsbehov består af 20 pct. af de resterende udgifter.
Det samlede beregnede udgiftsbehov udlignes med 45 pct. i landsudligningen.
De samlede primærkommunale nettodrifts- og anlægsudgifter udlignes i hovedstadsudligningen i en model der består af et aldersbetinget udgiftsbehov og et socialt betinget udgiftsbehov. Endvidere foretages en særlig udligning vedrørende boligstøtte.
Det aldersbetingede udgiftsbehov består i hovedstadsudligningen af 75 pct. af udgifterne og det socialt betingede udgiftsbehov består af 25 pct. af udgifterne.
Grundtillæg svarende til 7,5 mio. kr. pr. kommune i landsudligningen
Aldersbetinget udgiftsbehov
- vægte er bestemt af udgifternes fordeling på kriterierne

	Landsudl.	Hovedstadsudl.
0-6 årige	15,3%	17,4%
7-16 årige	3,7%	3,4%
7-16 årige korrigeret	28,7%	28,5%
17-19 årige	1,1%	0,9%
20-24 årige	2,4%	2,6%
25-34 årige	6,4%	7,4%
35-39 årige	3,5%	3,8%
40-64 årige	11,9%	11,7%
65-74 årige	5,5%	5,3%
75-84 årige	8,0%	8,3%
85+ årige	7,0%	6,9%
Boligstøttekriteriet	1,9%	
Kriteriet erhvervsbetinget førtidspension	4,7%	3,8%
Socialt betinget udgiftsbehov		
Børn af enlige forsørgere	32,5%	32,5%
Boligkriteriet	25,0%	
Antal udlejningsboliger		20,0%
20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct.	25,0%	25,0%
Antal udlændinge fra 3. lande	10,0%	10,0%
25-49-årige uden erhvervsuddannelse		12,5%
Bysociale kriterium	7,5%	

De alternative modeller er i lighed med de separate alternative modeller for lands- og hovedstadsudligningen sammensat ved at kombinere forslaget om udeladelse af administrationsudgifterne mv. af udgiftsbehovsudligningen med indførelsen af en differentieret (tredelt) udgiftsbehovsudligningsmodel.

I den første samlede alternative udgiftsbehovsudligningsmodel beskrevet i boks 19.6.2 anvendes de sociale kriterier som blev anvendt ved gennemgangen af landsudligningen i kapitel 19.4 tilsvarende for hovedstadsudligningen. I de efterfølgende to alternative udgiftsbehovsudligningsmodeller, beskrevet i boks 19.6.3, anvendes på baggrund af kapitel 19.4 og 19.5 forskellige sociale kriterier for henholdsvis lands- og hovedstadsudligningen

Boks 19.6.2. Alternative udgiftsbehovsudligningsmodeller, ens kriterier

Alternative modeller		
De primærkommunale nettodrifts- og anlægsudgifter undtaget administrationsudgifter mv. udlignes i en model, der består af et beregnet aldersbetinget udgiftsbehov, mens de primærkommunale sociale udgifter udlignes i en model der består af et beregnet socialt betinget udgiftsbehov. Endelig foretages en separat udligning af udgifterne forbundet med udlændinge.		
Det beregnede aldersbetingede udgiftsbehov i landsudligningen udlignes med 45 pct., mens de beregnede sociale udgiftsbehov udlignes med 75 pct. Udligningen af udgiftsbehovet forbundet med udlændinge er uændret. Det gælder også finansieringen af ordningen, hvilket betyder at finansieringen foretages over bloktilskuddet, hvor den her anvendte fordelingsnøgle er beskattingsgrundlaget.		
Den nuværende hovedstadsudligning af udgiftsbehov erstattes af en udligning af udgiftsbehovene med et udligningsniveau på 10 pct. for såvel den alders- som den socialt betingede udgiftsbehovsudligning, ved anvendelse af samme kriterier som i landsudligningen.		
Aldersbetinget udgiftsbehov		
- vægte er bestemt af udgifternes fordeling på kriterierne, undtaget det strukturelle kriterium		
	Landsudl.	Hovedstadsudl.
0-6 årige	16,2%	18,7%
7-16 årige	2,6%	2,2%
7-16 årige korrijeret	32,5%	32,7%
17-19 årige	1,1%	0,9%
20-24 årige	2,5%	2,5%
25-34 årige	6,5%	7,2%
35-39 årige	3,6%	3,6%
40-64 årige	11,9%	10,8%
65-74 årige	5,1%	5,0%
75-84 årige	8,4%	8,8%
85+ årige	7,6%	7,6%
Strukturelt betinget udgiftsbehov		
Rejsetid for kommunens borgere for at nå 2.000 indbyggere	2,0%	

Socialt betinget udgiftsbehov i lands- og hovedstadsudligningen				
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler pr. 100 indb.	4%			
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	35%	35%	35%	32%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	15%	20%	15%	15%
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	5%	5%	5%	5%
Andel indskrivninger – psykiatri	4%		4%	5%
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	25%	20%	30%	25%
Revideret boligstøttekriterium	8%	8%	8%	8%
Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst		8%		6%
Andel familier i almennyttigt boligbyggeri mv., der modtager mere end 50 pct. af indkomsten fra sociale ydelser	4%	4%	3%	4%

De to alternative modeller, som beskrives i boks 19.6.3 er kombinerede af henholdsvis model nummer 2 for landsudligningen, jf. kapitel 19.4 og de to modeller for hovedstadsudligningen, jf. kapitel 19.5.

Boks 19.6.3. Alternative udgiftsbehovsudligningsmodeller, forskellige kriterier i lands- og hovedstadsudligningen

Alternative modeller		
De primærkommunale nettodrifts- og anlægsudgifter undtaget administrationsudgifter mv. udlignes i en model, der består af et beregnet aldersbetinget udgiftsbehov, mens de primærkommunale sociale udgifter udlignes i en model der består af et beregnet socialt betinget udgiftsbehov. Endelig foretages en separat udligning af udgifterne forbundet med udlændinge.		
Det beregnede aldersbetingede udgiftsbehov i landsudligningen udlignes med 45 pct., mens de beregnede sociale udgiftsbehov i landsudligningen udlignes med 75 pct. Udligningen af udgiftsbehovet forbundet med udlændinge er uændret. Det gælder også finansieringen af ordningen, hvilket betyder at finansieringen foretages over bloktilskuddet, hvor den her anvendte fordelingsnøgle er beskatningsgrundlaget.		
Det beregnede alders- og socialt betingede udgiftsbehov i hovedstadsudligningen udlignes med 10 pct.		
	Landsudligningen	Hovedstadsudl.
0-6 årige	16,2%	18,7%
7-16 årige	2,6%	2,2%
7-16 årige korrigeret	32,5%	32,7%
17-19 årige	1,1%	0,9%
20-24 årige	2,5%	2,5%
25-34 årige	6,5%	7,2%
35-39 årige	3,6%	3,6%
40-64 årige	11,9%	10,8%
65-74 årige	5,1%	5,0%
75-84 årige	8,4%	8,8%
85+ årige	7,6%	7,6%
Strukturelt betinget udgiftsbehov		
Rejsetid for kommunens borgere for at nå 2.000 indbyggere	2,0%	

Socialt betinget udgiftsbehov i lands- og hovedstadsudligningen			
	Landsudligningen	Hovedstadsudligningen	
		Model 1	Model 2
Tilflyttede med uoplyst eller grunduddannelse på overførselsindkomst til almene boliger og boliger med mangler pr. 100 indb.		5%	5%
Andel børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	35%	15%	20%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	20%	25%	25%
Andel børn i familier, hvor højeste uddannelse er grundskole eller uoplyst		10%	10%
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	5%		
Andel indskrivninger – psykiatri		5%	5%
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	20%	30%	20%
Revideret boligstøttekriterium	8%		
Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst	8%		
Andel familier i almennyttigt boligbyggeri mv., der modtager mere end 50 pct. af indkomsten fra sociale ydelser	4%		
Antal udlejningsboliger i 2001 i forhold til alle boliger		10%	10%
Andel i familier i alment boligbyggeri mv.			5%

19.6.9. Byrdefordelingsmæssige beregninger

Nedenfor er vist de byrdefordelingsmæssige forskydninger af de ovenstående modeller.

I tabel 19.6.1 er vist de byrdefordelingsmæssige forskydninger ved de fire modeller præsenteret i boks 19.6.1, hvor udligningsniveauet i landsudligningen er fastsat til 45 pct. i den aldersbetingede udligning og 75 pct. i den socialt betingede udligning, mens der i hovedstadsudligningen anvendes et udligningsniveau på 10 pct. i såvel den alders- som den socialt betingede udgiftsbehovsudligning. Kriterierne udvalgt for hele landet anvendes i såvel lands- som hovedstadsudligningen.

Tabel 19.6.1. Byrdefordelingsmæssige forskydninger af model 1-4 med hovedstadsudligning. Udligningsniveau i landsudligningen: 45 pct. i den aldersbetingede udligning og 75 pct. i den socialt betingede udligning. Udligningsniveau i hovedstadsudligningen: 10 pct. i den aldersbetingede udligning og 10 pct. i den socialt betingede udligning

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst) ¹			
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Geografisk udgangspunkt				
Udkantskommuner	-0,45	-0,46	-0,55	-0,42
Øvrige landkommuner	-0,54	-0,49	-0,66	-0,50
Centernære landkommuner	-0,51	-0,43	-0,63	-0,48
Øvrige bykommuner	-0,21	-0,18	-0,25	-0,18
Øvrige centerkommuner	0,15	0,14	0,20	0,16
Centralkommuner	0,17	0,15	0,21	0,15
Regionaløkonomisk udgangspunkt				
1 Dårligst stillede kommuner	-0,46	-0,55	-0,52	-0,43
2	0,15	0,11	0,13	0,10
3	-0,15	-0,15	-0,17	-0,13
4	0,11	0,11	0,12	0,11
5	0,00	0,03	0,03	0,02
6 Bedst stillede kommuner	-0,13	-0,11	-0,14	-0,13
Kommunaløkonomisk udgangspunkt				
1 Dårligst stillede kommuner	-0,63	-0,63	-0,68	-0,57
2	-0,56	-0,54	-0,65	-0,52
3	-0,36	-0,34	-0,41	-0,34
4	0,14	0,12	0,15	0,14
5	0,29	0,28	0,33	0,27
6 Bedst stillede kommuner	-0,18	-0,17	-0,19	-0,19

De byrdefordelingsmæssige virkninger minder meget om resultaterne præsenteret i tabel 19.4.16, hvor hovedstadsudligningen er forudsat afskaffet. Det skyldes det relativt lave udligningsniveau i hovedstadsudligningen anvendt i de alternative modeller.

Modellerne vil generelt være til gavn for de svagest stillede kommuner, uanset om det bedømmes ud fra et geografisk, regionaløkonomisk eller kommunaløkonomisk udgangspunkt. Samtidig skal det bemærkes at de bedst stillede kommuner ud fra et kommunaløkonomisk udgangspunkt vinder en smule ved omlægningen.

Model 3 i tabel 19.6.1 ser ud til at medføre de største byrdefordelingsmæssige virkninger, mens model 4 medfører mindre virkninger.

I efterfølgende tabel vises de byrdefordelingsmæssige virkninger ved at anvende model 2 for landsudligningen, jf. kapitel 19.4 og de to særskilte modeller for hovedstadsudligningen, jf. kapitel 19.5.

Tabel 19.6.2. Byrdefordelmæssig forskydning af model 2 for landsudligningen og model 1 og 2 for hovedstadsudligningen. Udligningsniveauet i landsudligningen er 45 pct. i den aldersbetingede udligning og 75 pct. i den socialt betingede udligning. I hovedstadsudligningen er udligningsniveauet 10 pct. i den aldersbetingede udligning og 10 pct. i den socialt betingede udligning

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)	
	Model 1	Model 2
Geografisk udgangspunkt		
Udkantskommuner	-0,46	-0,46
Øvrige landkommuner	-0,49	-0,49
Centernære landkommuner	-0,43	-0,43
Øvrige bykommuner	-0,18	-0,18
Øvrige centerkommuner	0,14	0,14
Centralkommuner	0,15	0,15
Regionaløkonomisk udgangspunkt		
1 Dårligst stillede kommuner	-0,55	-0,55
2	-0,10	0,10
3	-0,15	-0,15
4	0,11	0,11
5	0,03	0,03
6 Bedst stillede kommuner	-0,10	-0,10
Kommunaløkonomisk udgangspunkt		
1 Dårligst stillede kommuner	-0,63	-0,63
2	-0,54	-0,54
3	-0,34	-0,34
4	0,12	0,12
5	0,28	0,28
6 Bedst stillede kommuner	-0,16	-0,17

Resultaterne minder meget om de byrdefordelmæssige virkninger for model 2 i tabel 19.6.1, hvilket skal ses i sammenhæng med, at hovedstadskommunerne alene er repræsenteret i ganske enkelte af kategorierne. Den eneste forskel er, at der anvendes nogle kriterier direkte rettet mod hoved-

stadsområdet i hovedstadsudligningen i modellerne præsenteret i tabel 19.6.2.

Det viser sig således også, at de bedst stillede kommuner ud fra et regional- og et kommunaløkonomisk udgangspunkt vinder en smule mindre ved omlægningen, når der inddrages særlige kriterier for hovedstadsudligningen i forhold til modellerne, hvor landskriterierne anvendes. Dette gælder især, når model 1 anvendes for hovedstadsudligningen, dvs. model 1 i tabel 19.6.2.

19.7. Udgiftsbehovsudligningen for amtskommunerne

19.7.1. Korrektion af udgiftsbehovsudligningen

På baggrund af anbefalingerne i afsnit 19.3 er der i dette afsnit vist de byrdefordelingsmæssige virkninger af at ændre den amtskommunale udgiftsbehovsudligning på en række punkter.

Det drejer sig om følgende punkter:

- Det nuværende sengedagskriterium erstattes med et DRG-korrigeret alderskriterium på det somatiske område. På det psykiatriske område opretholdes det nuværende sengedagskriterium.
- På sygesikringsområdet anvendes et kriterium beregnet ud fra de aldersopdelte medicinudgifter.
- Det nuværende tekniske kriterium suppleres med et strukturelt kriterium opgjort som gennemsnitlig rejsetid for amtskommunens borgere for at nå 12.000 indbyggere.
- Der indgår et nyt socialt kriterium opgjort som antal psykiatriske sengedage.

Først er vist de isolerede byrdefordelingsmæssige forskydninger ved ændring af det enkelte kriterium. Herefter er vist en samlet model, hvor alle ændringerne er indarbejdet.

19.7.2. Sengedagskriteriet

I afsnit 19.3.1.1 blev det konkluderet, at et DRG-korrigeret alderskriterium for sengedage i princippet giver mulighed for en større præcision i opgørelsen af udgiftsbehov på sygehusområdet. Analyserne viste imidlertid, at den statistiske samvariation mellem det DRG-korrigerede kriterium og sygehus-

udgifterne er mindre end mellem det nuværende sengedagskriterium og sygehusudgifterne. Dette kunne tale for at afvente udviklingen i DRG-systemet før kriteriet indføres.

DRG-systemet omfatter ikke psykiatriområdet. Det må derfor anses for mest hensigtsmæssigt, at udgiftsbehovet på psykiatriområdet fortsat opgøres ud fra de psykiatriske sengedage, mens udgiftsbehovet på det somatiske område eventuelt kan opgøres ud fra et DRG-korrigeret alderskriterium.

Når dette gøres, kan udgiftsbehovet for det somatiske og det psykiatriske område herefter sammenvejes til et samlet sengedagskriterium. Sammenvejeningen er baseret på forholdet mellem udgifterne på det somatiske og det psykiatriske område.

De byrdefordelingsmæssige forskydninger heraf fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 19.7.1. Byrdefordelingsmæssige forskydninger af et ændret udgiftsbehovskriterium for sengedagsudgifterne

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Københavns Kommune	0,08
Frederiksberg Kommune	0,12
Københavns Amtskommune	0,00
Frederiksborg Amtskommune	-0,06
Roskilde Amtskommune	-0,09
Vestsjællands Amtskommune	-0,01
Storstrøms Amtskommune	0,03
Bornholms Kommune	0,07
Fyns Amtskommune	0,02
Sønderjyllands Amtskommune	-0,01
Ribe Amtskommune	-0,02
Vejle Amtskommune	-0,01
Ringkøbing Amtskommune	-0,02
Århus Amtskommune	-0,02
Viborg Amtskommune	0,02
Nordjyllands Amtskommune	0,01

Som det fremgår af tabellen, er der tre amtskommuner, der vil få et tab på denne omlægning på over 0,05 procent af beskatningsgrundlaget, mens to amtskommuner vil få gevinster på over 0,05 procent af beskatningsgrundla-

get. For de øvrige amtskommuner vil der være tale om mindre forskydninger.

19.7.3. Sygesikrings- og medicinudgifterne

I afsnit 19.3.1.2 blev det anbefalet, at de aldersopdelte medicinudgifter indgår i beregningen af udgiftsbehovet på sygesikringsområdet med henblik på at skabe større præcision i målingen af udgiftsbehov.

De byrdefordelingsmæssige ændringer heraf fremgår af tabellen nedenfor.

Tablet 19.7.2. Byrdefordelingsmæssige forskydninger af udgiftsbehovskriterierne for sygesikringsområdet

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Københavns Kommune	0,04
Frederiksberg Kommune	-0,02
Københavns Amtskommune	-0,01
Frederiksborg Amtskommune	0,00
Roskilde Amtskommune	0,02
Vestsjællands Amtskommune	-0,01
Storstrøms Amtskommune	-0,05
Bornholms Kommune	-0,07
Fyns Amtskommune	-0,02
Sønderjyllands Amtskommune	-0,02
Ribe Amtskommune	0,01
Vejle Amtskommune	0,01
Ringkøbing Amtskommune	0,01
Århus Amtskommune	0,02
Viborg Amtskommune	-0,01
Nordjyllands Amtskommune	-0,01

Isoleret set vil denne ændring give anledning til forholdsvis små byrdefordelingsmæssige forskydninger. Kun et enkelt amt vil få en gevinst på over 0,05 procent af beskatningsgrundlaget, mens ingen amter vil tabe over 0,05 procent af beskatningsgrundlaget.

19.7.4. Strukturelt kriterium

I afsnit 19.3.2.1 blev det anbefalet, at det i den samlede model for udgiftsbehovsudligningen overvejes at erstatte eller supplere det tekniske kriterium med et strukturelt kriterium.

I tabellen nedenfor er vist de byrdefordelmæssige forskydninger af at supplere systemet med et strukturelt kriterium opgjort som beregnet gennemsnitlig rejsetid for amtskommunens borgere for at nå 12.000 indbyggere. Kriteriet indgår i beregningen som et demografisk kriterium med en vægt på 2 procent.

Tabel 19.7.3. Byrdefordelmæssige forskydninger af at supplere systemet med et strukturelt kriterium opgjort som gennemsnitlig rejsetid for amtskommunens borgere for at nå 12.000 indbyggere

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Københavns Kommune	0,11
Frederiksberg Kommune	0,10
Københavns Amtskommune	0,06
Frederiksborg Amtskommune	0,02
Roskilde Amtskommune	0,03
Vestsjællands Amtskommune	-0,04
Storstrøms Amtskommune	-0,07
Bornholms Kommune	-0,10
Fyns Amtskommune	-0,04
Sønderjyllands Amtskommune	-0,06
Ribe Amtskommune	-0,04
Vejle Amtskommune	0,00
Ringkøbing Amtskommune	-0,07
Århus Amtskommune	0,00
Viborg Amtskommune	-0,09
Nordjyllands Amtskommune	-0,06

Som det fremgår af tabellen, vil indførelsen af dette strukturelle kriterium i udligningen indebære en omfordeling fra amterne i hovedstadsområdet til amterne uden for hovedstadsområdet. De største tabere vil være Københavns og Frederiksberg Kommuner, mens de største vindere vil være Bornholms og Viborg Amter. Men også en række andre amter uden for hovedstadsområdet vil få gevinster på over 0,05 procent af beskatningsgrundlaget.

19.7.5. Overførsel af det tekniske kriterium fra de sociale kriterier til de demografiske kriterier

Det nuværende amtskommunale kriterium vedrørende det tekniske område indgår i de sociale kriterier med en vægt på 4 pct. Dette kriterium har ligesom det ovenfor nævnte kriterium karakter af et strukturelt kriterium. Det ovennævnte strukturelle kriterium indgår i de demografiske udgiftsbehov. Det kunne derfor overvejes at flytte kriteriet vedrørende det tekniske område fra de sociale kriterier til de demografiske kriterier, således at det vil indgå på linie med det andet strukturelle kriterium.

I tabellen nedenfor er vist de byrdefordelmæssige forskydninger for amtskommunerne ved at overføre dette kriterium til det demografiske udgiftsbehov med en vægt på 1 pct. De skal bemærkes, at når dette kriterium udgår af det sociale udgiftsbehov, vil vægten af de resterende sociale udgiftsbehov blive forøget tilsvarende.

Tabel 19.7.4. Byrdefordelmæssige forskydninger ved overførsel af det tekniske kriterium fra de sociale udgiftsbehov til de demografiske udgiftsbehov

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Københavns Kommune	-0,03
Frederiksberg Kommune	-0,02
Københavns Amtskommune	-0,01
Frederiksborg Amtskommune	0,00
Roskilde Amtskommune	0,00
Vestsjællands Amtskommune	0,01
Storstrøms Amtskommune	0,00
Bornholms Kommune	0,02
Fyns Amtskommune	0,00
Sønderjyllands Amtskommune	0,02
Ribe Amtskommune	0,01
Vejle Amtskommune	0,01
Ringkøbing Amtskommune	0,03
Århus Amtskommune	0,00
Viborg Amtskommune	0,02
Nordjyllands Amtskommune	0,01

Der er tale om en teknisk omlægning, som giver meget små forskydninger mellem amtskommunerne.

19.7.6. Psykiatrikriteriet

Udvalget konstaterede i afsnit 19.3.3.2, at et kriterium baseret på antallet af psykiatriske sengedage har en vis statistisk sammenhæng med udvalgte socialt betingede amtskommunale udgifter.

Da kriteriet ikke kan anses for helt upåvirkeligt for den enkelte amtskommune, anbefalede udvalget imidlertid, at kriteriet ikke blev anvendt eller at det kun blev anvendt med en beskeden vægt.

I tabellen nedenfor er vist en byrdefordelmæssig beregning af at lade dette kriterium indgå i opgørelsen af det sociale udgiftsbehov for amtskommunerne. Kriteriet er tildelt en vægt på 4 pct. Det er i beregningen samtidig forudsat, at det tekniske kriterium overføres fra de sociale udgiftsbehov til de demografiske udgiftsbehov, jf. ovenfor, således at vægten for de øvrige sociale kriterier ikke ændres.

Tabel 19.7.5. Byrdefordelmæssige forskydninger af indførelse af et yderligere socialt kriterium opgjort som antal psykiatriske sengedage

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Københavns Kommune	-0,17
Frederiksberg Kommune	-0,09
Københavns Amtskommune	-0,04
Frederiksborg Amtskommune	-0,02
Roskilde Amtskommune	-0,01
Vestsjællands Amtskommune	0,02
Storstrøms Amtskommune	0,07
Bornholms Kommune	0,21
Fyns Amtskommune	0,01
Sønderjyllands Amtskommune	0,10
Ribe Amtskommune	0,04
Vejle Amtskommune	0,02
Ringkøbing Amtskommune	0,10
Århus Amtskommune	-0,02
Viborg Amtskommune	0,08
Nordjyllands Amtskommune	0,09

Som det fremgår af tabellen ovenfor, vil indførelse af et kriterium for psykiatriske sengedage være til fordel for amtskommunerne i hovedstadsområdet

amt i mindre omfang Århus Amtskommune, mens de øvrige amtskommuner vil tabe på det.

Der er to amtskommuner, der vil have gevinster på over 0,05 procent af beskatningsgrundlaget, mens 6 amtskommuner vil have tab på over 0,05 procent af beskatningsgrundlaget.

19.7.7. Samlet model for amtskommunerne

I dette afsnit er vist de byrdefordelingsmæssige virkninger af to samlede modeller for udligning af udgiftsbehov for amtskommunerne, hvor de i afsnit 19.7.2-19.7.5 viste ændringer er indarbejdet.

Det drejer sig som nævnt om følgende:

- Det nuværende senedagskriterium erstattes i den første model med et DRG-korrigeret alderskriterium på det somatiske område, mens det nuværende senedagskriterium fastholdes i den anden model. På det psykiatriske område opretholdes det nuværende senedagskriterium.
- På sygesikringsområdet anvendes et kriterium beregnet ud fra de aldersopdelte medicinudgifter.
- Det nuværende tekniske kriterium overflyttes fra de sociale udgiftsbehov til de demografiske udgiftsbehov og suppleres med et strukturelt kriterium opgjort som gennemsnitlig rejsetid for amtskommunens borgere for at nå 12.000 indbyggere.
- Der indføres et nyt socialt kriterium opgjort som antal psykiatriske senedage.

De byrdefordelingsmæssige virkninger af modellen, hvor senedagskriteriet på det somatiske område erstattes af et DRG-korrigeret kriterium fremgår af tabel 19.7.6 nedenfor. De byrdefordelingsmæssige virkninger af modellen, hvor det nuværende senedagskriterium fastholdes uændret fremgår af den efterfølgende tabel 19.7.7.

Tabel 19.7.6. Byrdefordelmæssige forskydninger af en samlet ændret model for udgiftsbehovsudligning for amtskommunerne, hvor der er anvendt et DRG-korrigeret kriterium for sygehusudgifterne

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Københavns Kommune	0,12
Frederiksberg Kommune	0,15
Københavns Amtskommune	0,05
Frederiksborg Amtskommune	-0,04
Roskilde Amtskommune	-0,04
Vestsjællands Amtskommune	-0,05
Storstrøms Amtskommune	-0,07
Bornholms Kommune	-0,06
Fyns Amtskommune	-0,02
Sønderjyllands Amtskommune	-0,08
Ribe Amtskommune	-0,05
Vejle Amtskommune	0,02
Ringkøbing Amtskommune	-0,03
Århus Amtskommune	-0,02
Viborg Amtskommune	-0,06
Nordjyllands Amtskommune	0,00

Som det fremgår af tabel 19.7.6, vil den første samlede model have forholdsvis begrænsede byrdefordelmæssige virkninger for amtskommunerne. Det kan dog konstateres, at den vil føre til tab for de centrale hovedstadsamter, dvs. Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns Amt, mens den vil føre til mindre gevinster for hovedparten af de øvrige amtskommuner.

Tabel 19.7.7. Byrdefordelmæssige forskydninger af en samlet ændret model for udgiftsbehovsudligning for amtskommunerne, hvor det nuværende senedagskriterium fortsat anvendes for sygehusudgifterne

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Københavns Kommune	0,05
Frederiksberg Kommune	0,04
Københavns Amtskommune	0,05
Frederiksborg Amtskommune	0,01
Roskilde Amtskommune	0,05
Vestsjællands Amtskommune	-0,04
Storstrøms Amtskommune	-0,09
Bornholms Kommune	-0,12
Fyns Amtskommune	-0,04
Sønderjyllands Amtskommune	-0,07
Ribe Amtskommune	-0,03
Vejle Amtskommune	0,03
Ringkøbing Amtskommune	-0,01
Århus Amtskommune	0,01
Viborg Amtskommune	-0,09
Nordjyllands Amtskommune	-0,02

Hvis senedagskriteriet bibeholdes vil hele hovedstadsområdet have tab ved ændringen i udligningsmodellen, som det ses af tabel 19.7.7, sammenlignet med at kun de centrale hovedstadsamter vil have tab ved, at modellen med det vægtede DRG-kriterium indføres.

Det er således især Københavns og Frederiksberg Kommuner, som har fordel af, at senedagskriteriet bibeholdes, men også Bornholms Regionskommune vil have fordel heraf. Bornholms Regionskommune vil således have en gevinst ved indførelse af den alternative model, hvor senedagskriteriet anvendes, på 0,12 pct. af beskatningsgrundlaget. Derimod vil de to hovedstadsamter Roskilde og Frederiksborg have fordel af, at det vægtede DRG kriterium anvendes frem for senedagskriteriet.

19.8. Konklusion

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.

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 19.2-19.7.

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 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 overvejes 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, med udgangspunkt i de til slut opstillede udligningsmodeller i afsnit 19.4, 19.5, 19.6 og 19.7, 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.”

Appendiks 19.1. Definitioner af sociale udgifter

Et nyt udligningssystem

	Sociale udgifter (bred definition)			Sociale udgifter (smal definition)			Budgetgaranti			Udlændinge- udgifter		
	Hoved- konto	Funk- tion	Grup- pering	Hoved- konto	Funk- tion	Grup- pering	Hoved- konto	Funk- tion	Grup- pering	Hoved- konto	Funk- tion	Grup- pering
Boliger til integration af udlændinge										0	11	alle
Boliger til midlertidig boligplacering af flygtninge										0	11	alle
Betaling vedrørende boliger til integration af udlændinge										0	11	alle
Betaling vedrørende midlertidige boliger til flygtninge										0	11	alle
Skolepsykolog	3	4	alle									
Undervisning børn vidtgående handicap	3	7	alle									
Observationsskoler	3	8	alle									
Specialpædagogisk bistand	3	11	alle									
Erhvervsgrunduddannelser	3	45	alle	3	45	alle	3	45	alle			
Kontanthjælp	5	1	alle	5	1	alle	5	1	alle			
Kontanthjælp vedr. visse grupper af flygtninge										5	4	alle
Aktiverede kontanthjælpsmodtagere	5	5	alle	5	5	alle	5	5	alle			
Plejefamilier og opholdssteder for børn og unge	5	20	alle	5	20	alle						
Forebyggende foranstaltninger for børn og unge	5	21	alle	5	21	alle						
Døgninginstitutioner for børn og unge	5	23	alle	5	23	alle						
Sikrede døgninginstitutioner for børn og unge	5	24	alle	5	24	alle						
Beskyttet beskæftigelse	5	38	alle									
Aktivitets- og samværstilbud	5	39	alle									
Revalidering1	5	40	1	5	40	1						
Erhvervsmodnende kurser	5	40	2	5	40	2	5	40	2			
Revalidering2	5	40	3-99	5	40	3-99						
Løntilskud mv. til personer i fleksjob og skånejob	5	41	alle									
Botilbud mv. til personer med særlige sociale problemer	5	42	alle									
Alkoholbehandling og behandlingshjem for alkoholskadede	5	44	alle									
Behandling af stofmisbrugere	5	45	alle									
Rådgivning og rådgivningsinstitutioner	5	46	alle									
Botilbud til længerevarende ophold for udviklingshæmmede, fysisk handicappede m.v.	5	50	alle									
Amtskommunale botilbud til midlertidigt ophold for udviklingshæmmede, fysisk handicappede mv.	5	51	alle									
Kommunale botilbud til midlertidigt ophold for personer med særlige behov	5	52	alle									
Kontaktperson- og ledsageordning	5	53	alle									
Hjælpemidler, forbrugsgoder, boligindretning, befordring og pasning af døende	5	54	alle									
Botilbud til længerevarende ophold for sindslidende	5	55	alle									
Amtskommunale botilbud til midlertidigt ophold for sindslidende	5	56	alle									
Introduktionsprogram										5	60	alle
Introduktionsydelse										5	61	alle
Repatriering										5	65	alle
Personlige tillæg	5	67	alle									
Førtidsdpension, 50 pct. refusion	5	68	alle	5	68	alle	5	68	alle			
Førtidsdpension, 35 pct. refusion	5	69	alle	5	69	alle	5	69	alle			
Sygedagpenge	5	71	alle	5	71	alle						
Særlige sygesikringsydelse	5	84	alle									
Boligsikring	5	91	alle	5	91	alle						
Driftssikring af boligbyggeri	5	94	alle									
Jobtræningsordningen	5	95	alle									
Pulje- og servicejob	5	96	alle									

Et nyt udligningssystem

<i>Københavns amt</i>																		
Kommunekode og -navn	Geografisk udgangspunkt						Regionalekonomisk Udgangspunkt						Kommunalekonomisk udgangspunkt					
	Gr.1 (1)	Gr.2 (2)	Gr.3 (3)	Gr.4 (4)	Gr.5 (5)	Gr.6 (6)	Gr.1 (7)	Gr.2 (8)	Gr.3 (9)	Gr.4 (10)	Gr.5 (11)	Gr.6 (12)	Gr.1 (13)	Gr.2 (14)	Gr.3 (15)	Gr.4 (16)	Gr.5 (17)	Gr.6 (18)
151 Ballerup	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
153 Brøndby	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
155 Dragør	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0
157 Gentofte	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
159 Gladsaxe	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
161 Glostrup	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
163 Herlev	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
165 Albertslund	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
167 Hvidovre	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
169 Høje-Taastrup	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
171 Ledøje-Smørum	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0
173 Lyngby-Taarbæk	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
175 Rødovre	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
181 Søllerød	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
183 Ishøj	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
185 Tårnby	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
187 Vallensbæk	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
189 Værløse	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
I alt (18) enheder	0	0	0	0	0	18	2	3	5	2	3	3	2	4	3	2	3	4

Kommunekode og -navn		Geografisk udgangspunkt						Regionaløkonomisk Udgangspunkt						Kommunaløkonomisk udgangspunkt												
		Gr.1		Gr.2		Gr.3		Gr.4		Gr.5		Gr.6		Gr.1		Gr.2		Gr.3		Gr.4		Gr.5		Gr.6		
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)							
<i>Frederiksborg amt</i>																										
201	Allerød	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
205	Birkerød	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
207	Farum	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
208	Fredensborg-Humlebæk	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
209	Frederikssund	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
211	Frederiksværk	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
213	Græsted-Gilleleje	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
215	Helsingø	0	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
217	Helsingør	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
219	Hillerød	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
221	Hundested	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
223	Hørsholm	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
225	Jægerspris	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
227	Karlebo	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
229	Skibby	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
231	Skævinge	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
233	Slangørup	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
235	Stenløse	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
237	Ølstykke	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I alt (19)	enheder	0	0	2	0	0	17	2	3	4	4	4	4	2	3	2	2	7	3	3	3	1	0	0	1	

Et nyt udligningssystem

Roskilde amt Kommunekode og -navn	Geografisk udgangspunkt						Regionaløkonomisk udgangspunkt						Kommunaløkonomisk udgangspunkt					
	Gr.1	Gr.2	Gr.3	Gr.4	Gr.5	Gr.6	Gr.1	Gr.2	Gr.3	Gr.4	Gr.5	Gr.6	Gr.1	Gr.2	Gr.3	Gr.4	Gr.5	Gr.6
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
251 Bramsnæs	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
253 Greve	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
255 Gundsø	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
257 Hvalsø	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
259 Køge	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
261 Lejre	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
263 Ramsø	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
265 Roskilde	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
267 Skovbo	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
269 Solrød	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
271 Vallø	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
I alt (11) enheder	0	0	4	0	0	7	0	2	2	6	1	0	0	1	2	7	1	0

Anm.: Geografisk udgangspunkt: Gr.1: Udkantslandkommuner. Gr.2: Øvrige landkommuner. Gr.3: Centernære landkommuner. Gr.4: Øvrige bykommuner. Gr.5: Øvrige centerkommuner. Gr.6: Centralkommuner.

Regionaløkonomisk udgangspunkt: Gr.1: Dårligst stillede kommuner Gr.6: Bedst stillede kommuner.

Kommunaløkonomisk udgangspunkt: Gr.1: Dårligst stillede kommuner Gr.6: Bedst stillede kommuner.

20. Inddragelse af effektivitet i udligningen

20.1. Indledning

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 gennemført en analyse af kommunernes effektivitet opgjort ud fra tre forskellige metoder, jf. kapitel 14.

Der findes ikke nogen entydig måde til opgørelse eller måling af effektivitet. På det kommunale område har der været gjort forsøg på at måle effektiviteten inden for nogle afgrænsede sektorområder. De anvendte metoder har her været regressionsmetoden, DEA-metoden og FDH-metoden. Udvalget har foretaget effektivitetsanalyser ved hjælp af disse tre metoder på tre udvalgte kommunale serviceområder: folkeskoleområdet, børnepasningsområdet og biblioteksområdet.

Effektivitetsanalyserne viste, at der på de tre sektorområder – afhængig af hvilken metode, der anvendes til beskrivelse af effektivitetsforskelle – er et effektiviseringspotentiale på mellem 1,7 mia. kr., svarende til 0,27 pct. af beskatningsgrundlaget og 8,5 mia. kr., svarende til 1,36 pct. af beskatningsgrundlaget. Endvidere blev der påvist en vis samvariation mellem de kommuner, der vurderes som effektive i de forskellige analyser, om end sammenhængen dog langt fra er entydig. Der er dog også væsentlige forskelle mellem metoderne.

Resultaterne er udtryk for, at der er et vist effektiviseringspotentiale, men er samtidig udtryk for, at effektivitetsforskelle ikke kan opgøres entydigt. Resultatet af analyserne er generelt afhængigt af kvaliteten i det anvendte datamateriale. Herudover er der – som det fremgår ovenfor – meget betydelige forskelle i resultaterne afhængigt af valg af metode.

20.2. Overvejelser vedrørende opgørelse af effektivitet.

Effektivitet udtrykker forholdet mellem de anvendte ressourcer og graden af målopfyldelse, dvs. i hvilket omfang den kommunale målsætning med det pågældende serviceområde opfyldes.

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 forholdsvis højt ressourceforbrug i forhold til elevernes læsefærdigheder kan således betegnes som ineffektive i forhold til kommuner, der kan opnå de samme læsefærdigheder hos eleverne med et lavere ressourceforbrug. Ved disse sammenligninger vil det dog være nødvendigt først at korrigere for forskelle i forudsætningerne, som f.eks. kan udtrykkes ved den socioøkonomiske struktur i området.

Målsætningen på folkeskoleområdet og de øvrige kommunale serviceområder er dog meget kompleks og består af mange dimensioner, hvilket gør det vanskeligt at foretage sammenlignelige målinger af kommunernes målopfyldelse på det enkelte område. I stedet må der vælges et mere håndfast begreb, som kan antages i rimeligt omfang at hænge sammen med serviceniveauet. Der må med andre ord vælges et mål for produktionen som udtryk for service.

F.eks. er ét produktionsmål - men langt fra det eneste - på skoleområdet antallet af undervisningstimer pr. elev. Jo flere undervisningstimer pr. elev, jo bedre må servicen alt andet lige være.

Forskelle i befolkningens sociale og økonomiske forhold indebærer, at kommunerne har forskellige forudsætninger for at kunne realisere en given målsætning. Før der kan foretages en rimelig sammenligning mellem kommunerne, må der derfor tages hensyn til forskelle i produktionsbetingelserne.

I praksis bliver der således tale om at måle produktionen i forhold til resourceindsatsen – f.eks. antal undervisningstimer pr. elev i forhold til udgifterne pr. elev – korrigeret for forskelle i den sociale og økonomiske struktur.

20.3. Analysemetoder

Finansieringsudvalget har som nævnt foretaget effektivitetsanalyser af udvalgte kommunale serviceområder. Analyseresultaterne og metoderne er nærmere beskrevet i kapitel 14. Udvalget har anvendt de metoder, der også i andre sammenhænge har været forsøgt anvendt på det kommunale område. Der er tale om regressionsmetoden, DEA-metoden og FDH-metoden. Forskellen mellem metoderne kan kort skitseres som følger:

1. Sammenligningen sker i forhold til en ”gennemsnitlig adfærd” (regressionsmetoden).
2. Sammenligningen sker i forhold til ”best-practice” – aktørerne (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, mens FDH-metoden alene sammenligner kommunerne med hinanden på baggrund af relevante nøgletal.

Ved regressionsmetoden findes den statistiske samvariation mellem produktionen og ressourceforbruget under hensynstagen til forskelle i sociale og strukturelle produktionsforhold målt ved nogle nærmere angivne sociale og strukturelle kriterier.

Udvælgelsen af ”best-practice” kommunerne sker ifølge FDH-metoden 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.

Ved DEA metoden beregnes på baggrund af kommunernes produktionsvariable og udgiftsniveau en norm for produktionen, som kommunerne herefter sammenlignes i forhold til.

Regressionsmetoden

Ved anvendelse af regressionsmetoden sammenlignes den enkelte kommunes faktiske udgifter med en beregnet udgift, som er udtryk for en ”gennemsnitskommunes” udgifter ved det givne produktionsomfang. I det omfang, der statistisk er konstateret forskelle i produktionsforudsætningerne, er den

beregnete gennemsnitspris tillige korrigeret for de særlige udgiftsdrivende sociale forhold.

I regressionsanalysen er det forudsat, at der er en lineær sammenhæng mellem de forklarende variable og udgifterne - herunder både produktionsmålene og indikatorerne for forskelle i produktionsforudsætningerne. Hvorvidt der rent faktisk er en sådan sammenhæng kan i sagens natur ikke afgøres uden et konkret erfaringsgrundlag.

For den enkelte kommune vil det dog være vanskeligt at forholde sig til resultatet af en sådan analyse. De statistiske sammenhænge kan være vanskelige at gennemskue, og analyseresultaterne giver ingen indikation af, hvor kommunen skal sætte ind for at forbedre sin effektivitet.

Det skal herudover bemærkes, at resultatet af analyserne er helt afhængig af kvaliteten af de data, der anvendes i analysen. Der er erfaringsmæssigt en vis usikkerhed i de statistiske oplysninger og budget- og regnskabsoplysninger på kommuneniveau, hvilket bl.a. skyldes fejlkonteringer eller forskelle i konteringspraksis mellem kommunerne.

FDH-metoden

Ved anvendelse af FDH-metoden sammenlignes produktionsadfærden, dvs. udgifter og produktionsmål i en given kommune med "best-practice" aktøren. "Best-practice"-aktøren er karakteriseret ved at have den samme sociale struktur og dermed antagelig de samme produktionsforudsætninger, og har – målt på produktionsvariable og udgifterne hertil – tillige en bedre økonomisk præstation. Baggrunden for beregningen af effektivitetspotentialet er med andre ord eksplicit givet i de observerede data.

Metoden angiver ikke direkte, hvordan den enkelte kommune kan øge sin effektivitet, men metoden peger dog på en konkret kommune, som ud fra de samme produktionsforudsætninger har en højere effektivitet.

Det bemærkes, at korrektion for forskelle i produktionsforudsætningerne er sket ved at inddele kommunerne efter de sociale kriterier, som ud fra en statistisk betragtning synes at forklare forskellene heri. Der er dog tale om en forholdsvis grov korrektion, og analyseresultaterne vil i et vist omfang afhænge af denne inddeling.

FDH-metoden angiver direkte, hvor meget der på et givet område kan effektiviseres. Den giver ligeledes den enkelte kommune en konkret henvisning til hvilke kommuner, der på det pågældende område har en bedre effektivitet.

DEA-metoden

Ved DEA-metoden sammenlignes produktionsadfærden, dvs. udgifter og produktionsmål, i en given kommune med en norm, som fastlægges på baggrund af produktionsadfærden blandt ”best-practice” aktørerne. ”Best-practice”-aktøren er karakteriseret ved at have samme sociale struktur og dermed antagelig de samme produktionsforudsætninger.

Metoden er – i lighed med de andre metoder - ikke eksplicit med hensyn til, hvordan effektiviteten kan øges. Udmøntning af effektiviseringspotentialet vil derfor kun kunne ske i det omfang, den enkelte kommune vil kunne omsætte resultaterne af analysen.

Det bemærkes, at korrektion for forskelle i produktionsforudsætningerne er sket ved at inddele kommunerne efter de sociale kriterier, som ud fra en statistisk betragtning synes at forklare forskellene heri. Metoden kan derfor på samme måde som FDH- metoden anfægtes for ikke at være helt præcis med hensyn til korrektion for forskelle i produktionsforudsætningerne.

Anvendelse af DEA-metoden er altså eksplicit med hensyn hvor meget, der på et givet område kan effektiviseres, ligesom den giver den enkelte kommune en konkret henvisning til hvilke kommuner, der på det pågældende område har en bedre effektivitet.

20.4. Sammenfatning

Udvalget har foretaget analyser af den kommunale effektivitet på skoleområdet, børnepasningsområdet og biblioteksområdet ved hjælp af de tre nævnte metoder. Som nævnt i indledningen viste disse analyseresultater et effektiviseringspotentiale på mellem 1,7 og 8,5 mia. kr. afhængigt af hvilken analysemetode, der anvendes.

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 effektivitetstab.

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 yderligere at supplere systemet med ordninger, der direkte relaterer sig til måling af effektiviteten i den enkelte kommunes drift.

21. Regionale pris- og lønforskelle

21.1. Indledning

Der har tidligere været argumenteret for, at der bør tages hensyn til regionale pris- og lønforskelle i udligningen mellem kommuner.

Synspunktet har været, at forskelle i pris- og lønniveauet giver tilsvarende forskelle i omkostningerne ved produktionen af de kommunale ydelser, og at disse forskelle i udgiftsbehovene bør udlignes.

Der har endvidere været stillet spørgsmål ved rimeligheden i, at udligningssystemet udelukkende har til formål at skabe ensartede økonomiske vilkår for kommunerne uden hensynstagen til borgernes levevilkår i øvrigt – herunder forskelle i priseniveauet for private goder. Kommuneforeningerne i Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amt (2001, s. 4) anfører således: *”Taler man om levevilkår, er der kort og godt fuld udligning allerede i dag. På borgerniveau er der ikke forskel mellem hovedstadsområdet og det øvrige land. Derfor er det svært at argumentere for, at der skal ske en yderligere kraftig overførsel af penge fra hovedstaden til resten af landet”.*

I dette kapitel drøftes det, hvorledes hensynet til regionale pris- og lønforskelle kan udmøntes i tilskuds- og udligningssystemet, og om der er baggrund for at foreslå en ændring af systemet i forlængelse heraf. Det bemærkes, at der frem til udligningsreformen fra 1996 blev korrigeret for regionale lønforskelle i tilskudsberegningen. Afskaffelsen af lønkorrektionen blev gennemført samtidig med en nedsættelse af niveauet for udligningen af beskatningsgrundlag.

I det følgende opstilles der først formler for, hvor meget en kommune vil modtage/betale i tilskud/tilsvar pr. borger, hvis der korrigeres for regionale pris- og lønforskelle i udligningen. Gennemgangen tager udgangspunkt i to forskellige definitioner af formålet med udligning – det kommunale perspektiv og borgerperspektivet.

Der er som følge af emnets kompleksitet anvendt en matematisk præget fremstilling. Resultaterne er dog gengivet verbalt i konklusionen sidst i kapitlet.

Før konklusionen beskrives det statistiske grundlag for en eventuel korrektion for regionale pris- og lønforskelle. I den forbindelse illustreres de fordelingsmæssige konsekvenser af en korrektion beregnet efter den samme me-

tode som tidligere anvendt frem til og med 1995, men på grundlag af nye data.

21.2. Det kommunale perspektiv

Det bemærkes, at der i såvel dette som efterfølgende afsnit tages udgangspunkt i et system med fuld udligning, dvs. et system med udligning på 100 pct., uanset der i det gældende system er valgt et lavere udligningsniveau. Dette valg gør det nemmere at ræsonnere over spørgsmålet om hensynstagen til de regionale pris- og lønforskelle i udligningen. For en god ordens skyld skal det anføres, at der ikke heri ligger en anbefaling af et udligningsniveau på 100 pct.

Variablene til brug for de matematiske udledninger er defineret nedenfor.

Variabel	Tekst
t_i	Kommune i 's skatteprocent
T	Den gennemsnitlige skatteprocent
u_i	Kommune i 's beregnede reale udgiftsbehov pr. borger
U	Det gennemsnitlige reale udgiftsbehov pr. borger
v_i	Kommune i 's faktiske reale udgifter pr. borger
V	De gennemsnitlige faktiske reale udgifter pr. borger
S_i	Kommune i 's serviceniveau, $S_i = v_i / u_i$
S	Det gennemsnitlige serviceniveau, $S = 1$
y_i	Kommune i 's reale indkomst (beskatningsgrundlag) pr. borger
Y	Det gennemsnitlige reale indkomst (beskatningsgrundlag) pr. borger
Y_i	Kommune i 's nominelle indkomst (beskatningsgrundlag) pr. borger
Y	Den gennemsnitlige nominelle indkomst (beskatningsgrundlag) pr. borger
PL_i^x	Kommune i 's pris- og lønniveau vedr. private goder
PL^x	Det gennemsnitlige pris- og lønniveau vedr. private goder
x_i	Kommune i 's gennemsnitlige private reale forbrug pr. borger
X	Det gennemsnitlige private reale forbrug pr. borger
PL_i^u	Kommune i 's pris- og lønniveau vedr. de kommunale ydelser
PL^u	Det gennemsnitlige pris- og lønniveau vedr. de kommunale ydelser
P_i	Kommune i 's beregnede nominelle udgiftsbehov pr. borger, $P_i = PL^u u_i$
P	Det gennemsnitlige nominelle udgiftsbehov pr. borger, $P = PL^u u$
T_i	Kommune i 's tilskud(+)/tilsvar(-) pr. borger via udligningssystemet

I et kommunalt perspektiv kan formålet med et udligningssystem defineres som:

Målsætning 1: Købekraften af skatteprovenuet ved en given skatteprocent, t_i , skal modsvare det politisk fastsatte serviceniveau, $S_i = v_i / u_i$, hvor v_i angiver det valgte reale ydelsesniveau pr. borger, og u_i angiver et beregnet reelt udgiftsbehov pr. borger. Fuld udligning skal sikre, at et givet serviceniveau, S ,

kan finansieres ved den samme skatteprocent, t , i alle (amts)kommuner. Ultimativt bør en stigning i serviceniveauet derfor modsvares af en tilsvarende stigning i skatteprocenten svarende til et konstant skat/serviceforhold.

I denne fortolkning af formålet med et udligningssystem er det altså forskelle i kommunernes - og ikke borgernes - forbrugsmulighed, der skal korrigeres for.

Med udgangspunkt i betænkning 963 (1982, s. 80) kan beregning af tilskuddet/tilsvaret vedr. udgiftsbehovene under hensynstagen til regionale pris- og lønforskelle i den kommunale produktion skrives som:

$$(21.2.A) \quad T_i = \frac{PL_i^u}{PL^u} S_i (PL^u u_i - PL^u u)$$

Udligningen af forskelle i udgiftsbehov, hvor der tages hensyn til regionale pris- og lønforskelle, sker altså ved at korrigere forskellen mellem kommunens udgiftsbehov opgjort i et gennemsnitligt pris- og lønniveau, $PL^u u_i$, og det gennemsnitlige udgiftsbehov i hele landet opgjort i samme pris- og lønniveau, $PL^u u$. I tilskudsberegningen korrigeres der efterfølgende for kommunens eget serviceniveau. Endelig omregnes tilskuddet/tilsvaret til det lokale pris- og lønniveau.²⁹

Korrektionen for kommunens eget serviceniveau skal forstås på baggrund af målsætningen om, at kommunerne skal have samme mulighed for at levere et givet serviceniveau til en given skatteprocent. Kommunernes skattepro-

²⁹ Tilskudskommuner, $u_i > u$, med et "højt" prisniveau vil – alt andet lige – modtage mere i tilskud i forhold til kommuner med et lavere prisniveau. Dette ses ved differentiation af (21.2.A) med hensyn til PL_i^u :

$$\left. \frac{\partial T_i}{\partial PL_i^u} \right|_{u, v \text{ konst.}} = \frac{v_i}{u_i} (u_i - u) \begin{matrix} < 0 \\ > 0 \end{matrix} \Rightarrow u_i \begin{matrix} < \\ > \end{matrix} u$$

Tilsvarende gælder for kommuner med et "højt" serviceniveau. Ved differentiation af (21.2.A) med hensyn til v_i fås:

$$\left. \frac{\partial T_i}{\partial v_i} \right|_{u, P \text{ konst.}} = \frac{1}{u_i} PL_i^u (u_i - u) \begin{matrix} < 0 \\ > 0 \end{matrix} \Rightarrow u_i \begin{matrix} < \\ > \end{matrix} u$$

cent vil i modsat fald – alt andet lige – variere i forhold til gennemsnitskommunen ved et givet serviceniveau.³⁰

Det bemærkes, at forskelle i pris- og lønniveauet vedr. produktionen af kommunale ydelser indebærer, at et givet skatteprovenu har forskellig købekraft. Med henblik på at sikre samme købekraft som gennemsnitskommunen skal der således også korrigeres for pris- og lønforskelle vedr. kommunale ydelser i udligningen af beskatningsgrundlaget. Det skal bemærkes, at det er pris- og lønniveauet vedr. de kommunale ydelser, der skal anvendes i udligningen af beskatningsgrundlaget, idet det er købekraften af kommunale ydelser ved en given skatteprocent, der er målet med udligningen, jf. målsætning 1. Tilskudsformlen kan herefter skrives som:

$$(21.2.B) \quad T_i = \frac{PL_i^u}{PL^u} t_i \left(Y - \frac{PL^u}{PL_i^u} Y_i \right) + \frac{PL_i^u}{PL^u} S_i (PL^u u_i - PL^u u)$$

Hvorvidt ovenstående tilskudsformel opfylder målsætningen med udligning, jf. målsætning 1, kan vurderes ved hjælp af kommunens budgetbegrænsning.

Kommunens budgetbegrænsning består på indtægtssiden af skatteindtægter, refusionsindtægter, brugerbetaling samt tilskud fra andre offentlige myndigheder. I indeværende analyse, hvor det alene er et spørgsmål om, hvorvidt udligningssystemet giver kommunerne ensartede økonomiske vilkår, ses der bort fra tilskud fra andre offentlige myndigheder, brugerbetaling samt refusionsindtægter. Budgetbegrænsningen kan herefter skrives som:

³⁰ Kommune i har serviceniveauet S_i , men lad k erstatte S_i i (21.2.A). Kommune i 's skatteprocent kan således skrives som følger, idet $t_i = (PL_i^u v_i - T_i) / Y_i$:

$$t_i = \frac{S_i PL^u u_i - k (PL^u u_i - PL^u u)}{Y}$$

Y_i er sat lig Y , og PL_i^u er sat lig PL^u . Gennemsnitskommunens skatteprocent ved serviceniveauet S_i er givet ved:

$$t = \frac{S_i PL^u u}{Y}$$

Ved sammenligning af t og t_i fremgår det, at skatteprocenterne er identiske ved $k=S_i$.

$$(21.2.C) \quad S_i PL_i^U u_i = t_i Y_i + T_i$$

Venstresiden angiver kommunens udgifter pr. borger, mens højresiden angiver indtægterne pr. borger. Udgifterne er således bestemt ved kommunens faktiske reale ydelser pr. borger, $v_i = S_i u_i$, ganget med prisen pr. ydelse, PL_i^U , mens indtægterne består af et tilskud/tilsvar, T_i , pr. borger fra udligningssystemet samt den gennemsnitlige skatteindtægt pr. borger, $t_i Y_i$.

Ved indsættelse af (21.2.B) i (21.2.C) fås:

$$(21.2.D) \quad \frac{t_i}{S_i} = \frac{PL^u u}{Y} = \frac{P}{Y}$$

Skat/serviceforholdet er således konstant svarende til, at en relativ stigning i serviceniveauet modsvarer af en tilsvarende stigning i skatteprocenten. Formålet med fuld udligning er derfor opfyldt, jf. målsætning 1.

I det nuværende udligningssystem beregnes udligningsbeløbet ikke ved anvendelse af kommunens egen skatteprocent og serviceniveau, men ved anvendelse af den gennemsnitlige skatteprocent og det gennemsnitlige serviceniveau. Baggrunden herfor er, at udligningsbeløbet ikke bør være påvirkeligt af kommunerne. Tilskudsberegningen kan ved anvendelse af det gennemsnitlige serviceniveau, $S=1$, og den gennemsnitlige skatteprocent, t , skrives som:

$$(21.2.E) \quad T_i = \frac{PL_i^u}{PL^u} t \left(Y - \frac{PL^u}{PL_i^u} Y_i \right) + \frac{PL_i^u}{PL^u} (PL^u u_i - PL^u u)$$

Ved indsættelse i kommunens budgetbegrænsning fås:

$$(21.2.F) \quad t_i = \left(\frac{S_i PL_i^u u_i - PL_i^u u_i}{Y_i} \right) + t$$

Kommunerne kan altså kun opretholde den gennemsnitlige skatteprocent, når de vælger det gennemsnitlige serviceniveau, $S_i=1$. I alle andre tilfælde vil forholdet mellem skatteprocent og serviceniveau være forskellig fra gennemsnitskommunen, og målsætningen om fuld udligning formuleret ovenfor er derfor ikke opfyldt.

Med hensyn til synlighed omkring finansieringen vil det være hensigtsmæssigt, at summen af tilskud modsvarer summen af tilsvær. I modsat fald vil der være et finansieringsproblem, som de kommunale aktører og/eller staten må udrede. Summen af tilskud og tilsvær fra (21.2.E) er givet ved:

$$(21.2.G) \quad \sum_{i=1}^m n_i T_i = \sum_{i=1}^m n_i \left(\frac{\sum_{i=1}^m n_i PL_i^u u_i}{\sum_{i=1}^m n_i} - tY \right)$$

Det skal bemærkes, at $tY \equiv PL^u$. Endvidere gælder det, at $Y \equiv (\sum n_i Y_i) / \sum n_i$, og $u \equiv (\sum n_i u_i) / \sum n_i$, hvor der summeres over n borgere i m kommuner.

Der er finansiel balance i det tilfælde, hvor der ingen pris- og lønforskelle er i den kommunale produktion.

21.3. Borgerperspektivet

Købekraften af en given disponibel indkomst kan variere kommunerne (regionerne) imellem. Ud fra et borgerperspektiv er det derfor ikke kun skatteprocenten og det tilhørende serviceniveau, der er afgørende for levestandarden, men tillige det lokale prisniveau for private goder.

Forfølges tankegangen, skal borgere i kommuner med samme gennemsnitlige indkomst ved et givet serviceniveau have samme private forbrugsmulighed. Ved fuld udligning forstås derfor i det følgende:

Målsætning 2: Målet med fuld udligning er at sikre, at borgere med samme nominelle indkomst bosiddende i forskellige (amts)kommuner har samme reale forbrugsmulighed af private goder ved et givet serviceniveau, $S_i = v_i / u_i$. Dette opnås, hvis forholdet mellem den købekraftskorrigerede skatteprocent, jf. definitionen nedenfor, og serviceniveauet er konstant.

$$(21.3.A) \quad (1 - t_i) Y_i = PL_i^x x_i$$

Borgerens budgetbegrænsning kan skrives som:

Venstresiden angiver den disponible nominelle indkomst, mens højresiden angiver den nominelle værdi af private goder.

Kommunens budgetbegrænsning kan ved hjælp af (21.2.C) og (21.3.A) skrives som:

$$(21.3.B) \quad S_i PL^u u_i = \left(\frac{t_i}{1 - t_i} \right) PL_i^x x_i + T_i,$$

idet der ses bort fra eventuelle regionale forskelle i pris- og lønniveauet vedr. kommunale ydelser.

Den købekraftskorrigerede skatteprocent, t^* er defineret nedenfor. Bemærk at den købekraftskorrigerede skatteprocent, t^* er lig skatteprocenten t , hvis der ikke er regionale forskelle i pris- og lønniveauet vedr. private goder.

$$(21.3.C) \quad t_i^* \equiv 1 - (1 - t_i) \left(\frac{PL^x}{PL_i^x} \right)$$

Et konstant forhold mellem den købekraftskorrigerede skatteprocent og serviceniveauet på tværs af kommuner, jf. målsætning 2, vil betyde, at et højere lokalt pris- og lønniveau vedr. private goder i en kommune i forhold til gennemsnittet vil kræve en lavere skatteprocent eller et højere serviceniveau i den pågældende kommune i forhold til gennemsnittet alt andet lige.

Spørgsmålet er herefter, hvorledes beregningen af tilskud skal foretages for at opnå fuld udligning efter borgerperspektivet. Tilskudsformlen kan skrives som:

$$(21.3.D) \quad T_i = t_i(Y - Y_i) + S_i(PL^u u_i - PL^u u) + (PL_i^x \bar{x}_i - PL^x \bar{x}_i),$$

hvor x_i med streg over angiver det reale private forbrug for en borger i kommune i med en landsgennemsnitlig indkomst Y .

Ved indsættelse i kommunens budgetbegrænsning fås:

$$(21.3.E) \quad \frac{t_i^*}{S_i} = \frac{PL^u u}{Y} = \frac{P}{Y}$$

Udligning i henhold til (21.3.D) resulterer altså i – som påkrævet for fuld udligning, jf. målsætning 2 - et konstant forhold mellem den købekraftskorrigerede skatteprocent og serviceniveauet.

Tilskudsberegningen efter borgerperspektivet vil kun give samme resultat som tilskudsberegningen efter det kommunale perspektiv, hvis der ikke er regionale forskelle i pris- og lønniveauet vedr. hverken kommunale ydelser eller private goder. Formålet med udligningssystemet har traditionelt været at stille kommunerne over for ensartede økonomiske vilkår, d.v.s. det kommunale perspektiv.

21.4. Datagrundlag og konsekvensberegninger

Hensynstagen til forskelle i forbrugerpriser på den ene side og pris- samt lønforskelte i den kommunale produktion på den anden side indebærer introduktion af relevante pris- og lønindeks i beregningen af udligningsbeløbene, jf. forrige afsnit. Ifølge det kommunale perspektiv bør der korrigeres for forskelle i pris- og lønniveauet vedr. kommunale ydelser, hvorimod der ud fra et borgerperspektiv skal korrigeres for forskelle i prisniveauet vedr. private forbrugsgoder.

I det følgende belyses effekterne af en (gen)indførelse af pris- og lønkorrektion vedr. den kommunale produktion, idet der er anvendt lønindeks fra Det fælleskommunale Løndatakontor (FLD). Herefter ses der på forskelle i priser på privat forbrug.

21.4.1. Prisforskelle i den kommunale produktion

Betænkning 1033 (1985) var baggrunden for indførelse af korrektion for regionale lønforskelle i udligningen. Ordningen havde virkning fra 1987 og blev afskaffet igen med virkning fra 1996 som følge af et ønske om forenkling af systemet. De byrdefordelmæssige konsekvenser, som afskaffelsen af lønreguleringen bevirkede, blev imødegået ved en nedsættelse af udligningsniveauet i skatteudligningen.

Det fælleskommunale Løndatakontor (FLD) leverede i perioden fra 1987 til 1996 lønindeks til brug for beregning af tilskuds- og udligningsbeløb for de enkelte (amts)kommuner. Lønreguleringen blev udmøntet ved at korrigere de beregnede udgiftsbehov og skattegrundlaget med 60 pct. af lønindeksene, idet det blev antaget, at 60 pct. svarede til lønsummens andel af kommunernes udgifter. Korrektionen skete således under antagelse af, at der ikke var regionale forskelle i øvrige priser.

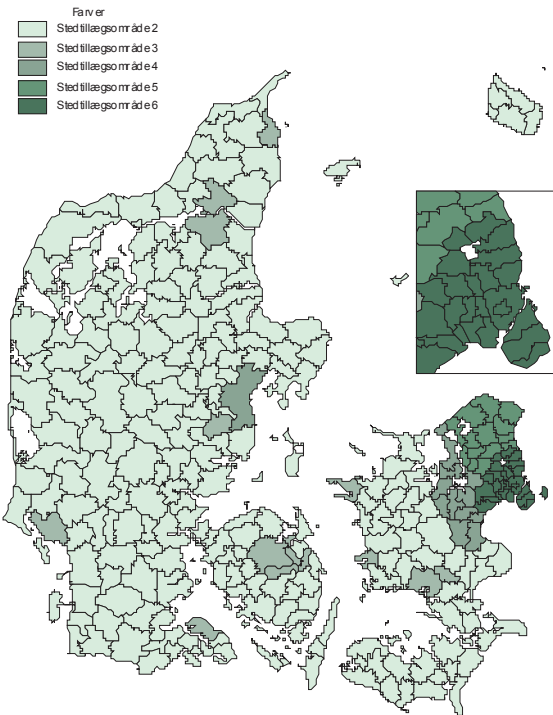
Lønindekset var beregnet på baggrund af de overenskomstfastsatte stedtillæg. Om selve beregningsmetoden anføres i betænkning 1033 (1985, s. 155) følgende:

"Ud fra den samlede personalesammensætning på landsplan dannes en standardiseret personalefordeling på skalatrins-, procent- og løntrinsaflønnede, idet det er nødvendigt at udskille de to førstnævnte grupper, der stedtillægsreguleres. Ved at "placere" dette landspersonale i de forskellige stedtillægszoner (kommuner) kan beregnes den samlede lønudgift, den enkelte kommune ville have haft – givet dens stedtillægsområde – med en landsgenemsnitlig personalesammensætning. Ved at sætte de således beregnede

lønsommer i forhold til den faktiske lønsum på landsplan fremkommer indeksværdierne, der indgår i lønindekset”.

Figur 21.1 viser kommunernes inddeling i de stedtillægsområder, som blev anvendt ved tilskudsberegningen for 1995. Stedtillæggene er stigende fra stedtillægsområde 2 og frem.

Figur 21.1. Kommunernes inddeling i stedtillægsområder



Til brug for konsekvensberegninger vedrørende genindførelse af lønreguleringen i tilskuds- og udligningssystemet har FLD på baggrund af stedtillægs-satserne pr. 1. oktober 1999 beregnet nye lønindeks for henholdsvis det amtskommunale og primærkommunale område. Det bemærkes, at stedtil-

læggene er fastfrosset fra overenskomsten i 1998, og at værdien af lønindekset derfor reduceres med tiden.³¹ Lønindeksene er gengivet i tabel 21.1.³²

Tabel 21.1. Lønindeks pr. 1. oktober 1999

Primærkommuner i	Indeks	Amt	Indeks
Stedtillægsområde 2	0,98	Københavns Kom.	1,03
Stedtillægsområde 3	1,00	Frederiksberg Kom.	1,03
Stedtillægsområde 4	1,01	Københavns Amt	1,03
Stedtillægsområde 5	1,02	Frederiksborg Amt	1,02
Stedtillægsområde 6	1,03	Roskilde Amt	1,01
		Vestsjællands Amt	0,99
		Storstrøms Amt	0,99
		Bornholms Amt	0,98
		Fyns Amt	0,99
		Sønderjyllands Amt	0,98
		Ribe Amt	0,99
		Vejle Amt	0,98
		Ringkøbing Amt	0,98
		Århus Amt	1,00
		Viborg Amt	0,98
		Nordjyllands Amt	0,99

Ved anvendelse af disse lønindeks er der udarbejdet konsekvensberegninger af, hvad tilskuddet/tilsvaret for de enkelte kommuner ville have været for

³¹ Bilagssamlingen, kapitel 21.B, indeholder nogle foreløbige overvejelser om mulighederne for anvende alternative lønindeks.

³² Lønindeksene for Københavns og Frederiksberg Kommune er på det amtskommunale område alene opgjort på grund af data fra H:S.

2001, hvis der var korrigeret for regionale lønforskelle. Konsekvensberegningerne er foretaget for tilskuds- og udligningssystemet, som det så ud i 1987, men på grundlag af nye data. I bilagssamlingen, kapitel 21.A, findes en beskrivelse af, hvordan korrektionen foretages i praksis. Resultaterne er gengivet nedenfor for henholdsvis det amtskommunale område og det primærkommunale område.³³

³³ Lønindekset indgår fortsat med 60 pct. vægt, jf. ovenfor.

Tabel 21.2. Lønkorrektio n i det amtskommunale tilskuds- og udligningssystem

Amt	Basiskørsel	Ændringskørsel	Forskel ¹	Beskatningsgrundlag	Ændring i pct. af beskatningsgrundlag ²
Københavns Kommune	780.644	889.870	109.226	69.607.986	-0,16
Frederiksberg Kommune	-117.271	-97.784	19.488	16.478.970	-0,12
Københavns Amt	-842.348	-704.287	138.061	107.305.034	-0,13
Frederiksborg Amt	-558.487	-504.769	53.717	61.919.836	-0,09
Roskilde Amt	-173.471	-162.434	11.037	36.267.009	-0,03
Vestsjællands Amt	892.068	852.383	-39.686	36.675.800	0,11
Storstrøms Amt	1.037.596	1.006.727	-30.869	30.352.416	0,10
Bornholms Amt	233.307	226.267	-7.040	4.668.491	0,15
Fyns Amt	1.557.530	1.517.913	-39.617	56.187.081	0,07
Sønderjyllands Amt	791.024	754.023	-37.001	30.375.133	0,12
Ribe Amt	583.246	559.111	-24.135	27.388.825	0,09
Vejle Amt	759.616	709.604	-50.012	44.869.746	0,11
Ringkøbing Amt	657.482	619.134	-38.347	33.421.367	0,11
Århus Amt	1.229.298	1.231.974	2.676	82.880.147	0,00
Viborg Amt	783.485	749.379	-34.106	27.135.040	0,13
Nordjyllands Amt	1.573.544	1.540.152	-33.391	58.655.742	0,06

Anm. Ingen tolv-afrounding. (1) +/- angiver gevinst/tab. (2) +/- angiver tab/gevinst.

Det fremgår af tabel 21.2 at amtskommuner, der mister penge ved indførelse af lønkorrektio n, vil tabe mellem 0,06 og 0,13 pct. målt i forhold til beskatningsgrundlaget, mens amtskommuner, der har et højt lønniveau, vil have en gevinst på mellem 0,03 og 0,16 pct.

Tabel 21.3. Lønkorrektion i det primærkommunale tilskuds- og udligningssystem opdelt på kommuner efter geokoder

Kommunegruppe	Basiskørsel	Ændringskørsel	Forskel ¹	Beskatningsgrundlag	Ændring i pct. af beskatningsgrundlag ²
København og Frederiksberg Kommune	2.826.511	3.020.959	194.448	86.200.151	-0,23
Hovedstadens forstæder	-195.783	58.939	254.722	143.953.838	-0,18
Kommuner i Nordsjælland med over 10.000 indb. i største by	852.248	871.847	19.599	34.471.197	-0,06
Øvrige kommuner i Nordsjælland	363.089	370.636	7.547	26.717.315	-0,03
Bykommuner med over 100.000 indb. i største by	3.346.754	3.372.939	26.185	81.729.763	-0,03
Bykommuner med 40.000-100.000 indb. i største by	1.705.486	1.668.533	-36.953	40.990.165	0,09
Bykommuner med 20.000-40.000 indb. i største by	3.016.434	2.946.797	-69.637	71.550.574	0,10
Bykommuner med 10.000-20.000 indb. i største by	2.120.154	2.066.332	-53.822	45.012.751	0,12
Landkommuner med over 50 pct. af befolkningen i byer	2.418.472	2.345.941	-72.531	54.961.303	0,13
Landkommuner med 33-50 pct. af befolkningen i byer	3.401.078	3.279.182	-121.896	65.983.874	0,18
Landkommuner med under 33 pct. af befolkningen i byer	1.744.425	1.682.819	-61.606	32.242.534	0,19
Landkommuner uden bymæssig bebyggelse	2.527.254	2.441.202	-86.052	42.047.425	0,20

Anm. Ingen tolv-afrunding. (1) +/- angiver gevinst/tab. (2) +/- angiver tab/gevinst.

Det fremgår af tabel 21.3, at taberne ved indførelse af lønkorrektion er de mindre bykommuner (mindre end 100.000 indbyggere i største by) og især landkommunerne. Tabet – målt i procent af beskatningsgrundlaget – er større jo mindre den største by i kommunen. Omvendt vokser gevinsten ved indførelse af lønkorrektion i den kommunale produktion jo større byområde.

I tabel 21.4 er kommunerne opdelt i grupper efter den geografiske dimension og det regionaløkonomiske samt kommunaløkonomiske udgangspunkt. Tabellen viser, hvilke grupper af kommuner der ifølge konsekvensberegningerne vil tabe og vinde, hvis der korrigeres for lønforskelle i udligningen.

Tabel 21.4. Byrdefordelmæssige forskydninger mellem kommunegrupper ved lønkorrektion i det kommunale tilskuds- og udligningssystem

	Pct. af beskatningsgrundlag (tab(+)/gevinst(-))
Geografisk dimension	
Udkantskommuner	0,21
Øvrige landkommuner	0,19
Centernære landkommuner	0,14
Øvrige bykommuner	0,15
Øvrige centerkommuner	0,09
Centralkommuner	-0,13
Regionaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede kommuner	0,22
2	-0,05
3	0,11
4	0,03
5	-0,02
6 Bedst stillede kommuner	-0,11
Kommunaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede kommuner	0,24
2	0,22
3	0,17
4	0,04
5	-0,11
6 Bedst stillede kommuner	-0,11

Opdelt efter den geografiske dimension er centralkommunerne de eneste vindere ved indførelse af lønkorrektion. Øvrige kommuner taber, og tabet stiger med faldende grad af ”centre og tilgængelighed”. Målt i forhold til beskatningsgrundlaget er tabet således voksende fra 0,09 pct. for ”øvrige centerkommuner” til 0,21 pct. for ”udkantskommuner”.

Herudover er det kommuner med det mest gunstige regionaløkonomiske udgangspunkt, som vinder mest ved indførelse af lønkorrektion, mens det er kommuner med det svageste regionaløkonomiske udgangspunkt, som taber

mest. Konsekvenserne for øvrige kommuner opdelt efter det regionaløkonomiske udgangspunkt spænder fra et tab på 0,11 pct. til en gevinst på 0,05 pct. af beskatningsgrundlaget.

Endelig vinder de bedst og næstbedst stillede kommuner opdelt efter det kommunaløkonomiske udgangspunkt ved indførelse af lønkorrektio. Øvrige kommuner taber, og tabet stiger, jo dårligere stillet kommunen er.

Taberne ved indførelse af lønkorrektio i tilskuds- og udligningssystemet er således især landkommuner, der samtidig er forholdsvis dårligt stillet set fra såvel det regionaløkonomiske som det kommunaløkonomiske udgangspunkt. Vinderne er centralkommunerne med det mest gunstige regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt.

21.4.2. Prisforskelle i det private forbrug

Danmarks Statistik udarbejder ikke systematisk statistik over forskelle i priseniveauet (amts)kommuner imellem.

Tidligere undersøgelser har vist, at forskelle i forbrugerpriserne på tværs af (amts)kommuner er forholdsvis små, når der ses bort fra bolig- og transportudgifter.³⁴

Økonomiministeriet (2001) har analyseret de regionale forskelle i boligpriser, hvor der er stor variation. Specielt er boligpriserne i hovedstadsområdet³⁵ generelt langt højere end i provinsen. Variationen på landsplan strækker sig fra 2.397 kr. pr. kvadratmeter i Ravnsborg til 15.535 kr. pr. kvadratmeter i Søllerød i 2000. Kvadratmeterprisen i den dyreste provinskommune (Århus) er på 10.052 kr., og Århus er blot placeret som nummer 37 på listen over de dyreste kommuner.

Der er imidlertid også tale om ganske store variationer i priseniveauet inden for hovedstadsområdet med eksempelvis en kvadratmeterpris i Ishøj på 10.120 kr. mod de nævnte 15.535 kr. i Søllerød.

Som udgangspunkt må det antages, at priserne på handlede ejerboliger afspejler værdien af boligerne. Værdien af en bolig er ikke blot givet ved de fysiske karakteristika som f.eks. størrelse, men i lige så høj grad af beliggen-

³⁴ Se Danmarks statistik (1971) og Økonomiministeriet (1995).

³⁵ Her dækker hovedstadsområdet Københavns og Frederiksberg Kommune samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amt.

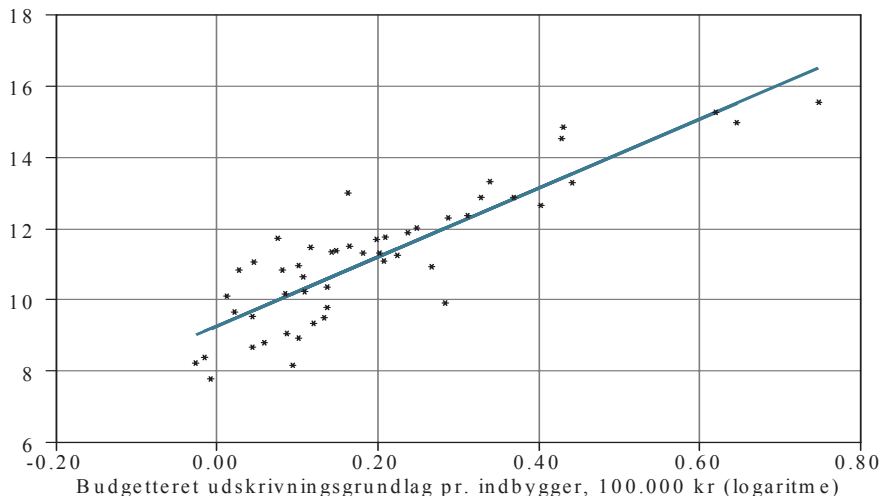
heden (herunder skatetryk, muligheder for børnepasning, afstand til centrum, jobmuligheder, beboersammensætning osv.). Boligen er altså ikke et homogent produkt i modsætning til f.eks. fødevarer, hvor værdien er uafhængig af, hvor i landet den indtages.

Det gælder selv inden for hovedstadsområdet, hvor der er bemærkelsesværdige forskelle i ejendomspriser.

Der er inden for hovedstadsområdet en klar tendens til, at boligpriserne varierer med indkomsten, sådan at familier med høje indkomster bor, hvor boligpriserne er høje, jf. figur 21.2. Hvis boliger var en homogen og sammenlignelig vare, ville disse høj-indkomstfamilier altså "spilde" deres indkomst.

Figur 21.2. Sammenhæng mellem kommunernes udskrivningsgrundlag og kvadratmeterprisen på boliger i hovedstadsområdet

Pris 1000 kr/kvm.



Ved en nærmere betragtning af prisvariationen i hovedstadsområdet, jf. tabel 21.5, bemærkes det, at de billigste kommuner ligger langt fra Københavns centrum, men at afstanden til centrum derudover ikke kan tillægges afgørende betydning for prisen på boliger. F.eks. ligger Frederiksberg og Farum i samme prisgruppe. Ligeledes gælder Fredensborg-Humlebæk og Dragør.

Modsat ligger Gentofte og Glostrup ca. lige langt fra centrum, og de er placerede i meget forskellige prisgrupper. Der burde overordnet set være de samme muligheder for beskæftigelse ved at bosætte sig i Gentofte og i Glostrup. Derudover har de to kommuner i 2000 næsten den samme kommune-

skattesats (19,5 pct. i Gentofte og 19,9 pct. i Glostrup). Det tyder på, at selv ved en fastholdelse af flere af de eksogene parametre, som kan tænkes at påvirke bestemmelsen af boligpriserne, er der stadig betydelige forskelle.

Tabel 21.5. Kvadratmeterpriser på boliger i hovedstadsområdet fordelt på kommuner

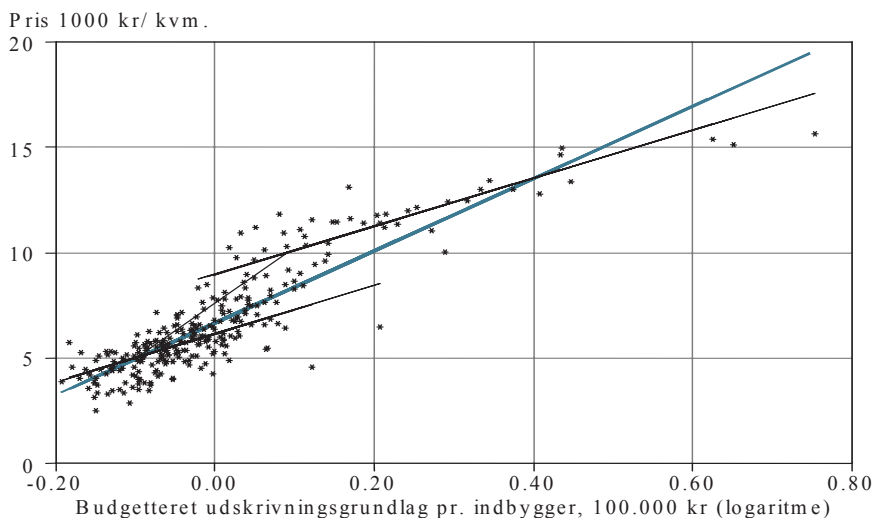
Kvm.pris	Antal kommuner	Kommuner
7.000-7.999	1	Skibby
8.000-8.999	6	Frederiksværk, Hundested, Jægerspris, Bramsnæs, Hvalsø, Skovbo
9.000-9.999	7	Helsingør, Skævinge, Stenløse, Ølstykke, Græsted-Gilleleje, Ramsø, Vallø
10.000-10.999	9	Albertslund, Hvidovre, Høje-Taastrup, Rødovre, Ishøj, Frederikssund, Slangerup, Køge, Lejre
11.000-11.999	13	Greve, Glostrup, Herlev, Karlebo, Hillerød, Helsingør, Tårnby, København, Solrød, Ballerup, Brøndby, Roskilde, Gundsø
12.000-12.999	7	Farum, Frederiksberg, Allerød, Værløse, Valensbæk, Ledøje-Smørum, Gladsaxe
13.000-13.999	2	Fredensborg-Humlebæk, Dragør
14.000-14.999	3	Hørsholm, Birkerød, Lyngby-Tårnbæk
15.000-16.000	2	Søllerød, Gentofte

Det skal ses i sammenhæng med, at en kvadratmeter bolig nord for København ikke er helt det samme som en kvadratmeter bolig vest for København. Gode villaer i behagelige omgivelser med velhavende naboer og evt. sundudsigt kan ikke sammenlignes én-til-én med boliger i middelklassekvarterer, hvor naboen hurtigt kan vise sig at være et alment byggeri. En kvadratmeter bolig i Glostrup kan altså have en lavere pris end en kvadratmeter bolig i Gentofte som følge af, at "glæden" ved at bo i Gentofte er større end "glæden" ved at bo i Glostrup.

På landsplan er det endnu sværere at sammenligne priser på boliger end inden for hovedstadsområdet.

Der kan imidlertid fortsat findes en samvariation mellem indkomst og boligpriser, jf. figur 21.3, om end diskussionen om heterogene boliger, beliggenhed osv. er endnu mere aktuell i denne forbindelse.

Figur 21.3. Sammenhæng mellem kommunernes udskrivningsgrundlag og kvadratmeterprisen på boliger på landsplan (med og uden hovedstadsdummy)



Huspriserne i hovedstadsområdet er imidlertid højere end, hvad indkomstforskellene tilsiger. Det kan således ikke udelukkes, at prisforskellene i en vis udstrækning kan tilskrives forskelle, der ikke er begrundet i kvalitetsforskelle, beliggenhed i forhold til centerfunktioner mv.

Et argument for, at priserne i hovedstadsområdet er højere end i det øvrige land, er, at beskæftigelsesmulighederne her er langt bedre i hovedstadsområdet end i provinsen for mange erhvervsgrupper. Derfor vil der være tendens til at flytte til området i forbindelse med jobsøgning. Flere efterspørgere af boliger i området presser priserne op, især da boligmarkedet bl.a. er kendetegnet af en træg udbudsreaktion, hvilket er ekstra udtalt i netop hovedstaden på grund af mangel på egnede byggegrunde i området.

21.5. Konklusion

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 udgiftsbehovsudligningen 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 borgeren, der er i fokus. Herved menes, at borgerne i forskellige kommuner skal have den samme reale forbrugsmulighed af private goder ved en given indkomst og et givet 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.

De to perspektiver fører kun til samme resultat, såfremt der ikke er regionale forskelle i pris- og lønniveauet vedrørende hverken kommunale ydelser eller private goder. Hvis dette ikke er tilfældet, må der træffes et valg mellem målsætningerne (perspektiverne).

Hvis der således korrigeres for pris- og lønforskelle i den kommunale produktion, vil det reale private forbrug kunne variere for borgere med samme indkomst bosat i forskellige kommuner med samme serviceniveau. Hvis der omvendt korrigeres efter borgerperspektivet - hvor der ses bort fra regionale pris- og lønforskelle vedrørende kommunale ydelser – vil resultatet kunne blive, at to kommuner ikke kan tilbyde den samme service til den samme (købekraftskorrigerede) skatteprocent. Det skal understreges, at der i begge

tilfælde forenklet er forudsat 100 pct. udligning, hvilket ikke er forekommet i det generelle danske tilskuds- og udligningssystem.

Forinden der kan tages stilling til, om der skal korrigeres for pris- og lønforskelle, og i givet fald efter et kommunalt perspektiv eller et borgerperspektiv, må det endvidere tages i betragtning, om der overhovedet er statistiske muligheder herfor.

De muligheder, der foreligger, er efter udvalgets undersøgelser alene aktuelt til stede for så vidt angår muligheden for at korrigerer for pris- og lønforskelle i den kommunale produktion. Her eksisterer således i de kommunale lønninger endnu såkaldte stedtillæg, som kan bruges til at korrigerer efter. Lønforskelle begrundet i stedtillæg var også udgangspunktet for en lønkorrektio n i udligningssystemet før 1996.

Datagrundlag: På baggrund af udvalgets statistiske sonderinger efter data til beskrivelse af dels pris- og lønforskelle i produktionen af (amts)kommunale ydelser og dels forskelle i leveomkostninger må udvalget konstatere, at der på nuværende tidspunkt alene findes data i form af de såkaldte stedtillæg, der kan beskrive lønforskelle (amts)kommunerne imellem. Efter overenskomsten i 1998 er stedtillægene fastfrosset. Fastfrysning af stedtillægene betyder, at indeks beregnet på grundlag heraf med tiden vil reduceres.

I stillingstagen til hvilket perspektiv, der principielt skal forfølges, må det endvidere inddrages, 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 sagens 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 lønforskelle – eventuelt 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, jf. ovenfor. Afskaffelsen var begrundet i hensynet til forenkling. De byrdefordelmæssige 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.

En eventuel genindførelse af korrektion for regionale (pris- og) lønforskelle vil således alt andet lige øge kompleksiteten af tilskuds- og udligningssystemet. Hvis der i et nyt tilskuds- og udligningssystem indføres et indbyggerfordelt bloktilskud frem for i dag et skattegrundlagsfordelt bloktilskud, vil komplikationerne dog være noget mindre end i det tidligere system.³⁶

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 som nævnt fastfrosset. Det er derfor tvivlsomt, i hvilket omfang disse data fortsat vil være udtryk for de

³⁶ Dette skyldes, at der kan undgås afstemning med den såkaldte overudligningsregel.

reelle lønforskelle mellem kommunerne. Dette vil kunne undersøges nærmere. Der vil dog ikke være tale om nogen ukompliceret undersøgelse, idet indførelse af den såkaldte ”Ny løn” har betydet, at en større del af lønnen er individualiseret og dermed ikke baseret på en fast lønskala.

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 – med mindre 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 ved 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.”

22. Momsudligning og bonuspulje

I dette kapitel overvejes 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 ordnings bidragsdel erstattes af en permanent reduktion af kommunernes og amtskommunernes bloktilskud. Den anbefalede model er vurderet i forhold til EU's momsregler. Endelig er der i forbindelse med en omlægning af momsudligningsordningens bidragsdel overvejet en tilpasning af det amtskommunale bloktilskud.

I kapitlet er endvidere overvejet forskellige muligheder for en afvikling af bonuspuljen. Overvejelserne tager udgangspunkt i rapporten om Røgshospitalets bonuspulje fra juli 2001 fra det daværende Sundhedsministerium.

22.1.1. Overvejelser om forenkling af momsudligningen

Model 1. Fast bidrag finansieret via bloktilskud

Overvejelse 1. Det nuværende momsbidrag erstattes af en statslig finansiering, som initialt modsvares af en bloktilskudsreduktion. Efterfølgende stigende momsudgifter finansieres direkte af staten.

Motivation: Modellen forenkler betalingsstrømmene mellem den kommunale sektor og staten og vil kunne fjerne de forståelsesmæssige problemer forbundet med momsordningens finansiering.

Modellen indebærer, at det nuværende bidrag til momsudligningsordningen erstattes af en permanent reduktion af kommunernes og amtskommunernes bloktilskud. Efterfølgende stigende momsudgifter som følge af ændret aktivitetsniveau eller øget udliciteringsgrad finansieres herefter direkte af staten.

En gennemførelse af modellen vil medføre en reduktion af det kommunale bloktilskud fra 27,7 mia. kr. i 2004 til 17,7 mia. kr. Det amtskommunale bloktilskud reduceres fra 12,2 mia. kr. i 2004 til 6,1 mia. kr.

Ved en reduktion af bloktilskuddet svarende til momspuljen vil udgiften ikke længere skulle indgå i de årlige kommuneforhandlinger om den kommunale økonomi.

Som i den nuværende ordning vil det i denne model fortsat være staten, der finansierer væksten i kommunernes udgifter til moms, men refusionen udbetales direkte til kommunen/amtet uden kommunal bidragsdel i modsætning til den nuværende ordning.

Som nævnt i kapitel 12 har det været fremhævet fra enkelte amtskommuner, at der i den nuværende ordning er tale om en umiddelbar delvis selvfinansiering af egne momsudgifter. Denne medfinansiering bortfalder ved modellen. I det omfang den umiddelbare delvise medfinansiering tillægges vægt af den enkelte kommune/amtskommune, vil modellen således kunne fjerne en hæmning for udlicitering.

En kommunes køb af momsbelagte ydelser vil endvidere ikke medføre øget bidragsbetaling for andre kommuner. Den enkelte kommune vil herved alene skulle budgetlægge for egne momsudgifter og ikke skønne over andre kommuners udgiftsdispositioner i den tidlige budgetlægningsfase.

Model 2. Bidrag finansieret via bloktilskud

Overvejelse 2. Det nuværende momsbidrag erstattes af en statslig finansiering, som initialt modsvares af en bloktilskudsreduktion. Efterfølgende stigende momsudgifter finansieres af bloktilskuddet.

Motivation: Modellen forenkler i nogen grad betalingsstrømmene mellem staten og den kommunale sektor, og det vil fortsat være muligt at dokumentere sammenhængen mellem den samlede udbetalte momsrefusion og det tilsvarende bidrag til ordningen

Modellen indebærer, at det nuværende bidrag til momsudligningsordningen erstattes af en tilsvarende reduktion i bloktilskuddet, der herefter reguleres årligt for efterfølgende ændrede momsudgifter.

Modellen kunne implementeres ved, at der på det årlige bloktilskudsaktstykke indsættes en linie, hvorefter der reguleres for stigende momsudgifter. Kommunerne og amtskommunerne vil herefter via bloktilskuddet finansiere den samlede momsrefusion. Det vil således være muligt at dokumentere sammenhængen mellem den samlede udbetalte momsrefusion til kommunerne og amtskommunerne, og det tilsvarende bidrag til ordningen, idet bidraget – svarende til reduktionerne af bloktilskuddene – vil fremgå af de årlige bloktilskudsaktstykker.

Under forudsætning af, at der ønskes opretholdt en uændret byrdefordeling mellem den statslige og kommunale sektor, vil væksten i kommunernes udgifter til moms herefter skulle indgå i de årlige kommuneforhandlinger om den kommunale økonomi ved fastsættelse af bloktilskuddene.

Model 3. Synliggørelse af kompensation for stigende momsudgifter finansieret over bloktilskud

Overvejelse 3. Det nuværende momsbidrag bevares, men kompensationen for stigende momsudgifter via balancetilskuddet synliggøres i aftaleteksterne og på bloktilskudsaktstykket.

Motivation: Modellen tydeliggør, at bloktilskuddet finansierer den løbende vækst i de kommunale momsudgifter.

Modellen indebærer, at den nuværende ordnings bidragsdel bibeholdes. Kompensationen for stigende momsudgifter via balancetilskuddet synliggøres ved, at det i aftaleteksterne og på bloktilskudsaktstykket redegøres for, hvilke momsforudsætninger, der indgår i den kommunale finansieringsbalance i de årlige forhandlinger om kommunernes og amtskommunernes økonomi, som danner baggrund for fastsættelsen af bloktilskuddene. Betalingsstrømmene er således uændrede i denne model i forhold til den nuværende ordning, men det tydeliggøres, at bloktilskuddet finansierer den løbende vækst, der er i de kommunale momsudgifter.

22.1.2. Konklusion, herunder mulig tilpasning af det amtskommunale bloktilskud

Udvalget vurderer, at en forenkling af momsudligningsordningens bidragsdel mest hensigtsmæssigt kan ske ved, at den nuværende ordnings bidragsdel erstattes af en permanent reduktion af kommunernes og amtskommunernes bloktilskud (model 1). Modellen indebærer, at der etableres en mere gennemskuelig og enkel finansiering af de (amts)kommunale momsudgifter med en direkte refusion - uden en særlig kommunal bidragsdel eller behov for en løbende regulering af de kommunale bloktilskud.

Modellen kan endvidere medvirke til at fjerne en hæmning for udlicitering i det omfang den umiddelbare delvise medfinansiering af egne momsudgifter i den nuværende ordning tillægges vægt i den forbindelse. Endvidere gøres det mere synligt, at en kommunes køb af momsbelagte ydelser ikke længere påfører andre kommuner øget bidragsbetaling.

Udvalget konstaterer, at der i Sverige og Finland, hvor der tidligere som i Danmark har været etableret momsordninger med en særlig kommunal bidragsdel, nu etableres momsordninger med en direkte statslig refusion af de kommunale momsudgifter svarende til den opstillede model.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på udvalgets opfordring bedt Skatteministeriet om at vurdere den opstillede model i forhold til EU's momsregler, dvs. i praksis EU's 6. momsdirektiv. Momsdirektivet indebærer bl.a., at det offentlige for så vidt angår den ikke momsregistrerede del af dets virksomhed anses som privat forbruger, der ikke har mulighed for momsgodtgørelse.

Skatteministeriet har i sin vurdering lagt vægt på følgende offentliggjorte svenske vurdering af den nye lignende svenske kompensationsordnings forhold til EU-retten (Ds 2001:30): ”Inom EG-rätten saknas harmoniserade regler om kompensationssystem för mervärdesskatt för den offentliga sektorn. De olika kompensationssystem som tillämpas i ett flertal EG-länder är samtliga system som juridiskt sett faller utanför det gemensamma system för mervärdesskatt. Systemen torde därför vara förenliga med EG-rätten så länge de inte innebär et system med generell avdragsrätt för all undantagen verksamhet och därmed ett kringgående av det sjätte direktivets regler.”

Skatteministeriet tilslutter sig den citerede svenske juridiske vurdering.

Anbefaling vedr. momsudligningsordningens bidragsdel

Det anbefales, at momsudligningsordningens bidragsdel forenkles, således at den nuværende ordningens bidragsdel erstattes af en permanent reduktion af kommunernes og amtskommunernes bloktilskud (model 1).

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)kommunale bidragsdel eller behov for løbende regulering af de kommunale bloktilskud.

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

Mulig tilpasning af det amtskommunale bloktilskud

I tilknytning til ovenstående anbefaling har udvalget gjort sig følgende overvejelse:

Overvejelse 4. Det kan i forbindelse med en omlægning af momsudligningsordningens bidragsdel overvejes at foretage en forøgelse af det amtskommunale bloktilskud, som finansieres ved at overføre al udskrivning af grundskyld til kommunerne eller staten.

Motivation: En forøgelse af det amtskommunale bloktilskud skal sikre muligheden for fortsat at kunne samordne udviklingen i statens og (amts)kommunernes økonomi gennem en regulering af bloktilskuddets størrelse.

En gennemførelse af modellen vil som nævnt reducere de kommunale bloktilskud, hvorefter det amtskommunale bloktilskud reduceres til ca. 6 mia. kr. Hvis en reduktion af det amtskommunale bloktilskud til 6 mia. kr. vurderes som kritisk af hensyn til muligheden for fortsat at kunne samordne udviklingen i statens og (amts)kommunernes økonomi gennem en regulering af bloktilskuddets størrelse, kunne det overvejes at foretage en tilpasning af det amtskommunale bloktilskud.

Det har tidligere i Indenrigsministeriets betænkning nr. 1365, 1998 – ud fra et forenklingsperspektiv – været overvejet en sammenlægning af al udskrivning af grundskyld til en myndighed - kommunerne.

Den amtskommunale grundskyldspromille er i lovgivningen fastsat til 10 promille, idet der dog kun betales 5,7 promille af landsbrugsjord. Kommunerne fastsætter selv grundskyldspromillen inden for intervallet 6-24 promille. Grundskylden udskrives af de afgiftspligtige grundværdier. Både den

kommunale og den amtskommunale grundskyld opkræves af kommunerne, som herefter afregner den amtskommunale del til amtskommunerne to gange årligt.

En sammenlægning af udskrivningen af grundskyld til kommunerne vil for amtskommunerne betyde, at et grundskyldsprovener erstattes med et provener af bloktilskud, mens det omvendte er tilfældet for kommunerne. Amtskommunerne (incl. København og Frederiksberg Kommuner) har i alt for 2002 budgetteret med et grundskyldsprovener på ca. 5,2 mia. kr. For 2003 er budgetteret med et samlet provener på ca. 5,7 mia. kr.

En omlægning vil indebære en uændret betaling af ejendomsskat for den enkelte skatteyder.

En beregning af en omlægning af al udskrivning af grundskyld til kommunerne med udgangspunkt i de kommunale og amtskommunale grundværdier og grundskyldspromiller, der indgår i opgørelsen af den statsgaranterede tilskud og udligning for 2002, viser for amtskommunerne forholdsvis små byrdefordelingsmæssige forskydninger, hvor hovedstadsamtskommunerne (bortset fra Frederiksberg Kommune) har mindre tab på omlægningen, mens hovedparten af amtskommunerne uden for hovedstadsområdet har gevinst på omlægningen.

For hovedparten af kommunerne er der ligeledes tale om forholdsvis små forskydninger, idet dog 8 kommuner har gevinster på mellem 0,2 og 1 pct. af beskatningsgrundlaget og 7 kommuner har tab mellem 0,2 og 0,32 pct. af beskatningsgrundlaget.

Udvalget er nået frem til følgende konklusion:

Tilpasning af amtskommunale bloktilskud

Udvalget vurderer, at det i forbindelse med en omlægning af momsudligningens bidragsdel i givet fald kan overvejes at øge det amtskommunale bloktilskud. Dette kan ske ved at overføre al udskrivning af grundskyld til kommunerne eller alternativt 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 ovenfor 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.”

22.2.1. Modeller for afvikling af bonuspuljen

I det tidligere Sundhedsministeriums rapport om Rigshospitalets bonuspulje fra juli 2001 var opstillet tre hovedmodeller for, hvordan bonuspuljen eventuelt kunne omlægges eller afvikles. En bloktilskudsmodel, en særtilskudsmodel og en kombinationsmodel.

- 1) En bloktilskudsmodel, hvor statens tidsubestemte tilskud til H:S reduceres med det beløb, der medgår til finansiering af bonuspuljen, og hvor beløbet overføres til det kommunale bloktilskud
- 2) En særtilskudsmodel, hvor bonuspuljen tilsvarende afvikles, men hvor midlerne i stedet tilgår hvert enkelt af landets amter som et særligt, direkte og permanent tilskud, svarende til deres respektive andele af bonuspuljen på omlægningstidspunktet
- 3) En kombinationsmodel, hvor bonuspuljen tilsvarende omlægges til tidsubestemte særtilskud, men hvor størrelsen af tilskuddet til Københavns og

Frederiksberg Kommuner svarer til kommunernes nuværende andel af bonuspuljen, og den resterende del af puljen fordeles til amterne efter den fordelingsnøgle, der anvendes i forbindelse med det amtskommunale bloktilskud.

Arbejdsgruppens beregninger viste, at en omlægning af bonuspuljen til bloktilskud ville give de største byrdefordelingsmæssige forskydninger, hvor Københavns og Frederiksberg Kommuner ville være blandt de største tabere.

En omlægning til særtilskud vil her overfor kunne være fordelingsmæssig neutral for både amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg Kommuner, mens kombinationsmodellen alene ville være neutral for Københavns og Frederiksberg Kommuner.

I forlængelse af det tidligere arbejde i Sundhedsministeriets arbejdsgruppe er der i det følgende beregnet konsekvenserne af en afvikling af bonuspuljen uden bloktilskudskompensation og herefter opstillet modeller for en afvikling af bonuspuljen, hvor det beregningsteknisk er forudsat, at afviklingen af bonuspuljen bloktilskudskompenseres.

Afvikling af bonuspuljen uden bloktilskudskompensation

Bonuspuljen, der vedrører amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg Kommuner, udgør i alt 393,4 mio. kr. (2004-pl). Til illustration af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser af en afvikling er der taget udgangspunkt i den endelige fordeling af bonuspuljen for 2002. Det bemærkes, at puljens fordeling afhænger af amtskommunernes forbrug i det enkelte år.

Konsekvensen af en afvikling af bonuspuljen uden bloktilskudskompensation fremgår af tabel 22.4.

Tabel 22.4. Afvikling af bonuspuljen

	Mindreindtægt vedr. bonuspulje	Ændring i be- skatningsniveau
Københavns Kommune	-162.609	0,23
Frederiksberg Kommune	-26.048	0,16
Københavns amtskommune	-32.090	0,03
Frederiksborg amtskommune	-37.107	0,06
Roskilde amtskommune	-23.772	0,06
Vestsjællands amtskommune	-46.261	0,13
Storstrøms amtskommune	-42.421	0,14
Bornholms amtskommune	0	0,00
Fyns amtskommune	-4.375	0,01
Sønderjyllands amtskommune	-2.980	0,01
Ribe amtskommune	-2.530	0,01
Vejle amtskommune	-2.209	0,00
Ringkøbing amtskommune	-2.680	0,01
Århus amtskommune	-3.232	0,00
Viborg amtskommune	-1.743	0,01
Nordjyllands amtskommune	-3.328	0,01
I alt	-393.385	0,05

Samlet er der i denne model tale om et tab for den amtskommunale sektor svarende til 0,05 pct. af beskatningsgrundlaget. De største tabere er Københavns Kommune (0,23 skattepoint), Frederiksberg Kommune (0,16 skattepoint), Storstrøms amtskommune (0,14 point) og Vestsjællands amtskommune (0,13 skattepoint).

Model 1. Omlægning af bonuspuljen til amtskommunalt bloktilskud

Modellen indebærer, at statens tidsubestemte tilskud til H:S reduceres med det beløb, der medgår til at finansiere bonuspuljen, og beløbet overføres til det amtskommunale bloktilskud.

Konsekvensen af en omlægning til bloktilskud er belyst i tabel 22.5. Beregningen af de byrdefordelmæssige virkninger er baseret på den statsgaranterede tilskud og udligning for 2004.

Tabel 22.5. Omlægning af bonuspuljen til bloktilskud

	Mindre- indtægt vedr. bonus- pulje	Æn- dring i tilskud og ud- ligning	I alt	Æn- dring i beskat- ningsni- veau
Københavns Kommune	-162.609	38.880	-123.729	0,17
Frederiksberg Kommune	-26.048	8.136	-17.912	0,11
Københavns amtskommune	-32.090	49.032	16.942	-0,02
Frederiksborg amtskommune	-37.107	27.612	-9.495	0,02
Roskilde amtskommune	-23.772	16.680	-7.092	0,02
Vestsjællands amtskommune	-46.261	21.684	-24.577	0,07
Storstrøms amtskommune	-42.421	19.596	-22.825	0,07
Bornholms amtskommune	0	3.324	3.324	-0,07
Fyns amtskommune	-4.375	34.356	29.981	-0,05
Sønderjyllands amtskommu- ne	-2.980	17.916	14.936	-0,05
Ribe amtskommune	-2.530	15.420	12.890	-0,05
Vejle amtskommune	-2.209	24.996	22.787	-0,05
Ringkøbing amtskommune	-2.680	18.636	15.956	-0,05
Århus amtskommune	-3.232	45.444	42.212	-0,05
Viborg amtskommune	-1.743	16.452	14.709	-0,05
Nordjyllands amtskommune	-3.328	35.220	31.892	-0,05
I alt	-393.385	393.384	-1	0,00

Det fremgår af tabellen, at Københavns og Frederiksberg Kommuner taber henholdsvis 124 mio. kr. og 18 mio. kr. ved omlægningen svarende til 0,17

pct. og 0,11 pct. af kommunernes beskatningsgrundlag. Herudover har Frederiksborg, Roskilde, Vestsjællands og Storstrøms amtskommuner tab på mellem 0,02 og 0,07 pct. af beskatningsgrundlaget. De øvrige amtskommuner har gevinst ved omlægningen på mellem 0,02 og 0,05 pct. af amtskommunernes beskatningsgrundlag.

Model 2. Omlægning af bonuspuljen til amtskommunalt bloktilskud med overgangstilskud for større tab

For at lette overgangen til bloktilskud kunne det overvejes i en overgangsperiode at yde kompensation for større tab ved omlægningen. En mulighed kunne være at etablere en tilskudsordning for tab, der overstiger 0,05 pct. af beskatningsgrundlaget, hvor grænsen for tilskud forhøjes med 0,05 procentpoint årligt.

Tabel 22.6. Omlægning af bonuspuljen til bloktilskud med overgangstilskud for større tab

	Beregnet virkning excl. over- gangstil- skud	Beregnet over- gangstil- skud ved 0,05	Beregnet over- gangstil- skud ved 0,10	Beregnet over- gangstil- skud ved 0,15
Københavns Kommune	-123.729	88.260	52.788	17.304
Frederiksberg Kommune	-17.912	9.600	1.284	0
Københavns amtskommune	16.942	0	0	0
Frederiksborg amtskommune	-9.495	0	0	0
Roskilde amtskommune	-7.092	0	0	0
Vestsjællands amtskommune	-24.577	6.084	0	0
Storstrøms amtskommune	-22.825	7.512	0	0
Bornholms amtskommune	3.324	0	0	0
Fyns amtskommune	29.981	0	0	0
Sønderjyllands amtskommune	14.936	0	0	0
Ribe amtskommune	12.890	0	0	0
Vejle amtskommune	22.787	0	0	0
Ringkøbing amtskommune	15.956	0	0	0
Århus amtskommune	42.212	0	0	0
Viborg amtskommune	14.709	0	0	0
Nordjyllands amtskommune	31.892	0	0	0
I alt	-1	111.456	54.072	17.304

En sådan overgangsordning vil indebære, at Københavns Kommune i en treårig periode vil modtage et overgangstilskud på henholdsvis 88 mio. kr., 53 mio. kr. og 17 mio. kr. (før finansiering af overgangstilskud). Frederiksberg Kommune vil i de første to år modtage et overgangstilskud på hen-

holdsvis 9,6 mio. kr. og 1,3 mio. kr. Endelig vil Vestsjællands Amtskommune (6,1 mio. kr.) og Storstrøms Amtskommune (7,5 mio. kr.) modtage overgangstilskud i 2004.

Model 3. Omlægning af bonuspuljen til amtskommunalt bloktilskud med kompensation til Københavns og Frederiksberg Kommuner over det midlertidige tilskud

Det midlertidige statstilskud til H:S medgår til at reducere Københavns og Frederiksberg Kommuners bidragsbetalinger til H:S og fordeles med 84 pct. til Københavns Kommune og med 16 pct. til Frederiksberg Kommune.

Den årlige reduktion af tilskuddet svarer i 2004 pris- og lønniveau til ca. 126 mio. kr. årligt. Heraf vedrører ca. 106 mio. kr. Københavns Kommune og ca. 20 mio. kr. Frederiksberg Kommune.

Tabet ved omlægning af bonuspuljen til bloktilskud er beregnet til henholdsvis 124 mio. kr. for Københavns Kommune og 18 mio. kr. for Frederiksberg Kommune.

Som nævnt har Københavns og Frederiksberg Kommuner tilkendegivet, ”at man forventer, at Folketinget kompenserer H:S ved at stoppe nedtrapningen af det særlige statstilskud til H:S fra 2004 og frem.”

Denne model kunne eventuelt implementeres, således at der opretholdes en reduceret pulje fra 2006 og frem finansieret af bloktilskuddet.

Tabel 22.7. Aftrapning af midlertidige tilskud

Mio. kr. (2004 pl)	Nuværende aftrapning	Kompensation via midlertidige tilskud
2002	478,3	478,3
2003	368,0	368,0
2004	252,0	252,0
2005	126,0	126,0
2006-	0,0	126,0

Resultaterne af denne model fremgår af tabel 22.8.

Tabel 22.8. Omlægning af bonuspuljen til bloktilskud med kompensation til Københavns og Frederiksberg Kommuner over det midlertidige tilskud.

	Mindre- indtægt vedr. bonus- pulje	Tilskud vedr. Kø- benhavn og Frederiks- berg	Ændring i tilskud og udlig- ning	I alt	Æn- dring i beskat- ningsni- veau
Københavns Kommu- ne	-162.609	105.840	26.427	-30.342	0,04
Frederiksberg Kom- mune	-26.048	20.160	5.530	-358	0,00
Københavns amts- kommune	-32.090		33.327	1.237	0,00
Frederiksborg amts- kommune	-37.107		18.768	-18.339	0,03
Roskilde amtskom- mune	-23.772		11.337	-12.435	0,03
Vestsjællands amts- kommune	-46.261		14.739	-31.522	0,09
Storstrøms amtskom- mune	-42.421		13.319	-29.102	0,10
Bornholms amtskom- mune	0		2.259	2.259	-0,05
Fyns amtskommune	-4.375		23.352	18.977	-0,03
Sønderjyllands amts- kommune	-2.980		12.178	9.198	-0,03
Ribe amtskommune	-2.530		10.481	7.951	-0,03
Vejle amtskommune	-2.209		16.990	14.781	-0,03
Ringkøbing amts- kommune	-2.680		12.667	9.987	-0,03
Århus amtskommune	-3.232		30.888	27.656	-0,03
Viborg amtskommune	-1.743		11.182	9.439	-0,03
Nordjyllands amts- kommune	-3.328		23.939	20.611	-0,03
I alt	-393.385	126.000	267.384	-1	0,00

Note: Ændring i tilskud og udligning fordelt forholdsmæssigt efter model 2

Det fremgår af tabellen, at Københavns og Frederiksbergs Kommuner tab reduceres væsentligt i forhold til model 2 (omlægning af den samlede bonuspulje til bloktilskud). For de øvrige amtskommuner reduceres gevinsten

for de amtskommuner som har gevinst efter model 2, mens tabet for de amtskommuner, der har tab efter model 2, forøges.

Model 4. Omlægning bonuspuljen til særtilskud

Modellen indebærer, at midlerne, i stedet for at blive overført til det amtskommunale bloktilskud, tilgår hver enkelt amtskommune som et særligt tilskud svarende til de enkelte amtskommuners og Københavns og Frederiksberg Kommunes andel af bonuspuljen på omlægningstidspunktet.

Modellen indebærer, at statens tidsubestemte tilskud til H:S reduceres med det beløb, der ellers ville blive anvendt til at finansiere bonuspuljen. Herved vil der ikke være rabat for brugeramterne knyttet til behandlinger gennemført på Rigshospitalet, og der etableres en takstmæssig ligestilling af alle sygehuse i Danmark.

Modellen vil endvidere være byrdefordelmæssig neutral for brugeramterne.

22.2.2. Konklusion

Der er i dette afsnit opstillet en række modeller for afvikling og omlægning 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 afvikling er at omlægge puljen til bloktilskud og i en overgangsperiode yde kompensation for større tab ved omlægningen (model 2). 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 større tab.

I en anden model får Københavns og Frederiksberg Kommuner tilskud permanent (model 3) 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 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 byrdefordelingsmæssige forskydninger udjævnes i en overgangsperiode. Modellen indebærer i realiteten, at der gives et statsligt særtilskud til Københavns og Frederiksberg Kommuner.”

Købehavns Kommune har anført følgende.

”I forhandlingsresultatet om Københavns og Frederiksberg Kommuner 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.”

En skønsmæssig beregning af denne mulige kombinationsmodel fremgår af tabel 22.9.

Tabel 22.9. Kombinationsmodel

	Virkning før over- gangstil- skud *)	Beregnet over- gangstil- skud med 0,05	I alt, incl. over- gangstil- skud	Æn- dring i beskat- ningsni- veau
Københavns Kommune	-30.342		-30.342	0,04
Frederiksberg Kommune	-358		-358	0,00
Københavns amtskommune	1.237		1.237	0,00
Frederiksborg amtskommune	-18.339		-18.339	0,03
Roskilde amtskommune	-12.435		-12.435	0,03
Vestsjællands amtskommune	-31.522	13.028	-18.494	0,05
Storstrøms amtskommune	-29.102	13.795	-15.307	0,05
Bornholms amtskommune	2.259		2.259	-0,05
Fyns amtskommune	18.977		18.977	-0,03
Sønderjyllands amtskommune	9.198		9.198	-0,03
Ribe amtskommune	7.951		7.951	-0,03
Vejle amtskommune	14.781		14.781	-0,03
Ringkøbing amtskommune	9.987		9.987	-0,03
Århus amtskommune	27.656		27.656	-0,03
Viborg amtskommune	9.439		9.439	-0,03
Nordjyllands amtskommune	20.611		20.611	-0,03
I alt	0			

*) Jf. tabel 22.8

23. Kombinerede modeller

23.1. Indledning

I de foregående kapitler i betænkningens del 3, dvs. kapitel 15-22, er der redegjort for udvalgets overvejelser om ændringer i tilskuds- og udligningssystemet. I kapitel 15 redegøres der for de henvendelser og forslag, som udvalget har modtaget fra forskellige kommuner og kommunegrupper i forbindelse med det igangværende arbejde.

I kapitel 16 skitseres de grundlæggende overvejelser og problemstillinger, som skal danne udgangspunkt for udvalgets anbefalinger. Det fremgår således overordnet af kommissoriet, at de krav, der kan stilles til systemet, er dels, at der sikres et ligeligt økonomisk grundlag for kommuner og amtskommuner, og dels at systemet samtidig understøtter en hensigtsmæssig adfærd og effektiv opgavevaretagelse. Endvidere skal der ses på mulighederne for at forenkle systemet. Der henvises til kapitel 16 for en nærmere konkretisering af disse problemstillinger. Disse hensyn skal så vidt muligt forenes, men det fremgår dog ligeledes af kapitel 16, at der i et vist omfang kan blive modstrid mellem forskellige hensyn.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende de enkelte delelementer af tilskuds- og udligningssystemet fremgår af kapitel 17-22. Det er ved anbefalinger på delområderne forsøgt at undgå konflikter mellem de forskellige hensyn.

I dette kapitel skitseres nogle forskellige mulige modeller for et samlet tilskuds- og udligningssystem. Modellerne er opstillet på grundlag af overvejelserne om de enkelte delelementer i kapitel 17-22. Modellerne illustrerer variationen i de forskellige muligheder, men det skal understreges, at de enkelte delelementer af systemet kan kombineres til et samlet system på mange forskellige måder. De modeller, der skitseres i det følgende, skal således ses som udtryk for nogle mulige modeller, men det er på ingen måde en udtømmende liste over mulighederne. Der vil naturligvis kunne opstilles en lang række af varianter af disse modeller. I den sidste ende er det en opgave for regering og Folketing at udforme forslag til en udligningsreform.

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.

23.2. Elementer i modellerne

De modeller, der skitseres i det følgende, er opbygget på grundlag af nogle af de delelementer (eller ”blokke”), der har været drøftet i de foregående kapitler. Disse delelementer er kort nævnt i punkterne nedenfor. De fem første punkter indgår i alle de modeller, som udvalget har skitseret. Der er tale om nogle elementer, som indgår som et led i en modernisering og ajourføring af systemet. De øvrige punkter indgår i en eller flere af de modeller, der skitseres.

Forhold som indgår i alle de skitserede modeller som et led i moderniseringen og ajourføringen af systemet:

1. *Ny fordeling af bloktilskuddet.* Det indebærer, at fordelingen af bloktilskuddet omlægges til en fordeling efter indbyggertal. Denne omlægning kan foretages, således at den i udgangspunktet er byrdefordelingsmæssig neutral. Det kan ske gennem en tilpasning af udligningsniveauet. Omlægningen vil dog have byrdefordelingsmæssige virkninger i forbindelse med fremtidige reguleringer af bloktilskuddet, ligesom der i forbindelse med selve omlægningen er taget hensyn til reguleringen af bloktilskuddet i forbindelse med grundtakstreformen. Men omlægningen vil også kunne foretages således, at den fra starten vil have byrdefordelingsmæssige konsekvenser. Det vil være tilfældet, hvis udligningsniveauet fastsættes til et niveau, der afviger fra det neutrale niveau. Hvis fordelingen af bloktilskuddet omlægges til en fordeling efter indbyggertal, skal der ligeledes tages stilling til, hvordan fremtidige finansielle reguleringer af bloktilskuddet skal håndteres. Hvis der fortsat ønskes en fordeling af finansielle reguleringer efter beskatningsgrundlag, vil det kunne ske gennem etablering af to separate bloktilskudspuljer eller gennem en tilpasning af skattetryksfaktoren.
2. *Indførelse af en tredelt udgiftsbehovsudligning.* Det indebærer, at der indføres en differentieret udligning, hvor det demografiske udgiftsbehov, det sociale udgiftsbehov og udgiftsbehovet vedrørende udlændinge udlignes i separate ordninger. Denne ordning giver mulighed for at udligne de forskellige typer af udgiftsbehov med forskellige udligningsniveauer. F.eks. vil der kunne foretages en særlig kraftig udligning af de sociale udgiftsbehov med henblik på en højere grad af ligestilling af kommunerne i forhold til det sociale

re grad af ligestilling af kommunerne i forhold til det sociale udgiftspres.

3. *Forbedrede kriterier i udgiftsbehovsudligningen.* Udvalget har analyseret opgørelsen af det sociale udgiftsbehov og på den baggrund foreslået en revision af de sociale udgiftsbehovskriterier. Det indebærer, at nogle af de hidtidige kriterier udskiftes, og at der herudover suppleres med nogle nye kriterier. Hermed sigtes der mod en større præcision i opgørelsen af det sociale udgiftsbehov samt mindskelse eller eliminering af visse ikke-tilsigtede incitamentsvirkninger af de hidtidige kriterier. Endelig kan det bemærkes, at det hidtidige grundtillæg foreslås udskiftet med et strukturelt kriterium hvorved undgåes uheldige incitamentsvirkninger i forbindelse med kommunesammenlægninger.
4. *Ændret vægtning af landbrugsejendomme i beskatningsgrundlaget.* Baggrunden for denne ændring er indførelsen af 12 promille loftet for grundskyld på produktionsjord. Dette loft har bevirket, at skatteværdien af produktionsjord er reduceret. Den ændrede vægtning tager højde for dette, og vil således i et vist omfang tilgodese de kommuner, der har forholdsvis store arealer med landbrugsjord. Dermed kompenseres disse kommuner i et vist omfang for tabet som følge af indførelsen af 12 promille loftet.
5. *Afskaffelse af momsudligningen.* Dette indebærer, at bidraget til momsudligningsordningen afskaffes, og at bloktilskuddet reduceres tilsvarende. Det vil således medføre en forenkling af systemet.

Forhold som indgår i visse af de skitserede modeller:

6. *Administrationsudgifter mv. tages ud af udgiftsbehovsudligningen.* Dette indebærer, at de kommunale udgifter til administration, forsyningsvirksomheder mv. ikke indgår i grundlaget for udligning af udgiftsbehov. Baggrunden er, dels at det kan give anledning til misforståelser og uhensigtsmæssige signaler til de kommunale beslutningstagere, at denne type udgifter skal indgå i udligningen, dels at opgø-

relsen af udgiftsbehov på disse områder kan give øget usikkerhed i udligningen.

7. *Inddragelse af selskabsskat og pensionsafgifter i udligningen.* Dette indebærer en udvidelse af grundlaget for udligning af beskatningsgrundlag, således at også det kommunale provenu af selskabsskat og pensionsafgifter indgår i de indtægter, som udlignes. Det er typisk de større bykommuner – men også enkelte andre kommuner, der har et betydeligt provenu af selskabsskat. En udligning af disse indtægter vil således være til ulempe for disse kommuner og til fordel for en række andre kommuner – herunder mange af de mindre landkommuner.
8. *Afskaffelse af boligstøtteudligningen i hovedstadsområdet.* Dette vil indebære en forenkling af udgiftsbehovsudligningen. Endvidere må det ses i sammenhæng med, at systemet med en differentieret udgiftsbehovsudligning giver mulighed for at fastsætte et højt udligningsniveau for de sociale udgifter – herunder udgifterne til boligstøtte. Men det vil – alt andet lige – svække kommunernes incitament til at opføre udlejningsboliger.
9. *Fastfrysning af § 18 udligningen.* Dette indebærer en fastfrysning af § 18 tilskuddet for en 4-årig periode. Det vurderes at ville mindske incitamentsproblemerne i udligningen, idet de kommuner, der er omfattet af § 18 udligningen, ved en vækst i skattegrundlaget alene vil blive udlignet med det generelle udligningsniveau i landsudligningen.
10. *Afskaffelse af § 18 udligningen.* Dette vil indebære en forenkling af udligningen. Overvejselsen herom må ses i sammenhæng med eventuelle ændringer i det generelle udligningsniveau i udligningen af beskatningsgrundlag. Hvis dette udligningsniveau hæves, vil behovet for den yderligere udligning for kommuner med svagt beskatningsgrundlag blive reduceret tilsvarende.

11. *Afskaffelse af hovedstadsudligningen.* Dette vil indebære en forenkling af udligningen. Overvejelsen herom må ses i sammenhæng med eventuelle ændringer i det generelle udligningsniveau i udligningen af beskatningsgrundlag, idet et højt udligningsniveau i den generelle udligningsordning vil give mindre plads til en hovedstadsudligning. Men det skal samtidig bemærkes, at en afskaffelse af hovedstadsudligningen under alle omstændigheder vil medføre betydelige byrdefordelingsmæssige forskydninger mellem kommunerne i det sammenhængende byområde.
12. *Afskaffelse af de amtskommunale aids- og bløderudligningsordninger.* En afskaffelse af disse ordninger vil medføre en vis forenkling. Det vurderes samtidig, at de byrdefordelingsmæssige forskydninger heraf vil være beskedne.
13. *Afskaffelse af den amtskommunale grundskyld.* Ændringen indebærer, at den amtskommunale grundskyld afskaffes, og at provenuet i stedet tilfalder staten. Det forudsættes i den forbindelse, at amtskommunerne kompenseres herfor gennem bloktilskuddet. Dette kan overvejes i forbindelse med en eventuel afskaffelse af momsudligningsordningen, som vil indebære en betydelig reduktion af det amtskommunale bloktilskud.

Det skal endvidere bemærkes, at størrelsen af udligningsniveauerne i såvel udligningen af beskatningsgrundlag som i de enkelte dele af den differentierede udligning af udgiftsbehov vil have afgørende betydning for de byrdefordelingsmæssige virkninger af modellerne. Der vil selvsagt være en række muligheder for fastsættelse af udligningsniveauet i hver enkelt ordning. I eksemplerne nedenfor er vist virkningen af nogle forskellige modeller, men disse virkninger vil ændre sig, hvis der var valgt andre udligningsniveauer.

23.3. Skitser til modeller

I det følgende skitseres nogle mulige modeller. Der er tale om følgende modeller:

- Model 1. En modernisering og ajourføring af systemet med begrænsede byrdefordelingsmæssige virkninger.
- Model 2 – en model med særlig vægt på udligning af de sociale udgifter.
- Model 3 – en model med udvidelse af udligningen af skattegrundlag og særlig vægt på udligning af de sociale udgifter.
- Model 4 – en model med en vidtgående forenkling af systemet.

Modellerne er nærmere beskrevet i de følgende afsnit, men indledningsvis skitseres i nedenstående oversigt de hensyn, som de enkelte modeller søger at tilgodese og de elementer, der indgår i den forbindelse. Der tages i den forbindelse ikke stilling til, hvilke elementer der skal indgå i en udligningsreform. Der skal i den forbindelse henvises til Frederiksberg Kommunes særudtalelse, som er gengivet i kapitel 2. Modellerne er opstillet med henblik på at illustrere variationerne mellem kommunegrupperne ved forskellige tilskuds- og udligningsmodeller.

Tabel 23.1. Oversigt over de hensyn, de enkelte modeller tilgodeser og del-elementer i modellerne.

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Ligelige økonomiske vilkår				
- Ny fordeling af bloktilskud	X	X	X	X
- Nye sociale kriterier	X	X	X	X
- Nye strukturelle kriterier	X	X	X	X
- Ændret vægtning af grundværdier af landbrugsejendomme i beskatningsgrundlaget	X	X	X	X
- Tredelt udgiftsbehovsudligning	X	X	X	X
- Administrationsudgifter mv. tages ud af udgiftsbehovsudligningen (kan også anføres under ”incitamentet”)		X	X	X
- Forhøjelse af udligningsniveauet		X	X	X
- Inddragelse af selskabsskat og pensionsafgifter i udligningen			X	X
Korrektion for regionale lønforskelle				X
Forenkling				
- Afskaffelse af momsudligningen	X	X	X	X
- Afskaffelse af boligstøtteudligningen			X	X
- Afskaffelse af aids- og bløderudligningen			X	X
- Fastfrysning af § 18 udligningen			X	
- Afskaffelse af § 18 udligningen				X
- Afskaffelse af hovedstadsudligningen				X
- Afskaffelse af overudligningsreglen				X
- Afskaffelse af den amtskommunale grundskyld				X
Incitamentet				
- Erstatning af grundtillæg med tilgængelighedskriterium	X	X	X	X
- Nye sociale kriterier	X	X	X	X
- Fastfrysning af § 18 udligningen			X	
- Afskaffelse af § 18 udligningen				X
- Afskaffelse af hovedstadsudligningen				X

Baggrunden for hver af modellerne og de byrdefordelmæssige forskydninger ved indførelse af de nævnte modeller er illustreret i det følgende. Det

skal bemærkes, at de byrdefordelingsmæssige virkninger af modellerne sammenlignes med den nuværende situation korrigeret for virkningerne af overgangsordningerne. Udgangspunktet er således en situation, hvor de midlertidige overgangsordninger er afskaffet, og provent af disse ordninger er overført til bloktilskuddet. Disse overgangsordninger er efter udvalgets opfattelse i sig selv uholdbare i det lange løb, hvor såvel incitamentsvirkninger som retfærdigheden i ordningerne, som typisk alene omfatter et mindretal af kommuner, er eller kan blive problematisk. Den forbedring af det samlede udligningssystem, som ligger i, at disse midlertidige ordninger fjernes, skal således have in mente i vurderingen af de kombinerede modeller, som gennemgås senere i dette kapitel.

Der er tale om følgende overgangsordninger:

- Tilskuddet i 2004 og 2005 vedr. belastning på overførselsområdet (1 mia. kr.).
- Udligningstillæg (§ 18 a).
- Tilskud til neutralisering af beskæftigelsesfradraget.
- Overgangstilskuddet vedr. refusionsomlægninger mv.
- Overgangstilskuddet vedr. specialundervisning.
- Overgangstilskud vedr. grundtakstfinansiering.
- Kompensationsordningen vedr. 12 promille loftet på produktionsjord.
- Tilskud til særligt vanskeligt stillede amtskommuner.

I tabel 23.2 og 23.3 er vist de byrdefordelingsmæssige forskydninger for henholdsvis kommuner og amtskommuner ved en afskaffelse af de nævnte overgangsordninger og overførsel af provent til bloktilskuddet i det nuværende system.

Table 23.2. Overview of the distributional effects of the abolition of transition arrangements and transfer of revenue to block grant in the current system

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Geografisk udgangspunkt	
Udkantskommuner	0,86
Øvrige landkommuner	0,25
Centernære landkommuner	0,13
Øvrige bykommuner	0,17
Øvrige centerkommuner	0,05
Centralkommuner	-0,16
Regionaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede kommuner	1,14
2	0,12
3	0,21
4	0,04
5	-0,10
6 Bedst stillede kommuner	-0,43
Kommunaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede kommuner	1,32
2	0,68
3	0,16
4	0,08
5	-0,11
6 Bedst stillede kommuner	-0,47

Tabel 23.3. Oversigt over de byrdefordelmæssige virkninger for amtskommunerne af afskaffelse af overgangsordningerne og overførsel af provenuet til bloktilskuddet i det nuværende system

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab, - = gevinst)
Københavns Kommune	0,00
Frederiksberg Kommune	-0,01
Københavns Amtskommune	-0,02
Frederiksborg Amtskommune	-0,02
Roskilde Amtskommune	-0,02
Vestsjællands Amtskommune	0,00
Storstrøms Amtskommune	0,04
Bornholms Kommune	0,06
Fyns Amtskommune	0,04
Sønderjyllands Amtskommune	0,00
Ribe Amtskommune	0,00
Vejle Amtskommune	-0,02
Ringkøbing Amtskommune	0,00
Århus Amtskommune	-0,01
Viborg Amtskommune	0,01
Nordjyllands Amtskommune	0,04

Baggrunden for, at der sammenlignes med en situation, hvor disse ordninger forudsættes afskaffet, er, at det hermed vil være muligt at sammenligne det nuværende udligningssystem med den skitserede model, uden at denne sammenligning påvirkes af virkningen af afskaffelsen af de midlertidige ordninger.

23.4. Model 1 – en modernisering og ajourføring af systemet med begrænsede byrdefordelmæssige virkninger

Denne model tager udgangspunkt i en modernisering og ajourføring af systemet. Der er tale om en omlægning af grundelementerne i det nuværende tilskuds- og udligningssystem. Hermed imødekommes en række af de principielle kritikpunkter, der har været rettet mod systemet. Modellen er i udgangspunktet udformet således, at den vil have begrænsede byrdefordelmæssige virkninger. Men samtidig indeholder modellen nogle elementer, som vil have virkning på længere sigt.

Der tænkes her blandt andet på omlægningen af fordelingen af bloktilskuddet til en fordeling efter indbyggertal. I denne model tilpasses udligningsniveauet således, at omlægningen er byrdefordelingsmæssig neutral i udgangspunktet. Men på længere sigt vil den ændrede fordeling i forhold til den gældende fordelingsnøgle give byrdefordelingsmæssige virkninger. Det vil i øvrigt også – uden at der herudover ændres i modellen – være muligt at justere udligningsniveauet, således at der allerede i udgangspunktet opnås byrdefordelingsmæssige virkninger.

Det skal endvidere bemærkes, at modellen indebærer, at der indføres en tredelt udgiftsbehovsudligning. Det indebærer, at modellen indeholder en mulighed for – uden ændringer af modellen i øvrigt – at der på et senere tidspunkt kan indføres forskellige udligningsniveauer i den demografiske og den sociale udgiftsbehovsudligning. Endvidere udskiftes en række udgiftsbehovskriterier for at tilgodese præcision og hensigtsmæssige incitamentsvirkninger.

Nedenfor er vist hovedtrækkene i modellen.

Kommuner:

- Der beregnes et udligningsniveau, som i forhold til den nuværende situation ville give en neutral fordeling i en situation, hvor bloktilskuddet fordeles efter indbyggertal. Det svarer til et udligningsniveau i landsudligningen af beskatningsgrundlag på 40,4 pct., i hovedstadsudligningen på 41,6 pct., og i § 18 udligningen på 43,8 pct.
- Det nuværende bloktilskud omlægges til en fordeling efter indbyggertal. Det ovennævnte udligningsniveau fastholdes, således at omlægningen i forhold til den nuværende situation er neutral.
- Bloktilskuddet forøges herefter som følge af afskaffelsen af overgangsordningerne. Det ovennævnte udligningsniveau fastholdes.
- Hovedstadsudligningen og § 18 udligningen fastholdes. I hovedstadsudligningen anvendes særlige hovedstadskriterier i opgørelsen af udgiftsbehovet.
- Der indføres en tre-delt udgiftsbehovsudligning. Udligningen foretages som nu på de samlede kommunale drifts- og anlægsudgifter. Udligningsniveauet fastsættes, således at omlægningen ville være (omtrent) neutral under forudsætning af, at de nuværende kriterier fastholdes. Det svarer til et udligningsniveau i landsudligningen for de

aldersbestemte udgiftsbehov på 35,6 pct. og for de sociale udgiftsbehov på 37,1 pct. I hovedstadsudligningen vil de tilsvarende udligningsniveauer være 30,0 pct. og 42,4 pct. Herefter indføres der nye kriterier, således at virkningen af indførelsen af de nye kriterier vil slå igennem. Der indføres tilsvarende nye kriterier i hovedstadsudligningen.

- Momsbidraget omlægges, således at det finansieres over bloktilskuddet.
- Der indføres en ændret vægtning af grundværdierne på landbrugsjendomme mv. i forbindelse med opgørelse af de afgiftspligtige grundværdier med henblik på at afbøde virkningen af indførelsen af 12 promille loftet.

Amtskommuner:

- Bloktilskuddet omlægges til en fordeling efter indbyggertal. Udligningsniveauet justeres, således at omlægningen i forhold til den nuværende situation er neutral. Udligningsniveauet vil være 78,6 pct.
- Der indføres nye kriterier i udgiftsbehovsudligningen. Udligningsniveauet forudsættes uændret på 80 pct.
- Momsbidraget omlægges, således at det finansieres over bloktilskuddet.

Med hensyn til udgiftsbehovsudligningen skal det specielt bemærkes, at denne ordning er etableret som en såkaldt differentieret udgiftsbehovsudligning, hvor de demografiske og strukturelle kriterier udlignes for sig, de sociale udgiftsbehov udlignes for sig og udgiftsbehovene forbundet med udlændinge udlignes for sig.

I udligningen af de demografiske og strukturelle udgiftsbehov indgår de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter. Udgiftsbehovskriterierne er befolkningen fordelt på aldersgrupper samt et strukturelt kriterium for rejsetid for kommunens indbyggere for at nå 2.000 indbyggere. Det strukturelle kriterium indgår med en vægt på 2 procent. Udligningsniveauet i den demografiske og strukturelle udligningsordning er i denne model fastsat til 35,6 pct. i landsudligningen og 30,0 pct. i hovedstadsudligningen.

I udligningen af de sociale udgiftsbehov indgår de kommunale udgifter på det sociale område efter en nærmere fastlagt afgrænsning, jf. kapitel 19. Ændringerne foretages dels med henblik på at opnå en mere dækkende og præcis beskrivelse af udgiftsbehovene, dels for at eliminere visse incitaments-

mæssige kritikpunkter i forhold til de eksisterende kriterier. De sociale kriterier i denne model samt de enkelte kriteriers vægt fremgår af nedenstående oversigt:

Oversigt over de sociale kriterier i modellen³⁷:

	Landsudligning	Hovedstadsudligning
Antal børn hos enlige, samboende par eller samlevende par	35%	15%
Antal børn i familier med lav uddannelse		10%
Pct. af 20-59-årige u. beskæft. over 5 pct.	20%	25%
Andel udlændinge fra 3. lande 2001	5%	
Pct. 25-49-årige uden erhvervsuddan.	20%	30%
Revideret boligstøttekriterium	8%	
Andel familier i alment boligbyggeri mv. samt højest fuldførte uddannelse svarende til grunduddannelse eller uoplyst	8%	
Andel familier i almennyttigt boligbyggeri mv., der modtager mere end 50 pct. at indkomsten fra sociale ydelser	4%	
Udlejningsboliger		10%
Antal indskrivninger i psykiatri		5%
Tilflyttede med grunduddannelse eller uoplyst uddannelse på overførselsindkomst		5%

Udligningsniveauet i den sociale udgiftsbehovsudligning er i denne model fastsat til 37,1 pct. i landsudligningen og 42,4 pct. i hovedstadsudligningen.

³⁷ Til sammenligning skal det bemærkes, at det nuværende system indeholder følgende kriterier for henholdsvis landsudligningen og hovedstadsudligningen. De nuværende vægte angives i parentes (landsudligning/hovedstadsudligning): 1) Antal børn af enlige forsørgere (32,5%/32,5%), 2) Boligkriteriet (25%/ 0), 3) Antal udlejningsboliger (0/20%), 4) Antal 20-59 årige uden beskæftigelse ud over 5% af de 20-59 årige i kommunen (25%/25%), 5) Antal udlændinge fra 3. lande (10%/10%), 6) Indbyggere i socialt belastede boligområder uden for hovedstadsområdet (7,5%/ 0), 7) Antal 25-49 årige uden erhvervsuddannelse (0/12,5%).

Udligningen af udgiftsbehovene vedrørende udlændinge er i denne model etableret som en mellemkommunal udligningsordning, hvor kommuner med et udgiftsbehov pr. indbygger over landsgennemsnittet modtager tilskud, mens kommuner med et udgiftsbehov under landsgennemsnittet bidrager til ordningen. Udligningsniveauet er i denne model fastsat til 100 procent.

Med hensyn til den amtskommunale udgiftsbehovsudligning skal det bemærkes, at der tages udgangspunkt i den nuværende model for udgiftsbehovsudligningen. Herudover foretages der følgende ændringer:

- På sygesikringsområdet anvendes et kriterium beregnet ud fra de aldersopdelte medicinudgifter.
- Det nuværende tekniske kriterium overflyttes fra de sociale udgiftsbehov til de demografiske udgiftsbehov og suppleres med et strukturelt kriterium opgjort som gennemsnitlig rejsetid for amtskommunens borgere for at nå 12.000 indbyggere.
- Der indføres et nyt socialt kriterium opgjort som antal psykiatriske sengedage.

De byrdefordelmæssige virkninger for kommunerne af modellen fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 23.4. Oversigt over de byrdefordelingsmæssige virkninger af indførelse af model 1 – en modernisering og ajourføring af tilskuds- og udligningssystemet

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Geografisk udgangspunkt	
Udkantskommuner	-0,65
Øvrige landkommuner	-0,75
Centernære landkommuner	-0,68
Øvrige bykommuner	-0,33
Øvrige centerkommuner	0,19
Centralkommuner	0,26
Regionaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede kommuner	-0,54
2	-0,11
3	-0,27
4	0,09
5	0,06
6 Bedst stillede kommuner	0,23
Kommunaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede kommuner	-0,71
2	-0,68
3	-0,48
4	0,08
5	0,20
6 Bedst stillede kommuner	0,21

Tabellen viser, at denne model generelt vil være til fordel for de kommuner, der ud fra et regionaløkonomisk og kommunaløkonomisk udgangspunkt er de dårligst stillede. Omvendt vil modellen være til ulempe for de kommuner, der på disse dimensioner er bedre stillede.

Set ud fra et geografisk udgangspunkt vil modellen være til fordel for udkantskommunerne og landkommunerne, men til ulempe for bykommunerne. Bykommunerne vil således generelt tabe på modellen.

Hovedstadsområdet som helhed vil tabe ca. 0,4 mia. kr. på denne model. De største tab i hovedstadsområdet vil ligge i nogle af vestegnskommunerne. Men også i hovedstadsområdet vil en række kommuner vinde på denne model. De fleste af disse kommuner er mindre kommuner i udkanten af hovedstadsområdet.

De byrdefordelmæssige virkninger for amtskommunerne af modellen fremgår af tabellen nedenfor.

Tablet 23.5. Oversigt over de byrdefordelmæssige virkninger af model 1 for amtskommunerne – en modernisering og ajourføring af tilskuds- og udligningssystemet

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Københavns Kommune	0,09
Frederiksberg Kommune	-0,06
Københavns Amtskommune	0,10
Frederiksborg Amtskommune	0,03
Roskilde Amtskommune	0,05
Vestsjællands Amtskommune	0,05
Storstrøms Amtskommune	-0,14
Bornholms Kommune	-0,70
Fyns Amtskommune	0,01
Sønderjyllands Amtskommune	-0,04
Ribe Amtskommune	0,01
Vejle Amtskommune	-0,05
Ringkøbing Amtskommune	-0,04
Århus Amtskommune	0,05
Viborg Amtskommune	-0,51
Nordjyllands Amtskommune	0,01

De byrdefordelmæssige virkninger af denne model er for de fleste amtskommuner meget beskedne. Men det skal dog bemærkes, at specielt to amtskommuner – Bornholm og Viborg – vil have betydelige gevinster på denne model.

23.5. Model 2 – en model med særlig vægt på udligning af de sociale udgifter

Modellen indeholder som model 1 ovenfor de hovedelementer, som sikrer en modernisering og ajourføring af systemet. Men herudover prioriterer denne model større hensyntagen til økonomisk ligelige vilkår mellem kommunerne. Der sigtes her specielt på en kraftigere udligning af forskelle i det sociale udgiftspres mellem kommunerne. Hermed tages der i større omfang end hidtil hensyn til, at det sociale udgiftspres er skævt fordelt mellem kommunerne. Endvidere er der med gennemførelsen af reformerne af førtidspensionsfinansieringen og grundtakstmodellen skabt et øget behov for udligning af sociale udgifter.

Det skal dog bemærkes, at der i model 1 blev foretaget en præcisering af udgiftsbehovskriterierne, der også – udover at løse visse incitamentsproblemer – vil skabe mere ligelige økonomiske vilkår mellem kommuner (og amtskommuner). Disse ændringer er også medtaget i model 2 (og model 3 og 4, jf. nedenfor).

Som konsekvens af det forhøjede udligningsniveau i den sociale udgiftsbehovsudligning på landsplan, nedsættes udligningsniveauet i udgiftsbehovsudligningen i hovedstadsområdet tilsvarende. I denne model forudsættes således et udligningsniveau i udgiftsbehovsudligningen i hovedstadsområdet på 10 pct. – både i udligningen af de demografiske og de sociale udgiftsbehov. Hovedstadsudligningen bliver i denne model (og den følgende) en overbygning på landsudligningen med anvendelse af samme udgiftsbehovskriterier.

Modellen sigter endvidere mod at skabe større lighed på indtægtssiden. Det sker gennem en forhøjelse af udligningsniveauet i udligningen af beskatningsgrundlag. Som konsekvens af det forhøjede udligningsniveau i landsudligningen nedsættes udligningsniveauet i hovedstadsområdet tilsvarende.

Endelig skal det bemærkes, at de kommunale udgifter til administration, forsyningsvirksomheder mv. ikke indgår i grundlaget for udligning af udgiftsbehov i denne model. Baggrunden er, at det kan give anledning til misforståelser eller fejlfortolkning af udligningens opgaver, at denne type udgifter skal indgå i udligningen, og at opgørelsen af udgiftsbehov på disse områder kan give øget usikkerhed i udligningen.

Nedenfor er vist hovedtrækkene i modellen.

Kommuner:

- Det nuværende bloktilskud omlægges til en fordeling efter indbyggertal.
- Udligningsniveauet forhøjes i forhold til det niveau, som ville være neutralt i forhold til den nuværende situation – jf. model 1. Udligningsniveauet fastsættes således til 45 pct. i landsudligningen.
- Bloktilskuddet forøges herefter som følge af afskaffelsen af overgangsordningerne. Det ovennævnte udligningsniveau fastholdes.
- Hovedstadsudligningen og § 18 udligningen fastholdes, men udligningsniveauet i begge ordninger nedsættes i forhold til model 1 til 40 pct. I hovedstadsudligningen anvendes i denne model det samme mål for udgiftsbehovet som i landsudligningen.
- Der indføres en tre-delt udgiftsbehovsudligning. Udligningen foretages på de samlede kommunale drifts- og anlægsudgifter excl. udgifter til administration, forsyningsvirksomheder mv. Udligningsniveauet i den demografiske udgiftsbehovsudligning fastsættes til 45 pct., mens udligningsniveauet i den sociale udgiftsbehovsudligning fastsættes til 75 pct. I hovedstadsudligningen fastsættes udligningsniveauet i både den demografiske og den sociale udgiftsbehovsudligning til 10 pct. Herefter indføres der nye kriterier, således at virkningen af indførelsen af de nye kriterier vil slå igennem. Der indføres tilsvarende nye kriterier i hovedstadsudligningen.
- Momsbidraget omlægges, således at det finansieres over bloktilskuddet.
- Der indføres en ændret vægtning af grundværdierne på landbrugsjendomme mv. i forbindelse med opgørelse af de afgiftspligtige grundværdier med henblik på at afbøde virkningen af indførelsen af 12 promille loftet.

Amtskommuner:

- Bloktilskuddet omlægges til en fordeling efter indbyggertal. Udligningen foretages på de samlede kommunale drifts- og anlægsudgifter excl. udgifter til administration mv. Udligningsniveauet forhøjes i forhold til det niveau, som ville være neutralt i forhold til den nuværende situation. Udligningsniveauet i både udligningen af beskatningsgrundlag og udligningen af udgiftsbehov fastsættes til 80 pct.
- Der indføres nye kriterier i udgiftsbehovsudligningen.
- Momsbidraget omlægges, således at det finansieres over bloktilskuddet.

De byrdefordelingsmæssige virkninger af modellen fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 23.6. Oversigt over de byrdefordelingsmæssige virkninger af indførelse af model 2 – en model med særlig vægt på udligningen af de sociale udgifter

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Geografisk udgangspunkt	
Udkantskommuner	-0,86
Øvrige landkommuner	-0,68
Centernære landkommuner	-0,39
Øvrige bykommuner	-0,35
Øvrige centerkommuner	0,04
Centralkommuner	0,29
Regionaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede kommuner	-1,03
2	-0,31
3	-0,37
4	0,03
5	0,21
6 Bedst stillede kommuner	0,50
Kommunaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede kommuner	-1,04
2	-0,88
3	-0,57
4	-0,02
5	0,24
6 Bedst stillede kommuner	0,45

Tabellen viser, at denne model – som også model 1 – vil være til fordel for de kommuner, der har et dårligt regionaløkonomisk og kommunaløkonomisk udgangspunkt. De byrdefordelingsmæssige forskydninger i denne model er dog større end i model 1. Gevinsterne for de dårligt stillede og tabene for de bedre stillede vil således være større i denne model.

Modellen er ligeledes til fordel for udkantskommunerne og landkommunerne og til ulempe for bykommunerne. Den forstærkede udligning i denne model i forhold til model 1 – ikke mindst af de sociale udgiftsbehov – vil

dog betyde, at en række bykommuner uden for hovedstadsområdet, som ville tabe på model 1, vil vinde på denne model.

Kommunerne i hovedstadsområdet vil generelt tabe på denne model - hovedsageligt som følge af den højere udligning af beskatningsgrundlag. Således vil hovedstadsområdet som helhed tabe ca. 0,8 mia. kr. Generelt vil kommunerne i hovedstadsområdet således tabe mere på denne model end på model 1. Men for nogle af vestegnskommunerne vil tabet være nogenlunde uændret i forhold til model 1 – og for enkelte endog lidt mindre end i model 1.

Det skal i øvrigt bemærkes, at i denne model bliver det marginale udligningsniveau så højt, at en meget stor del af kommunerne i hovedstadsområdet og de kommuner, der modtager tilskud efter § 18, vil komme i overudligning. For disse kommuner foretages der således tilpasninger i tilskud og tilsvarende i henhold til overudligningsreglen, dvs. således at der altid kan beholdes 10 pct. af en skatteprovenugevinst ved en indkomstfremgang.

De byrdefordelingsmæssige virkninger for amtskommunerne af modellen fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 23.7. Oversigt over de byrdefordelmæssige virkninger af model 2 for amtskommunerne – en model med særlig vægt på udligningen af de sociale udgifter

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab, - = gevinst)
Københavns Kommune	0,11
Frederiksberg Kommune	0,01
Københavns Amtskommune	0,14
Frederiksborg Amtskommune	0,05
Roskilde Amtskommune	0,05
Vestsjællands Amtskommune	0,03
Storstrøms Amtskommune	-0,14
Bornholms Kommune	-0,64
Fyns Amtskommune	-0,01
Sønderjyllands Amtskommune	-0,06
Ribe Amtskommune	-0,02
Vejle Amtskommune	-0,07
Ringkøbing Amtskommune	-0,08
Århus Amtskommune	0,03
Viborg Amtskommune	-0,51
Nordjyllands Amtskommune	-0,02

De byrdefordelmæssige virkninger af denne model for amtskommunerne er ret entydigt, at amtskommunerne i hovedstadsområdet samt Vestsjællands og Århus Amtskommuner vil tabe på denne model, mens de øvrige amtskommuner vil vinde. Det samlede tab for hovedstadsamterne er på ca. 0,3 mia. kr. Set i forhold til model 1 skyldes virkningen det forhøjede udligningsniveau i udligningen af beskatningsgrundlag.

For Københavns Kommune og Københavns Amtskommune vil tabet overstige 0,1 procent af beskatningsgrundlaget. Omvendt vil gevinsten for Storstrøms, Bornholms og Viborg amtskommuner overstige 0,1 procent af beskatningsgrundlaget, og specielt Bornholms og Viborg Amtskommuner vil have betydelige gevinster.

23.6. Model 3 - en model med udvidelse af udligningen af skattegrundlag og særlig vægt på udligning af de sociale udgifter

Denne model sigter mod at skabe mere ligelige økonomiske vilkår mellem kommunerne – både på udgifts- og indtægtssiden. Som i model 2 ovenfor sigtes der i denne model mod en kraftigere udligning af forskelle i det sociale udgiftspres mellem kommunerne. Men herudover sigtes der mod en større ligestilling på indtægtssiden ved at inddrage det kommunale provenu af selskabsskat og pensionsafgifter i udligningen af beskatningsgrundlag. Der er på nuværende tidspunkt betydelige forskelle mellem kommunerne i provenuet fra disse indtægtskilder. Ved at inddrage dem i udligningen på samme måde som de øvrige kommunale skattekilder, skabes der større lighed i de økonomiske vilkår mellem kommunerne på indtægtssiden.

Endvidere sigter denne model på at give de svageste kommuner et større incitament til at tilvejebringe en positiv udvikling i deres skattegrundlag. Derfor indebærer modellen bl.a., at tilskuddet til kommuner med svagt beskatningsgrundlag (§ 18 tilskuddet) fastfryses for en 4-årig periode.

Med henblik på at forenkle systemet forudsættes det endvidere i denne model, at boligstøtteudligningen for kommunerne i hovedstadsområdet og aids- og bløderudligningsordningerne for amtskommunerne afskaffes.

Nedenfor er vist hovedtrækkene i modellen.

Kommuner:

- Det nuværende bloktilskud omlægges til en fordeling efter indbyggertal.
- Udligningsniveauet forhøjes i forhold til det niveau, som ville være neutralt i forhold til den nuværende situation – jf. model 1. Udligningsniveauet fastsættes således – som i model 2 ovenfor - til 45 pct.
- Bloktilskuddet forøges herefter som følge af afskaffelsen af overgangsordningerne. Det ovennævnte udligningsniveau fastholdes.
- Det kommunale provenu af selskabsskat og pensionsafgifter inddrages i udligningen.

- Hovedstadsudligningen og § 18 udligningen fastholdes, men udligningsniveauet i begge ordninger nedsættes – som i model 2 ovenfor – til 40 pct. I hovedstadsudligningen anvendes i denne model det samme mål for udgiftsbehovet som i landsudligningen. Samtidig fastfryses § 18 tilskuddet til den enkelte kommune for en 4-årig periode.
- Der indføres en tre-delt udgiftsbehovsudligning. Udligningen foretages på de samlede kommunale drifts- og anlægsudgifter excl. udgifter til administration, forsyningsvirksomheder mv. Udligningsniveauet i den demografiske udgiftsbehovsudligning fastsættes til 45 pct., mens udligningsniveauet i den sociale udgiftsbehovsudligning fastsættes til 75 pct. I hovedstadsudligningen fastsættes udligningsniveauet i både den demografiske og den sociale udgiftsbehovsudligning til 10 pct. Herefter indføres der nye kriterier, således at virkningen af indførelsen af de nye kriterier vil slå igennem. Der indføres tilsvarende nye kriterier i hovedstadsudligningen. Herudover indføres der en forsinkelse af kriteriet vedrørende ikke-beskæftigede.
- Momsbidraget omlægges, således at det finansieres over bloktilskuddet.
- Der indføres en ændret vægtning af grundværdierne på landbrugsjendomme mv. i forbindelse med opgørelse af de afgiftspligtige grundværdier med henblik på at afbøde virkningen af indførelsen af 12 promille loftet.
- Boligstøtteudligningen for kommunerne i hovedstadsområdet afskaffes.

Amtskommuner:

- Bloktilskuddet omlægges til en fordeling efter indbyggertal. Udligningsniveauet i både udligningen af beskatningsgrundlag og udligningen af udgiftsbehov fastsættes til 80 pct.
- Der indføres nye kriterier i udgiftsbehovsudligningen.
- Momsbidraget omlægges, således at det finansieres over bloktilskuddet.
- Aids- og bløderudligningsordningerne for amtskommunerne afskaffes.

De byrdefordelingsmæssige virkninger af modellen fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 23.8. Oversigt over de byrdefordelingsmæssige virkninger af indførelse af model 3 – en model med udvidelse af udligningen af skattegrundlag og med særlig vægt på udligningen af de sociale udgifter

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Geografisk udgangspunkt	
Udkantskommuner	-0,95
Øvrige landkommuner	-0,84
Centernære landkommuner	-0,63
Øvrige bykommuner	-0,44
Øvrige centerkommuner	0,06
Centralkommuner	0,36
Regionaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede kommuner	-1,22
2	-0,22
3	-0,43
4	-0,03
5	0,23
6 Bedst stillede kommuner	0,55
Kommunaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede kommuner	-1,23
2	-1,04
3	-0,64
4	-0,04
5	0,33
6 Bedst stillede kommuner	0,45

Tabellen viser, at denne model generelt vil medføre større byrdefordelingsmæssige forskydninger end model 2. Indførelsen i denne model af en udligning af de kommunale indtægter fra selskabsskat og pensionsafgifter vil således generelt overføre midler fra hovedstadskommunerne til de øvrige kommuner og fra bykommunerne til landkommunerne.

For hovedstadskommunerne betyder denne model, at der skal overføres ca. 1,1 mia. kr. til kommunerne uden for hovedstadsområdet. Inden for hovedstadsområdet vil indførelse af en udligningsordning for den kommunale andel af selskabsskat medføre betydelige omfordelinger mellem kommunerne i området. Der er på nuværende tidspunkt et antal kommuner, der har betydelige indtægter fra selskabsskat. For disse kommuner vil udligning af disse indtægter føre til betydelige tab i forhold til den nuværende situation.

Omvendt skal det også nævnes, at en række kommuner i hovedstadsområdet – hovedsageligt kommuner i udkanten af området – vil vinde både på afskaffelsen af boligstøtteudligningen og på indførelse en udligningsordning for den kommunale andel af selskabsskat og pensionsafgifter.

De byrdefordelmæssige virkninger for amtskommunerne af modellen fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 23.9. Oversigt over de byrdefordelmæssige virkninger af model 3 for amtskommunerne – en model med udvidelse af udligningen af skattegrundlag og med særlig vægt på udligningen af de sociale udgifter

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Københavns Kommune	0,13
Frederiksberg Kommune	0,03
Københavns Amtskommune	0,14
Frederiksborg Amtskommune	0,05
Roskilde Amtskommune	0,05
Vestsjællands Amtskommune	0,03
Storstrøms Amtskommune	-0,14
Bornholms Kommune	-0,65
Fyns Amtskommune	-0,01
Sønderjyllands Amtskommune	-0,07
Ribe Amtskommune	-0,03
Vejle Amtskommune	-0,07
Ringkøbing Amtskommune	-0,08
Århus Amtskommune	0,03
Viborg Amtskommune	-0,51
Nordjyllands Amtskommune	-0,02

De byrdefordelmæssige virkninger af denne model for amtskommunerne er – som i model 2 ovenfor - ret entydigt, at amtskommunerne i hovedstadsområdet samt Vestsjællands og Århus Amtskommuner vil tabe på denne

model, mens de øvrige amtskommuner vil vinde. Det samlede tab for hovedstadsamterne er på ca. 0,3 mia. kr. Virkningen skyldes det forhøjede udligningsniveau i udligningen af beskatningsgrundlag.

For Københavns Kommune og Københavns Amtskommune vil tabet overstige 0,1 procent af beskatningsgrundlaget. Omvendt vil gevinsten for Storstrøms, Bornholms og Viborg Amtskommuner overstige 0,1 procent af beskatningsgrundlaget, og specielt Bornholms og Viborg Amtskommuner vil have betydelige gevinster.

Forskellen på denne model og model 2 for amtskommunerne er, at i model tre afskaffes aids- og bløderudligningsordningerne. Det vil medføre en forenkling af udligningen, men har kun helt marginale byrdefordelingsmæssige virkninger.

23.7. Model 4 – en model med en vidtgående forenkling af systemet

Tilskuds- og udligningssystemet er blandt andet blevet kritiseret for at være for kompliceret og uigennemskueligt. Denne model imødekommer ikke mindst denne kritik.

Denne model sigter mod etablering af et forholdsvis enkelt tilskuds- og udligningssystem. Forenklingen må i et vist omfang ske på bekostning af hensynet til lighed mellem kommunerne. Modellen indebærer, at der etableres et forholdsvis enkelt system, hvor en række særordninger afskaffes, og der indføres et ensartet udligningsniveau for alle kommuner og amtskommuner på 70 procent. Dette udligningsniveau vil gælde både i udligningen af beskatningsgrundlag og i udligningen af udgiftsbehov. Det forudsættes, at de særlige udligningsordninger for kommunerne i hovedstadsområdet og for kommuner med svagt beskatningsgrundlag afskaffes. Endvidere bliver det nuværende system til korrektion for overudligning unødvendigt og kan derfor afskaffes.

Denne model indebærer således, at systemet vil bestå af et bloktilskud, som fordeles efter indbyggertal, og en ensartet udligning af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov med et udligningsniveau på 70 procent. Herudover suppleres systemet med en særlig udligningsordning for kommunernes indtægter fra selskabsskat og pensionsafgifter.

Bortfaldet af de særlige ordninger for de vanskeligt stillede kommuner modvirkes i denne model af, at bloktilskuddet fordeles efter indbyggertal og at udligningsniveauet samtidig forhøjes til 70 procent.

Bortfaldet af hovedstadsudligningen og udligningen for kommuner med svagt beskatningsgrundlag indebærer, at det marginale udligningsniveau for kommunerne i disse to grupper nedsættes fra de nuværende 85-90 procent til ca. 70 procent. En nedsættelse af det marginale udligningsniveau vil styrke kommunernes incitament til at arbejde for økonomisk fremgang i lokalområdet, idet kommunen så vil kunne beholde en større del af et forøget skatteprovenu.

En sådan model vil naturligvis indebære betydelige byrdefordelmæssige forskydninger, både mellem de enkelte kommuner og mellem regionerne. Modellen indebærer således også en skærpet udligning mellem hovedstadsområdet og det øvrige land, og der er derfor indarbejdet en korrektion for regionale lønforskelte i modellen – hvilket dog vil gøre modellen mere kompliceret. De byrdefordelmæssige forskydninger som følge af denne model fremgår af det følgende.

Nedenfor er vist hovedtrækkene i modellen.

Kommuner:

- Det nuværende bloktilskud omlægges til en fordeling efter indbyggertal.
- Udligningsniveauet forhøjes i forhold til det niveau, som ville være neutralt i forhold til den nuværende situation – jf. model 1. Udligningsniveauet fastsættes således til 70 pct.
- Bloktilskuddet forøges herefter som følge af afskaffelsen af overgangsordningerne. Det ovennævnte udligningsniveau fastholdes.
- Det kommunale provenu af selskabsskat og pensionsafgifter inddrages i udligningen.
- Der indføres en tre-delt udgiftsbehovsudligning. Udligningen foretages på de samlede kommunale drifts- og anlægsudgifter excl. udgifter til administration, forsyningsvirksomheder mv. Udligningsniveauet i både den demografiske og den sociale udgiftsbehovsudligning fastsættes til 70 pct.. Herefter indføres der nye kriterier, således at virkningen af indførelsen af de nye kriterier vil slå igennem. Herudover indføres der en forsinkelse af kriteriet vedrørende ikke-beskæftigede.
- Bidraget til momsudligningen afskaffes og bloktilskuddet reduceres tilsvarende.

- Der indføres korrektion af tilskuds- og udligningsbeløb for regionale forskelle i lønniveau.
- Overudligningsreglen bortfalder.

Følgende ordninger afskaffes:

- Hovedstadsudligningen af såvel beskatningsgrundlag som udgiftsbehov.
- Boligstøtteudligningen for kommunerne i hovedstadsområdet.
- Udligningsordningen for kommuner med svagt beskatningsgrundlag (§ 18 udligningen).

Amtskommuner:

- Bloktilskuddet omlægges til en fordeling efter indbyggertal. Udligningsniveauet i både udligningen af beskatningsgrundlag og udligningen af udgiftsbehov fastsættes til 70 pct.
- Der indføres nye kriterier i udgiftsbehovsudligningen.
- Beskatningen af grundværdier overflyttes fra amtskommunerne til staten. Det amtskommunale bloktilskud forøges tilsvarende.
- Der indføres nye kriterier i udgiftsbehovsudligningen.
- Bidraget til momsudligningen afskaffes og bloktilskuddet reduceres tilsvarende.
- Aids- og bløderudligningsordningerne for amtskommunerne afskaffes.

De byrdefordelingsmæssige virkninger af modellen fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 23.10. Oversigt over de byrdefordelmæssige virkninger af indførelse af model 4 – en model med en vidtgående forenkling af tilskuds- og udligningssystemet

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Geografisk udgangspunkt	
Udkantskommuner	-1,98
Øvrige landkommuner	-1,73
Centernære landkommuner	-1,23
Øvrige bykommuner	-1,17
Øvrige centerkommuner	-0,15
Centralkommuner	0,92
Regionaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede kommuner	-2,03
2	0,45
3	-0,95
4	-0,25
5	0,43
6 Bedst stillede kommuner	0,56
Kommunaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede kommuner	-2,13
2	-1,93
3	-1,48
4	-0,36
5	1,15
6 Bedst stillede kommuner	0,47

Tabellen viser, at denne model generelt vil være til fordel for udkantskommunerne og de dårligst stillede kommuner set ud fra et regionaløkonomisk og et kommunaløkonomisk synspunkt. Omvendt vil centralkommunerne og kommunerne med det bedste regionaløkonomiske og kommunaløkonomiske udgangspunkt tabe på denne ordning.

Inden for kommunegrupperne vil der dog også være betydelige variationer mellem kommunerne.

Det kan bemærkes, at hovedstadskommunerne generelt vil få tab på denne ordning. Samlet set vil ordningen betyde, at der skal overføres yderligere ca. 3,5 mia. kr. fra hovedstadskommunerne til kommunerne uden for hovedstadsområdet. Det skyldes hovedsageligt forhøjelsen af udligningsniveauet i landsudligningen. Ved et lavere udligningsniveau – som udtryk for en kraftigere vægtning af incitamentsmæssige forhold i forhold til ligeligheden i økonomiske vilkår – vil denne overførsel tilsvarende mindskes.

Men samtidig vil modellen indebære, at de hovedstadskommuner, der på nuværende tidspunkt modtager betydelige beløb fra hovedstadsudligningen, vil få betydelige tab på omlægningen. Omvendt vil omlægningen ikke have stor betydning for de hovedstadskommuner, der har de højeste beskatningsgrundlag. Det skyldes, at gevinsten for disse kommuner ved afskaffelse af hovedstadsudligningen og omlægning af en række bidrag til fordeling efter folketal stort set vil opveje disse kommuners tab på det forhøjede udligningsniveau i landsudligningen.

Ordningen vil generelt være en fordel for kommunerne uden for hovedstadsområdet. Langt hovedparten af disse kommuner vil få en gevinst på denne omlægning. Men der vil dog også uden for hovedstadsområdet være enkelte kommuner, der vil få tab på omlægningen. Disse tab vil dog typisk være af mindre omfang.

De byrdefordelmæssige virkninger for amtskommunerne fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 23.11. Oversigt over de byrdefordelmæssige virkninger for amtskommunerne af indførelse af model 4 med en vidtgående forenkling af tilskuds- og udligningssystemet

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Københavns Kommune	-0,04
Frederiksberg Kommune	-0,33
Københavns Amtskommune	-0,13
Frederiksborg Amtskommune	-0,21
Roskilde Amtskommune	-0,15
Vestsjællands Amtskommune	0,26
Storstrøms Amtskommune	0,20
Bornholms Kommune	-0,05
Fyns Amtskommune	0,21
Sønderjyllands Amtskommune	0,17
Ribe Amtskommune	0,11
Vejle Amtskommune	0,03
Ringkøbing Amtskommune	0,03
Århus Amtskommune	0,00
Viborg Amtskommune	-0,22
Nordjyllands Amtskommune	0,15

Generelt vil amtskommunerne i hovedstadsområdet samt Bornholms og Viborg Amtskommuner vinde på denne model, mens de øvrige amtskommuner vil få tab på modellen. Der er 3 amtskommuner, der vil få gevinster på over 0,2 procent af beskatningsgrundlaget, og der er tilsvarende 3 amtskommuner, der vil få tab på 0,2 procent af beskatningsgrundlaget eller derover.

23.8. En yderligere model med særlig vægt på forholdene for storbyer og centerkommuner

Københavns Kommune har foreslået, at der – ud over de fire ovenstående modeller – også gennemføres beregninger på virkningen af en model, hvor der lægges særlig vægt på forholdene i storbyer og centerkommuner.

I denne model tages der udgangspunkt i model 1 ovenfor, men hvor der herudover indgår følgende forhold.

Kommuner:

- Den nuværende fordeling af selskabsskat opretholdes, men viderefordelingsreglerne afskaffes. Såfremt selskabsskatterne skal udlignes, foreslås en forhøjelse af kommunernes andel af selskabsskatten, så den nærmer sig niveauet for personskatterne.
- Budgetgarantien fordeles efter de sociale kriterier.
- Der indføres korrektion af tilskuds- og udligningsbeløb for regionale forskelle i lønniveau.

Amtskommuner:

- Lønregulering indarbejdes i udligningen.

Med hensyn til fordeling af selskabsskat indgår det i modellen, at den nuværende viderefordelingsregel ophæves, således at hele det kommunale provenu af selskabsskat tilfalder selskabets hjemstedskommune.

Med hensyn til fordelingen af budgetgarantien efter sociale kriterier skal det bemærkes, at det i beregningen er forsøgt at illustrere virkningen heraf ved, at et beløb på skønsmæssigt 10 mia. kr. er taget ud af bloktilskuddet og i stedet fordelt efter det sociale udgiftsbehov.

De byrdefordelingsmæssige virkninger af modellen er illustreret nedenfor.

Tabel 23.12. Oversigt over de byrdefordelingsmæssige virkninger af indførelse en model foreslået af Københavns Kommune

	Pct. af beskatningsgrundlag (+ = tab. - = gevinst)
Geografisk udgangspunkt	
Udkantskommuner	-0,36
Øvrige landkommuner	-0,40
Centernære landkommuner	-0,23
Øvrige bykommuner	-0,05
Øvrige centerkommuner	0,33
Centralkommuner	0,02
Regionaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede kommuner	-0,51
2	-0,58
3	-0,14
4	0,15
5	0,15
6 Bedst stillede kommuner	0,38
Kommunaløkonomisk udgangspunkt	
1 Dårligst stillede kommuner	-0,56
2	-0,48
3	-0,18
4	0,16
5	-0,10
6 Bedst stillede kommuner	0,33

Tabellen viser, at denne model generelt vil være til fordel for udkantskommunerne og de kommuner, der er dårligst stillede ud fra et regionaløkonomisk og kommunaløkonomisk udgangspunkt.

De fleste kommuner i hovedstadsområdet vil tabe på denne model, men alligevel vil hovedstadsområdet som helhed få en gevinst på ca. 0,3 mia. kr. Det skyldes ikke mindst, at Københavns Kommune vil vinde ca. 0,6 mia. kr. på modellen.

Det skal i øvrigt om modellen bemærkes, at den blandt andet indebærer, at der fordeles et beløb på skønsmæssigt 10 mia. kr. efter det sociale udgiftsbehov, og at der samtidig foretages en udligning af udgiftsbehov på det samme grundlag. Der er således i modellen tale om en dobbelt kompensation af udgiftsbehov. Der er med andre ord ikke en samlet konsistens i modellen.

Med hensyn til den kommunale andel af selskabsskat skal det bemærkes, at det nuværende system med viderefordeling sigter mod at fordele den kommunale andel af provenuet til de kommuner, hvor indtægterne er optjent.

Udvalget har i kapitel 18 overvejet en model, hvor viderefordelingen af selskabsskat erstattes af en udligningsordning, som sigter mod en mere ligelig fordeling af selskabsskatterne mellem kommunerne, uanset hvor de er optjent. En sådan ordning indgår i model 3 og 4 ovenfor. Denne ordning vil således være i tråd med de udligningsordninger, der gælder for de øvrige større kommunale indtægtsposter.

Den ordning vedrørende den kommunale andel af selskabsskatterne, som foreslås i denne model, ville indebære, at hele den kommunale andel af selskabsskatten ville tilfalde selskabets hjemstedskommune, uanset hvor indtægterne var optjent. Det afgørende vil således være, hvor selskabets hovedsæde ligger, og ikke hvor produktionen foregår. Det ville i praksis føre til en noget mere ulige fordeling af den kommunale andel af selskabsskatterne, og det ville i en række tilfælde føre til, at en kommune ikke ville få andel i selskabsskatten fra et selskab, uanset at en væsentlig del af selskabets virksomhed foregik i kommunen.

23.9. Eksempler på virkningen af modellerne ved en forøgelse af beskæftigelsen

Nedenfor er det gennem nogle regneeksempler forsøgt at illustrere, hvordan tilskuds- og udligningssystemet påvirkes af en forøgelse af beskæftigelsen i forskellige typer af kommuner. Der henvises i den forbindelse til problemstillingen vedrørende udligningssystemet og incitamentsvirkninger, jf. kommissoriet.

Taleksemplerne 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.

Forudsætningerne er således de samme, som er anvendt i de tilsvarende beregninger for det nuværende tilskuds- og udligningssystem, jf. kapitel 13, afsnit 13.3, som er gengivet i nedenstående tabel 23.13.

I tabellerne nedenfor er denne virkning illustreret for det nuværende system samt for hver af de modeller, der indgår i dette kapitel. Det skal understreges, at der her alene er set på de umiddelbare konsekvenser for skatteprovenu og virkninger fra tilskuds- og udligningssystemet. Besparelser på først og fremmest kontanthjælpsområdet og eventuelle udgiftsændringer på det sociale område er derimod ikke medtaget. Disse ændringer vil i øvrigt være vanskelige at skønne mere præcist over.

Tabel 23.13. Det nuværende udligningssystem - illustration af den økonomiske virkning for en kommune af et fald i ledigheden på 10 personer (+: indtægter, -: udgifter)

	Kommune uden for hovedstadsområdet	Kommune uden for hovedstadsområdet med svagt beskatningsgrundlag	Kommune i hovedstadsområdet
<i>Ændring i udligning af udgiftsbehov</i>			
- landsudligning	-112	-112	-112
- hovedstadsudligning			-126
<i>Ændring i udligning af beskatningsgrundlag</i>			
- landsudligning	-55	-55	-55
- hovedstadsudligning			-42
- § 18 udligning		-49	
Øvrige ordninger	8	12	9
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

Når der alene ses på den økonomiske virkning af skat, tilskud og udligning, vil der i det nuværende system være et tab for alle typer af kommuner i forbindelse med en forøgelse af beskæftigelsen. Men det må formodes, at dette

tab i de fleste tilfælde vil blive mere end opvejet af kommunale besparelser på kontanthjælp og øvrige foranstaltninger for ledige.

Tabel 23.14. Model 1 - illustration af den økonomiske virkning for en kommune af et fald i ledigheden på 10 personer (+: indtægter, -: udgifter)

	Kommune uden for hovedstadsområdet	Kommune uden for hovedstadsområdet med svagt beskatningsgrundlag	Kommune i hovedstadsområdet
<i>Ændring i udligning af udgiftsbehov</i>			
- landsudligning	-101	-101	-101
- hovedstadsudligning			-138
<i>Ændring i udligning af beskatningsgrundlag</i>			
- landsudligning	-44	-44	-44
- hovedstadsudligning			-46
- § 18 udligning		-46	
<i>Øvrige ordninger</i>			
<i>Forøget skatteprovenu som følge af en stigning i udskrivningsgrundlaget på 500.000 kr. (forudsat udskrivningsprocent på 20)</i>	100	100	100
<i>Samlet virkning på skat, tilskud og udligning</i>	-45	-91	-229

De økonomiske konsekvenser af model 1 i forbindelse med en forøgelse af beskæftigelsen adskiller sig ikke markant fra virkningerne i det nuværende

system. For kommunerne uden for hovedstadsområdet er der dog en mindre forbedring.

Tabel 23.15. Model 2 - illustration af den økonomiske virkning for en kommune af et fald i ledigheden på 10 personer (+: indtægter, -: udgifter)

	Kommune uden for hovedstadsområdet	Kommune uden for hovedstadsområdet med svagt beskatningsgrundlag	Kommune i hovedstadsområdet
<i>Ændring i udligning af udgiftsbehov</i>			
- landsudligning	-205	-205	-205
- hovedstadsudligning			-26
<i>Ændring i udligning af beskatningsgrundlag</i>			
- landsudligning	-49	-49	-49
- hovedstadsudligning			-41
- § 18 udligning		-41	
<i>Øvrige ordninger</i>			
<i>Forøget skatteprovenu som følge af en stigning i udskrivningsgrundlaget på 500.000 kr. (forudsat udskrivningsprocent på 20)</i>	100	100	100
<i>Samlet virkning på skat, tilskud og udligning</i>	-154	-195	-221

Model 2 indebærer en øget vægt på udligning af det sociale udgiftspres. Det fører til, at når udgiftspreset i en kommune falder – som i dette eksempel i

forbindelse med et fald i ledigheden – vil det give kraftigere udslag i udligningen af udgiftsbehov. Det fremgår da også af dette eksempel, at kommunernes tilskud fra landsudligningen af udgiftsbehov vil falde mere end i model 1 i forbindelse med et fald i ledigheden.

Tabel 23.16. Model 3 - illustration af den økonomiske virkning for en kommune af et fald i ledigheden på 10 personer (+: indtægter, -: udgifter)

	Kommune uden for hovedstadsområdet	Kommune uden for hovedstadsområdet med svagt beskatningsgrundlag	Kommune i hovedstadsområdet
<i>Ændring i udligning af udgiftsbehov</i>			
- landsudligning			
- hovedstadsudligning			
<i>Ændring i udligning af beskatningsgrundlag</i>			
- landsudligning	-49	-49	-49
- hovedstadsudligning			-41
- § 18 udligning			
<i>Øvrige ordninger</i>			
<i>Forøget skatteprovenu som følge af en stigning i udskrivningsgrundlaget på 500.000 kr. (forudsat udskrivningsprocent på 20)</i>	100	100	100
<i>Samlet virkning på skat, tilskud og udligning</i>	51	51	10

I model 3 er det forudsat, at der indføres en forsinkelse af kriteriet vedrørende ikke-beskæftigede. Det betyder, at udligningen af udgiftsbehov ikke umiddelbart vil blive påvirket af et fald i ledigheden. Virkningen vil dog slå igennem med nogle års forsinkelse, og herved give et større tidsrum med henblik på realisering af mulige besparelser i de kommunale udgifter og finansiering af eventuelle investeringsudgifter mv.

I model 3 er det endvidere forudsat, at § 18 tilskuddet fastfryses for en 4 årig periode. Det vil sige, at en forbedring af skattegrundlaget for en kommune med svagt beskatningsgrundlag ikke umiddelbart vil føre ændringer i kommunens § 18 tilskud.

Samlet set vil denne model således føre til umiddelbare gevinster på skat, tilskud og udligning i alle kommunetyper. Hertil kommer – som i de øvrige modeller – nettobesparelser på de sociale område.

Tabel 23.17. Model 4 - illustration af den økonomiske virkning for en kommune af et fald i ledigheden på 10 personer (+: indtægter, -: udgifter)

	Kommune uden for hoved- stadsom- rådet	Kommune uden for hovedstads- området med svagt beskatnings- grundlag	Kommune i hoved- stadsom- rådet
<i>Ændring i udligning af udgifts- behov</i>			
- landsudligning			
- hovedstadsudligning			
<i>Ændring i udligning af beskat- ningsgrundlag</i>			
- landsudligning	-77	-77	-77
- hovedstadsudligning			
- § 18 udligning			
<i>Øvrige ordninger</i>			
<i>Forøget skatteprovenu som følge af en stigning i udskriv- ningsgrundlaget på 500.000 kr. (forudsat udskrivningsprocent på 20)</i>	100	100	100
<i>Samlet virkning på skat, tilskud og udligning</i>	23	23	23

I model 4 – som indebærer en betydelig forenkling af systemet – bliver alle typer af kommuner udlignet på samme måde. Der er derfor ikke forskel på virkningen for de tre nævnte kommunetyper. I alle typer af kommuner vil der være en vis gevinst på skat, tilskud og udligning. Gevinsten fremkommer

dels som følge af det lavere udligningsniveau for hovedstadskommuner og kommuner med svagt beskatningsgrundlag, dels på grund af forsinket gennemslag af ændringer i kriteriet vedrørende ikke-beskæftigede.

23.10. Bonuspuljen og særtilskud

Bonuspuljen

Udvalgets overvejelser om afvikling af Bonuspuljen indgår ikke i de opstillede kombinerede modeller, idet udvalget finder, at dette spørgsmål kan vælges at håndteres særskilt. Der henvises til udvalgets overvejelser og anbefalinger i kapitel 22.

Særtilskud

På nuværende tidspunkt eksisterer der nogle særtilskudsordninger for vanskeligt stillede kommuner. Det er det såkaldte udligningstillæg i henhold til udligningslovens § 18 a (411,6 mio. kr. i 2004), tilskuddet til vanskeligt stillede kommuner i henhold til udligningslovens § 19 (102,9 mio. kr. i 2004) og tilskuddet til kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheder i henhold til udligningslovens § 20 (294,8 mio. kr. i 2004).

For amtskommunerne er der et tilskud til særligt vanskeligt stillede amtskommuner i henhold til udligningslovens § 19 (62,0 mio. kr. i 2004).

Særtilskuddene sigter mod at give mulighed for at tilgodese de vanskeligt stillede kommuner for forhold, som der ikke i tilstrækkeligt omfang kan tages hensyn til i det generelle udligningssystem. En del af tilskuddene efter §§ 19 og 20 fordeles efter ansøgning og giver derfor mulighed for en mere individuel vurdering af den enkelte kommunes økonomiske situation. I denne vurdering vil der også kunne indgå et vist element af skøn.

De modeller, der er vist i dette kapitel, indeholder i et vist omfang nogle af de forhold, som hidtil har indgået i fordelingen af særtilskud. Det vil derfor være naturligt, at det i denne forbindelse overvejes at afskaffe eller omlægge disse tilskud.

Det indgår dog også allerede som en forudsætning for de opstillede modeller i dette kapitel, at det nuværende udligningstillæg i henhold til udligningslovens § 18 a, afskaffes. Det samme gælder for tilskuddet til vanskeligt stillede amtskommuner i henhold til § 19.

Det indgår ligeledes som en beregningsmæssig forudsætning, at tilskuddet til kommunerne i hovedstadsområdet i henhold til § 20 neutraliseres i de viste beregninger.

Det må dog realistisk set vurderes, at der også efter en udligningsreform vil være behov for en form for særtilskud, som giver mulighed for at tage højde for nogle forhold, som vanskeligt vil kunne tilgodeses gennem det generelle system. Det er udvalgets opfattelse, at kriterierne for fordeling af eventuelle særtilskud efter en udligningsreform må overvejes i lyset af den konkrete økonomiske situation for kommunerne på dette tidspunkt. Udvalget har ikke udarbejdet udkast til nye særtilskudsordninger. Målet bør dog efter udvalgets opfattelse være, at særtilskudsordningerne bliver af væsentligt mindre omfang end i dag. Eksempelvis således, at der alene bibeholdes den såkaldt diskretionære del af § 19 puljen svarende til godt 100 mio. kr., samt ca. 2/3 af den diskretionære § 20 pulje, finansieret af 0,07 pct. af beskatningsgrundlaget. Dette ville for § 20 puljens vedkommende svare til forholdene før 1995, hvor § 20 puljen blev øget til 0,1 pct. af hovedstadsområdet's beskatningsgrundlag for at tilgodese kommuner med socialt belastede boligområder.

Det skal i forbindelse med særtilskudsmidlerne til vanskeligt stillede kommuner uden for hovedstadsområdet tages i betragtning, at der næppe i tilstrækkelig grad i de oven for viste kombinerede modeller har kunnet tages hensyn til tab ved maksimering af den kommunale grundskyldspromille for landbrugsjord m.v.

Det kan yderligere nævnes, at der ved tidligere udligningsreformer har været overgangsordninger, således at der blev ydet tilskud til de kommuner, der havde tab over en vis størrelse som følge af reformen. Disse tilskud blev herefter aftrappet over nogle år.

23.11. Sammenfatning

Udvalget har på grundlag af de analyser, som er foretaget i de foregående kapitler, opstillet fire forskellige modeller for ændringer af tilskuds- og udligningssystemet. Det skal dog understreges, at der ikke hermed er taget stilling til hvilke elementer, der vil skulle indgå i en udligningsreform. Det er regeringens opgave at stille forslag til den konkrete udformning af en udligningsreform.

I alle modeller er det forudsat, at der forinden afvikles en række midlertidige overgangsordninger for tidligere gennemførte refusionsomlægninger og andre finansieringsændringer.

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 byrdefordelingsmæssige konsekvenser, men vil kunne have større konsekvenser på længere sigt.

De øvrige tre 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. Modellen vil indebære betydelige byrdefordelingsmæssige forskydninger i forhold til den nuværende situation.

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 vil indebære betydelige byrdefordelingsmæssige forskydninger i forhold til det nuværende sy-

stem. 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. Det sker ved, at viderefordelingen af selskabskat i denne model afskaffes, og at budgetgarantien fordeles efter udgiftsbehov i stedet for efter bloktilskudsnøglen.

De byrdefordelmæssige forskydninger af disse modeller er sammenfattet i tabellen nedenfor.

Tabel 23.18. Oversigt over de byrdefordelmæssige virkninger af indførelse af model 1- 5. I tabellen angives tab og gevinst som procent af beskatningsgrundlag (+ = tab, - = gevinst).

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model fore- slået af Køben- havns Kom- mune
Geografisk udgangspunkt					
Udkantskommuner	-0,65	-0,86	-0,95	-1,98	-0,36
Øvrige landkommuner	-0,75	-0,68	-0,84	-1,73	-0,40
Centernære landkommuner	-0,68	-0,39	-0,63	-1,23	-0,23
Øvrige bykommuner	-0,33	-0,35	-0,44	-1,17	-0,05
Øvrige centerkommuner	0,19	0,04	0,06	--0,15	0,33
Centralkommuner	0,26	0,29	0,36	0,92	0,02
Regionaløkonomisk ud- gangspunkt					
1 Dårligst stillede kommuner	-0,54	-1,03	-1,22	--2,03	-0,51
2	-0,11	-0,31	-0,22	0,45	-0,58
3	-0,27	-0,37	-0,43	-0,95	-0,14
4	0,09	0,03	-0,03	-0,25	0,15
5	0,06	0,21	0,23	0,43	0,15
6 Bedst stillede kommuner	0,23	0,50	0,55	0,56	0,38
Kommunaløkonomisk ud- gangspunkt					
1 Dårligst stillede kommuner	-0,71	-1,04	-1,23	-2,13	-0,56
2	-0,68	-0,88	-1,04	-1,93	-0,48
3	-0,48	-0,57	-0,64	-1,48	-0,18
4	0,08	-0,02	-0,04	-0,36	0,16
5	0,20	0,24	0,33	1,15	-0,10
6 Bedst stillede kommuner	0,21	0,45	0,45	0,47	0,33

24. Udligning og kommunestruktur

24.1. Indledning

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 det kommissorium, som har ligget til grund for udarbejdelsen af denne betænkning. Kommissoriet fremgår af betænkningens kapitel 1.

I første omgang sigtedes mod en afslutning af arbejdet i november 2002. Men i forbindelse med nedsættelsen af Strukturkommissionen i efteråret 2002 besluttede regeringen at samordne tidsfristerne for Strukturkommissionens og Finansieringsudvalgets arbejde. Fristen for afslutningen af disse arbejder blev fastsat til udgangen af 2003.

Samtidig fik Finansieringsudvalget til opgave at fremkomme med nogle forslag til nødvendige tilpasninger af tilskuds- og udligningssystemet til gennemførelse pr. 1. januar 2004. Der sigtedes herefter mod en reform i to faser, hvor den første fase skulle indeholde en række justeringer i kommunernes finansiering, som skulle have virkning allerede fra 2004. Den anden fase, som skal være en langsigtet reform af systemet, vil skulle koordineres med de forslag, som vil komme fra Strukturkommissionen.

På den baggrund afgav Finansieringsudvalget en rapport i januar 2003: ”Forberedelse af de nødvendige tilpasninger i tilskuds- og udligningssystemet til ikrafttræden pr. 1. januar 2004”. Udvalgets anbefalinger blev udmøntet i et lovforslag, som indenrigs- og sundhedsministeren fremsatte i marts 2003. Lovforslaget blev vedtaget af Folketinget i maj 2003 – L 380 af 28. maj 2003.

Lovændringen indebar, at der fra og med 2004 blev indført et særligt udligningstillæg, som erstattede størstedelen af det hidtidige særtilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner. Lovændringen indebar videre, at den midlertidige refusionsordning i forbindelse med finansieringsreformen på det sociale område (grundtaksmodellen) blev afløst af en ordning, hvor kommu-

nerne modtager 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 for de kommende år.

Finansieringsudvalgets kommissorium indebærer, at udvalget kan foreslå ændringer i alle dele af det kommunale tilskuds- og udligningssystem, og i begrænset omfang i det øvrige kommunale finansieringssystem. Derimod har udvalget ikke kunnet foreslå ændringer i opgavefordelingen mellem de forskellige niveauer i den offentlige sektor eller ændringer i kommunestrukturen. Disse forhold er sideløbende med Finansieringsudvalgets arbejde blevet behandlet i Strukturkommissionen.

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.

24.2. Principielle overvejelser

Udvalgets mere principielle overvejelser drejer sig om selve udformningen af systemet, hvor det er udvalgets opfattelse, at systemet fortsat skal baseres på et bloktilskud, en udligning af indtægtsgrundlag og en udligning af udgiftsbehov. De hensyn til gennemskuelighed, som en sådan opdeling af tilskuds- og udligningssystemet i tre blokke tilgodeser, formodes fortsat af gøre sig gældende også efter en strukturreform.

Med hensyn til bloktilskuddet anbefaler et flertal i udvalget, at fordelingen ændres til en fordeling efter indbyggertal. Også denne anbefaling vurderes som værende uafhængig af eventuelle ændringer i den kommunale struktur.

Med hensyn til udligning af indtægtsgrundlaget er det udvalgets opfattelse, at systemet bør baseres på en landsudligning af beskatningsgrundlag. Udvalget har herudover overvejet de supplerende udligningsordninger, dvs. hovedstadsudligningen og udligningen for kommuner med svagt beskatningsgrundlag (§ 18 udligningen).

Udvalget har opstillet en model for en omlægning af § 18 udligningen, og bemærker herudover, at spørgsmålet om, hvorvidt der skal være en særlig udligningsordning for kommunerne i hovedstadsområdet, må vurderes i lyset af det generelle udligningsniveau i landsudligningen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at udligningsniveauet må være en politisk fastsat størrelse, som fastlægger den ønskede grad af udligning mellem kommunerne. Endelig har udvalget overvejet mulighederne for at inddrage den kommunale andel af selskabsskat og pensionsafgifter i udligningen, således at alle større kommunale indtægtsposter ville indgå i udligningen.

I og med at udvalgets vurderinger og anbefalinger vedrørende udligningen af indtægtsgrundlag i et vist omfang er knyttet sammen med nogle eksisterende administrative og økonomiske grænser og tærskelværdier, vil en strukturreform, som ændrer på disse grænser, kunne aktualisere en revurdering. Det drejer sig først og fremmest om hovedstadsudligningen, hvor der i argumentationen for den gældende hovedstadsudligning blandt andet blev henvist til, at der ved kommunalreformen i 1970 ikke blev gennemført princippet om ”en by – en kommune”, som var det generelle princip for det øvrige land. Hvis en strukturreform medfører ændringer i opgavefordeling eller i den administrative afgrænsning af hovedstadsregionen, vil det kunne afstedkomme selvstændige overvejelser om hovedstadsudligningen.

Med hensyn til udligningen af udgiftsbehov anbefaler udvalget, at denne ordning udformes som en differentieret udligning, hvor der foretages en udligning af de demografiske og strukturelle udgiftsbehov på grundlag de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter – dog med mulighed for at undtage udgifter til administration, forsyningsvirksomheder mv.

Herudover udlignes de sociale udgiftsbehov og udgiftsbehovet vedrørende udlændinge i separate ordninger. Da der på denne måde bliver tale om tre separate ordninger, vil der i dette system være mulighed for at vælge forskellige udligningsniveauer i de tre ordninger. Det kan være hensigtsmæssigt, hvis der f.eks. ønskes en særlig kraftig udligning af de sociale udgiftsbehov.

Disse mere principielle overvejelser om udformningen af udligningen af udgiftsbehov er relevante, uanset om der foretages ændringer i kommunestruktur og opgavefordeling. Det lægges således til grund, at der fortsat på kommunalt plan skal løses såvel opgaver på serviceområdet som vedrørende sociale udgifter og overførsler, og at der fortsat vil være behov for en udligning af forskelle i udgiftspresset som følge af demografiske og sociale forskelle samt forskelle på udlændingeområdet.

24.3. Konkrete overvejelser vedrørende udgiftsbehov

Ud over de mere principielle overvejelser om udformningen af systemet har udvalget også overvejet en række konkrete forhold, som mere specifikt er knyttet til den nuværende kommunestruktur og ikke mindst opgavefordeling. Det drejer sig først og fremmest om opgørelsen af de udgiftsbehov, som skal ligge til grund for udligningen af udgiftsbehov.

Opgørelsen af en kommunes udgiftsbehov er i sagens natur knyttet tæt til de opgaver, som kommunen skal løse. Hvis der sker ændringer i opgaveporteføljen, må det give anledning til overvejelser om tilsvarende ændringer i opgørelsen af udgiftsbehovet.

Udvalget har måttet foretage sine analyser på baggrund af de nuværende kommunale opgaver. På grundlag heraf har udvalget opstillet nogle modeller for måling af udgiftsbehovet.

Det må antages, at hovedparten af de nuværende kommunale opgaver fortsat vil skulle løses i kommunalt regi. Udvalgets analyser vedrørende disse udgiftsområder vil således fortsat have gyldighed. Men hvis der overføres nye opgaver til kommunerne eller sker omlægning af opgaver eller finansieringsomlægninger, må der foretages supplerende analyser.

Det skal i den forbindelse erindres, at udligningssystemet er en overbygning på det øvrige kommunale finansieringssystem. Det vil sige, at man gennem udligningssystemet skal forsøge at udligne de forskelle i kommunernes udgiftspress, der er tilbage efter eventuelle refusioner, grundtakstfinansiering eller lignende.

De standardkrav, der opstilles til objektive udgiftsbehovskriterier i retning af årsagssammenhæng mellem kriterium og udgifter og om kriteriets påvirkelighed, skal også gælde ved identifikation af nye udgiftsbehovskriterier. I den forbindelse bemærkes, at kriterier, der under en struktur kan være påvirkelige, kan blive påvirkelige under en anden struktur. Det vil således kunne gælde, hvis et niveau i den offentlige sektor får udvidet sine opgavemæssige beføjelser, ligesom det omvendte også kan tænkes. Også dette forhold vil således kunne aktualisere en revurdering af udgiftsbehovene.

24.4. Forhold rettet mod kommunestrukturen

Udvalget har i sine overvejelser været opmærksom på, at der i udligningssystemet så vidt muligt ikke bør være forhold, der kan opfattes som hindringer for frivillige kommunesammenlægninger.

I det nuværende tilskuds- og udligningssystem indgår der i opgørelsen af en kommunes udgiftsbehov et såkaldt grundtillæg, som udgør 7,5 mio. kr. pr. kommune. Dette grundtillæg kan modvirke kommunernes incitament til kommunesammenlægninger. Hvis to kommuner lægges sammen, vil den nye kommune – efter en overgangsperiode – kun have ét grundtillæg, mens de tidligere kommuner havde et grundtillæg hver. Den nye kommune vil dermed få mindre i tilskud end de to tidligere kommuner ville have fået tilsammen. I det nuværende system er det dog sådan, at den nye kommune kan beholde grundtillæggene fra de tidligere kommuner i en overgangsperiode på 8 år. Men på trods af denne overgangsperiode er grundtillægget blevet opfattet som et negativt incitament for kommunesammenlægninger.

Udvalget har på den baggrund foreslået, at det nuværende grundtillæg afskaffes og erstattes med et strukturelt kriterium. Det strukturelle kriterium vil ikke have negative incitamentsvirkninger i forbindelse med kommunesammenlægninger.

Udvalget forudsætter endvidere et bortfald af en række overgangsordninger og udligningstillæg på det kommunale område, som i vidt omfang er knyttet op på den eksisterende kommunestruktur. I visse ordninger er modtagerkredsen blandt kommuner således bestemt i loven, ligesom der indgår forskellige tærskelværdier og såkaldte bagatelgrænser, som ligeledes kan være specifikt knyttet til den nuværende afgrænsning af kommunen. Med afskaffelsen af disse ordninger fjernes således også en udligningsmæssig hæmsko for kommunesammenlægninger – set fra de involverede kommuner.

Det er dermed udvalgets opfattelse, at der i de skitserede modeller for udligningssystemet kun i begrænset omfang er forhold, der vil kunne opfattes som økonomiske hindringer for ændringer i den kommunale struktur – forstået som kommunesammenlægninger. Det gælder således alene for tre forhold. For det første gælder der i de modeller, der opererer med en fortsættelse af § 18 udligningen, en grænse for beskatningsgrundlaget pr. indbygger, under hvilken en kommune er berettiget til § 18 tilskud. Hvis en kommunesammenlægning involverer såvel kommuner med et beskatningsgrundlag under som over grænsen for tilskud, vil selve sammenlægningen reducere størrelsen af dette tilskud. Dette vil derimod ikke ske, hvis begge/alle de involverede kommuner ligger under henholdsvis over den nævnte grænse.

For det andet indgår der i den gældende udligning af udgiftsbehov et kriterium for antallet af 7-16 årige, hvor der beregnes værdien af kriteriet for det aktuelle år og værdien tre år før, og herefter i udligningen vælges den højeste værdi. Udvalget har ikke foreslået ændringer i denne beregning. Da denne

beregning er kommunespecifik, vil der også her under visse omstændigheder kunne opstå et tab ved en kommunesammenlægning.

Det samme gælder for det tredje i tilfælde af, at der indføres et lignende ”forsinkelsesprincip” for kriteriet vedrørende antal ikke beskæftigede, hvilket er forudsat i visse modeller.

24.5. Sammenfatning

Finansieringsudvalgets arbejde med det kommunale tilskuds- og udligningssystem er foregået sideløbende med Strukturkommissionens arbejde.

Udvalget har overvejet og analyseret en række forhold, som vil kunne indgå i en reform af tilskuds- og udligningssystemet. De mere grundlæggende om-lægninger 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 ud-giftsbehov naturligvis vil være afhængig af den til enhver tid gældende op-gaveportefølje. Hvis der sker ændringer i de kommunale opgaver, må udval-gets analyser således suppleres med analyser af, hvordan de nye eller ændre-de 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 en- kelte ordninger.

Det bemærkes endvidere, at der i de vurderede modeller fjernes nogle umid- delbare omkostninger vedrørende kommunesammenlægninger.

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

www.im.dk

