

# Rapport om stabiliteten i de årlige tilskuds- og udligningsbeløb

## Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	3
1.1	Baggrund og kommissorium	3
1.2	Systemernes overordnede opbygning og formål	5
1.3	Tidligere undersøgelser af stabilitet	6
2.	Den årlige opdatering til tilskudsudmeldingen	8
2.1	Hvad opdateres og giver anledning til bevægelser	8
2.1.1	Datagrundlaget	9
2.2	Processen for årlige opdateringer og tilskudsudmelding	11
2.2.1	Proces i kommuner og regioner frem mod budgetlægningen	12
2.2.2	Overvejelser omkring sikre leverancer og tidlige opgørelser	14
3.	Analyse af årlige bevægelser i tilskudsbeløb	22
3.1	Analyse af bevægelserne i en trinvis opdatering af tilskud	22
3.1.1	Trinvis opdatering for kommunerne	22
3.1.2	Trinvis opdatering for regionerne	32
3.2	Analyse af årlige bevægelser i tilskud som følge af opdatering af udgiftsbehovet	45
3.2.1	Bevægelser i kommunernes tilskud som følge af opdatering af udgiftsbehovet	46
3.2.2	Bevægelser i regionernes tilskud som følge af opdatering af udgiftsbehovet	64
3.2.3	Principielle muligheder for at opnå større stabilitet ift. opdatering af udgiftsbehov	75
3.3	Bevægelser i foreløbige og endelige tilskuds- og udligningsbeløb for selvbudgetterende kommuner	77
3.3.2	Opgørelse af kommunernes udgiftsbehov	78
3.3.3	Overudligning	79
3.3.4	Opgørelse af de samlede kommunale nettodrifs- og anlægsudgifter	80
3.4	Bevægelser i reguleringer af beskæftigelsestilskud	84
4.	Opsummering af konklusioner og overvejelser om tiltag	90
4.1	Hvad giver særligt anledning til udsving	90
4.2	Konkluderende bemærkninger og mulige tiltag	92
5.	Bilag A	94
6.	Bilag B	100
7.	Bilag C	102

# 1. Indledning

---

## 1.1 Baggrund og kommissorium

Finansieringsudvalget har fået til opgave at gennemføre en analyse af stabiliteten i de årlige tilskuds- og udligningsbeløb for kommuner såvel som regioner.

På denne baggrund indeholder denne rapport først nogle indledende betragtninger omkring opbygningen af hhv. det kommunale og regionale tilskudssystem samt om hensynet til aktualitet, som spørgsmålet om systemernes stabilitet må ses i relation til.

I kapitel 2 gives en gennemgang af, hvad der opdateres i den årlige tilskudsudmelding samt datagrundlag og proces herfor. Desuden omtales aftaler med leverandører og forskellige overvejelser i relation hertil.

I kapitel 3 vises en analyse af bevægelserne i kommunernes og regionernes årlige tilskud. Der ses både på en trinvis opdatering af det årlige tilskud, hvor alle elementerne indgår, samt en analyse af de bevægelser, der isoleret set følger af en opdatering af udgiftsbehovene. Endvidere ses nærmere på stabiliteten for kommuner, som selvbudgetterer, og endelig ses nærmere på bevægelserne i reguleringer af beskæftigelsestilskuddet.

Kapitel 4 indeholder en opsummering af konklusioner og overvejelser om evt. tiltag.

### *Udvalgets kommissorium*

Finansieringsudvalgets kommissorium er gengivet nedenfor. I forlængelse heraf fremgår supplerende bemærkninger.

"Udligningssystemet for kommuner opdateres hvert år ud fra de seneste oplysninger om skatgrundlag, indbyggertal og de senest tilgængelige statistikker om de socioøkonomiske kriterier. Sigtet med den årlige opdatering er, at udligningssystemet løbende skal afspejle den enkelte kommunes aktuelle økonomiske vilkår. Samtidigt vil opdateringen give anledning til visse forskydninger mellem kommunerne som følge af de årlige ændringer i kriterierne.

Ligeledes er bloktilskudssystemet for regionerne baseret på en række udgiftsbehovskriterier - demografiske, socioøkonomiske og strukturelle kriterier - som årligt opdateres af hensyn til aktualiteten. Også her kan opdateringerne i datagrundlaget give anledning til forskydninger mellem regionerne.

---

I forlængelse heraf anmodes udvalget om at:

- Iværksætte en analyse af de årlige forskydninger i kommunernes og regioners tilskuds(-og udligningsbeløb) som følge af opdateringer af datagrundlaget – specielt med fokus på opdateringen af udgiftsbehov,
- Analysere i hvilket omfang udviklingen i de enkelte elementer (bl.a. bloktilskud, udgiftsbehov, udgiftsniveau og for kommunerne tillige skattegrundlag) i tilskudssystemerne bidrager til forskydninger i tilskudsbeløbene i perioden 2007-2013
- Inddrage reguleringer vedrørende det særlige beskæftigelsestilskud i analysen vedrørende kommunerne,
- Undersøge, i hvilket omfang det vil være muligt at fremskynde leverancen fra eksperterne dataleverandører af data til opgørelse af det demografiske hhv. socioøkonomiske udgiftsbehov
- Samt vurdere, om der er behov for at foreslå tiltag med henblik på at reducere de årlige tilpasninger af den enkelte kommunes og regions tilskudsbeløb. Overvejelserne må baseres på en afvejning af hensynet til stabilitet i den enkelte kommunes og regions tilskudsbeløb over for hensynet til aktualitet i opgørelsen af kommunens/regionens økonomiske vilkår.

Udvalget afrapporterer om dette område ved udgangen af 2013.”

Supplerende kan det oplyses, at i forbindelse med spørgsmålet om stabiliteten i kommunernes tilskuds- og udligningsbeløb er det endvidere fundet relevant, at Finansieringsudvalget forholder sig til, om den foreløbige afregning af udligningen kan gøres mere præcis for kommuner, som vælger at selvbudgettere udligningen med et andet folketal eller anden udskrivningsprocent, end den, der indgår i statsgarantigrundlaget.

Det bemærkes desuden, at det er fundet hensigtsmæssigt, at færdiggøre arbejdet frem mod tilskudsudmeldingen for 2014. Eventuelle overvejelser/tiltag vil dog først få betydning fra tilskudsudmeldingen 2015.

Finansieringsudvalgets arbejde blev i gangsat i efteråret 2012. I arbejdet omkring nærværende rapport har følgende personer deltaget:

- Afdelingschef Niels Jørgen Mau Pedersen, Økonomi- og Indenrigsministeriet (formand)
- Chefkonsulent, Per Schollert Nielsen, KL
- Udgiftspolitisk chef, Ole Smedegaard R. Cordsen, KL
- Afdelingschef, Birgitte Olesen, Social- og Integrationsministeriet
- Specialkonsulent, Mona Hansen, Social- og Integrationsministeriet
- Chefkonsulent, Per Kampmann, Beskæftigelsesministeriet
- Kontorchef, Søren Hede, Finansministeriet
- Chefkonsulent, Christian Solgaard, Arbejdsmarkedsstyrelsen
- Chefkonsulent, Poul Christensen, Skatteministeriet
- Specialkonsulent, Simon Kjær Poulsen, Skatteministeriet
- Chefkonsulent, Thomas Dyhr Vestergaard, Erhvervs- og Vækstministeriet
- Specialkonsulent Anne Marie Elmer, Erhvervs- og Vækstministeriet

- Kontorchef, Rikke Margrethe Friis, DR
- Seniorkonsulent, Laura Glavind, DR
- Konsulent, Andrea Grandelag, DR
- Kontorchef Dorte Lemmich Madsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Chefkonsulent, Bjarne Simonsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Chefkonsulent, Nils Majgaard Jensen, Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Specialkonsulent, Mette Skak-Nielsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Specialkonsulent, Niels Boye Morving, Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Fuldmægtig, Ditte Løvenborg, Økonomi- og Indenrigsministeriet

## 1.2 Systemernes overordnede opbygning og formål

### *Det kommunale system*

Det kommunale tilskuds- og udligningssystem består af et bloktilskud, en landsudligning, en hovedstadsudligning samt en tilskudsordning for kommuner med højt strukturelt underskud. Herudover udmeldes der separat et beskæftigelsestilskud samt visse særlige tilskuds- og udligningsordninger af mindre omfang.

En del af bloktilskuddet går til finansiering af landsudligningen samt udligningstilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud. Den resterende del fordeles til kommuner i forhold til deres indbyggertal.

Landsudligningen og hovedstadsudligningen baseres på en beregning af den enkelte kommunes strukturelle underskud eller overskud, som beregnes som forskellen mellem en kommunes udgiftsbehov og kommunens beregnede skatteindtægter. En kommunes udgiftsbehov opgøres ud fra befolkningens alderssammensætning og den socioøkonomiske struktur i kommunen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet udmelder i året før tilskudsåret en opgørelse af tilskud- og udligningsbeløb for hver enkelt kommune i det kommende år. Beregningen er baseret på den aftalte størrelse på statens bloktilskud til kommunerne for det kommende år, et skønnet beskatningsgrundlag, et skønnet folketal for tilskudsåret samt opdaterede socioøkonomiske kriterier baseret på senest offentliggjorte statistik. For de kommuner, der vælger at budgettere med det statsgaranterede udskrivningsgrundlag, er disse tilskuds- og udligningsbeløb endeligt opgjort.

De kommuner, der vælger at budgettere med deres eget skøn over udskrivningsgrundlag og folketal, dvs. selvbudgettering, afregnes der i tilskudsåret på denne baggrund foreløbige tilskuds- og udligningsbeløb. To år efter tilskudsåret opgøres de selvbudgetterende kommuners endelige tilskuds- og udligningsbeløb på baggrund af en opgørelse ud fra de faktiske indkomster, en faktisk opgørelse af grundværdier og det faktiske folketal i tilskudsåret. På baggrund heraf beregnes en efterregulering som forskellen mellem de endeligt opgjort beløb og de foreløbige beløb, som er afregnet i tilskudsåret.

Det kommunale tilskuds- og udligningssystem har til formål at sikre, at det er muligt at opretholde et nogenlunde ensartet serviceniveau ved en gennemsnitlig udskrivningsprocent i alle kommuner uanset forskelle i beskatningsmuligheder og forskelle i udgiftsbehov.

#### *Det regionale system*

Regionernes finansieringssystem består af et bloktilskud og aktivitetsafhængige bidrag på sundhedsområdet, bloktilskud og udviklingsbidrag på udviklingsområdet og takstbetaling på social- og undervisningsområdet. Opdelingen af regionernes økonomi i tre adskilte dele betyder, at indtægterne er øremærkede til det ene af disse områder og ikke kan anvendes til finansiering af de øvrige områder.

Bloktilskuddet på regionernes sundhedsområde fordeles dels som et basisbeløb og dels efter en række objektive fordelingskriterier, der afspejler udgiftsbehovet. Udgiftsbehovskriterierne tager højde for den aldersmæssige sammensætning af befolkningen og den socioøkonomiske struktur i regionerne, som kan have betydning for forbruget af sundhedsydelser.

Bloktilskuddet på udviklingsområdet fordeles til regionerne efter et mål for regionernes udgiftsbehov, som på udviklingsområdet opgøres ud fra befolkningens størrelse og de strukturelle forhold i regionen.

Året før tilskudsåret udmelder Økonomi- og Indenrigsministeriet en opgørelse af tilskudsbeløb for hver enkelt region i det kommende år. Beregningen er baseret på den aftalte størrelse på statens bloktilskud til regionerne det kommende år samt opdaterede demografiske, socioøkonomiske og strukturelle kriterier baseret på senest offentliggjort statistik.

Regionernes finansieringssystem har til formål at give regionerne lige mulighed for at drive bl.a. sundhedsvæsen og kollektiv trafik.

#### *Hensyn til aktualitet og udfordring ved større bevægelser*

Sigtet med den årlige opdatering i tilskuds- og udligningssystemet for kommunerne hhv. finansieringssystemet for regionerne er, at systemerne løbende skal afspejle den enkelte kommunes hhv. den enkelte regions aktuelle økonomiske vilkår. Opdateringen af datagrundlagene betyder, at der fra år til år sker en udvikling i den relative fordeling af tilskud mellem kommunerne hhv. regionerne.

Det er således tilsigtet, at der sker en årlig bevægelse i fordelingen mellem hhv. kommuner og regioner. Det er imidlertid vanskeligt at undgå, at der dels er en vis træghed i bevægelserne, som følge af en vis forsinkelse i datagrundlaget for bl.a. indkomstforhold og beskæftigelse, og der kan desuden af forskellige grunde være udsving i datagrundlaget, som kan give utilsigtet store bevægelser eller bevægelser, som af kommunen eller regionen ikke opleves at afspejle udviklingen på udgiftssiden.

## 1.3 Tidligere undersøgelser af stabilitet

Stabiliteten i kommunernes hhv. regionernes årlige tilskuds- og udligningsbeløb, som følger af opdateringer af udgiftsbehovet, har tidligere været undersøgt i regi af Finansieringsudval-

get. For kommunernes vedkomne er det senest undersøgt i Finansieringsudvalgets rapport fra 2009 "Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen".

Analysen fra 2009 pegede i retning af, at større bevægelser i høj grad kunne tilskrives udviklingen i det aldersbetingede udgiftsbehov, som også indgår med den største vægt i den samlede udgiftsbehovsopgørelse. Nogle kommuner har dog oplevet større bevægelser i det socioøkonomiske udgiftsbehov, og i flere tilfælde syntes det at kunne tilskrives udviklingen i kriteriet "nedgang i befolkningen".

Der blev ikke på baggrund af ovenstående analyse foretaget nogen ændring i det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

På regionernes område er den seneste analyse fra 2008. Denne analyse så på bevægelser i regionernes tilskud på såvel sundhedsområdet som udviklingsområdet som følge af opdatering af udgiftsbehovene.

De opgjorte forskydninger på udviklingsområdet viste sig at være små både i absolutte tal og relativt set. På udviklingsområdet blev det således vurderet, at de forholdsvis beskedne potentielle udsving i tilskuddet ikke gav anledning til, at der burde foretages nogle forsøg på udjævning.

På sundhedsområdet sås forskydninger både på de aldersbestemte og de socioøkonomiske kriterier, som lå inden for et interval på +/- 0,7 pct. af bloktilskuddet til regionen. Procentuelt blev de potentielle udsving vurderet ikke at være store, men grundet bloktilskuddets samlede størrelse kunne udsvingene dog i absolutte tal udgøre en vis størrelse. Det blev derfor vurderet af udvalget, at det på det daværende grundlag ikke kunne konkludere, om de potentielle udsving i tilskuddet på sundhedsområdet samlet set ikke ville kunne blive uhensigtsmæssigt store.

Udvalget så dog også mere konkret på kriteriet "tabte leveår", og det blev fundet, at dette kriterium ville have en mere jævn udvikling ved at ændre opgørelsen fra en decimal til to decimaler. En sådan ændring blev gennemført med virkning fra og med udmeldingen 2009.

## 2. Den årlige opdatering til tilskudsudmeldingen

Flere elementer i de kommunale og regionale tilskudsbeløb opdateres og giver dermed også anledning til årlige bevægelser. Nedenfor i afsnit 2.1. er kort beskrevet de enkelte elementer for hhv. kommuner og regioner. Herefter følger en gennemgang af datagrundlag og proces for opgørelser mv. i afsnit 2.2.

I beskrivelsen af processen er sigtet både på den formelle tilskudsudmelding, som er lovfastsat til at finde sted pr. 1.juli, og de foreløbige opgørelser, der efterspørges af kommuner og regioner via KL hhv. Danske Regioner.

Baggrunden for det sidste er motiveret i et afsnit om processen i kommuner/KL og regioner/Danske Regioner frem mod den årlige budgetlægning.

Endelig beskrives forskellige vilkår i forhold til aftaler med dataleverandører, som er relevante ift. ministeriets mulighed for dels at kvalitetssikre tilskudsudmeldingen, dels at levere foreløbige kriterieopgørelser til KL og Danske Regioner.

### 2.1 Hvad opdateres og giver anledning til bevægelser

Bevægelser i kommunernes og regionernes tilskuds- og udligningsbeløb kan være forårsaget af flere faktorer. Den årlige udmelding af tilskuds- og udligningsbeløb for kommunerne afhænger af følgende:

- Bloktilskud
- Skattegrundlag
- Udgiftsbehov
- Beskæftigelsestilskud
- Efterregulering af beskæftigelsestilskud
- Efterregulering for kommuner, som har selvbudgetteret

Den årlige udmelding af tilskud for regionerne afhænger af følgende:

- Bloktilskud
- Udgiftsbehov

Hvert år opdateres de enkelte elementer til den årlige udmelding, hvilket resulterer i bevægelser i kommunerne og regionernes tilskuds- og udligningsbeløb. Dette skal ses i sammenhæng med, at sigtet med de årlige opdateringer er, at systemet så vidt muligt skal afspejle såvel niveau som ændringerne i de aktuelle økonomiske vilkår i kommunerne og regionerne.



Der kan imidlertid være forskel på, i hvilken grad det enkelte element er årsag til bevægelser i tilskuds- og udligningsbeløbene, og hvornår datagrundlag for opdateringen af de enkelte elementer foreligger.

I de følgende afsnit beskrives processen omkring den årlige opdatering til tilskudsudmeldingen. Der fokuseres især på opdateringen af kommunernes og regionernes udgiftsbehov.

### **2.1.1 Datagrundlaget**

Følgende statistikproducerende institutioner leverer datagrundlaget til tilskudsudmeldingen for kommuner og regioner, jf. tabel 2.1:

**Tabel 2.1**  
Oversigt over dataleverandører vedr. udgiftsbehovsopgørelsen

Dataleverandører	Kriterier	
	Regioner	Kommuner
Danmarks Statistik	Børn af enlige forsørgere	Personer uden beskæftigelse
	Enlige 65+ årige	Personer uden erhvervsuddannelse
	Familier på overførselsindkomst	Familier i bestemte boligtyper
	Tabte leveår	Børn i familier hvor forsørgerne har lav uddannelse
	Indbyg. på øer uden fast forbindelse	Enlige 65+ årige
	Rejsetid	Pers. med lav indkomst i 3 ud af 4 år
	Indbyg. uden for bymæssig beboelse	Handicappede
	Ledige 20-59 årige	Indvandrere og efterkommere
	Pers. i arb.styrk. uden videreg. udd.	20-59 årige lønmodt. på grundniveau
	20-50 årige lønmodt. på grundniveau	Beregnet nedgang i befolkningstallet
Biler pr. kilometer vej	Børn af enlige forsørgere	
Statens Serum Institut	Personer med mere end 12 km mellem arbejdssted og bopæl eller med arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen	Børn, som har flyttet kommune mindst 3 gange
	Befolkningen opdelt i aldersgrupper	Rejsetid
Vejdirektoratet	Psykiatriske patienter	Befolkningen opdelt i aldersgrupper
	Psykiatriske patienter med diagnosen skizofreni	Psykiatriske patienter
Transportministeriet	Biler pr. kilometer vej	
Sundhedsministeriet/ Statens Serum Institut	Kilometer privatbanespor	
	Aldersfordelt sygehusforbrug	
	Aldersfordelt sygesikringsudgifter	

Kilde: ”Kommunal udligning og generelle tilskud” og ”Generelle tilskud til regionerne”.

Det tilstræbes altid at anvende seneste offentliggjorte statistik inden 1. juli, således at tilskuds- og udligningssystemerne er baseret på det mest aktuelle data og dermed bedst muligt afspejler virkeligheden.

Til udmeldingen indhentes også andre oplysninger end den statistik, som anvendes til opdateringen af udgiftsbehovet. Det drejer sig om oplysninger fra Skatteministeriet vedr. kommunale skatteindberetninger og makroøkonomisk skøn for udviklingen i skattegrundlaget fra Finansministeriet/Økonomi- og Indenrigsministeriet til opgørelse af beskatningsgrundlaget i tilskudsåret. Endelig indhentes data fra Beskæftigelsesministeriet vedr. bruttoledighedsudviklingen for dagpengemodtagere og modtagere af uddannelsesydelser til beregning af beskæftigelsestilskuddet, og fra Skatteministeriet indhentes desuden oplysninger om faktisk beskatningsgrundlag og faktiske afgiftspligtige grundværdier for 2 år tidligere til efterregulering af tilskuds- og udligningsbeløb for selvbudgetterende kommuner.

I det følgende omkring processen for årlige opdateringer er fokus dog primært på data til udgiftsbehovsopgørelsen, da det typisk er dette, der efterspørges en tidligere/foreløbig opgørelse på baggrund af.

## 2.2 Processen for årlige opdateringer og tilskudsudmelding

Den årlige tilskudsudmelding for såvel kommuner som regioner indledes med det samlede bloktilskud til kommuner og regioner, der følger af de årlige økonomiforhandlinger med KL og DR. Det samlede bloktilskud fastlægges endeligt ved aktstykke medio juni, og tilskudsudmeldingen vedrørende regionernes og kommunernes finansiering sker årligt ifølge loven senest pr. 1. juli i året inden tilskudsåret.

Ud fra hensyn til budgetprocessen i kommuner og regioner er der ofte ønske om, at udgiftsbehovskriterier mv. er opgjort så hurtigt som muligt forud for den 1. juli.

For regionerne, hvor fristen for budgetvedtagelsen ligger to uger før kommunernes, og hvor der er tale om få enheder, er der typisk efterspørgsel efter en foreløbig opgørelse af udgiftsbehovskriterier allerede op til indgåelse af økonomiaftalen primo juni.

Kommunerne efterspørger ligeledes – og allerede i foråret – en foreløbig opgørelse af elementer i udligningssystemet. Endvidere ønsker kommunerne hurtigst muligt efter afslutningen af økonomiforhandlingerne at få klarhed over de endelige tilskuds- og udligningsbeløb.

Det er et tungtvejende hensyn, at udmeldingen skal bygge på så korrekte data som muligt, dvs. opdateret mest muligt og fejlkontrolleret. I nogle tilfælde kan det medføre, at den endelige udmelding først er helt klar den 1. juli.

Økonomi- og Indenrigsministeriet tilstræber dog med nødvendige forbehold for fejlretning, senere offentliggørelser mv. at indhente data med henblik på at kunne foretage foreløbige opgørelser, som stilles til rådighed for KL og DR. Der har dog især i de seneste år været forsinkelser i leverancerne af data, pga. offentliggørelsesdatoer, som har ligget senere end normalt, omlægninger af registre (arbejdsstyrkestatistikken og boligopgørelsen), datafejl mv. Det har vanskeliggjort foreløbige opgørelser, og nogle kriterier har først kunnet opgøres af ministeriet og offentliggøres meget tæt på den 1. juli.

### *Opdatering af datagrundlag til udgiftsbehovsopgørelsen*

Som led i den årlige proces med opdatering af datagrundlaget for tilskud og udligning tager Økonomi- og Indenrigsministeriet i februar-marts måned de første kontakter til Danmarks Statistik, Statens Serum Institut, Vejdirektoratet, Transportministeriet og Sundhedsministeriet med henblik på indhentning af datagrundlag til opdateringen af udgiftsbehovskriterierne til tilskudsudmeldingen 1. juli.

I takt med, at statistikleverandørerne offentliggør de relevante statistikker for det seneste år, leveres data til Økonomi- og Indenrigsministeriet, og ministeriet fejlkontrollerer dataleverancerne. Det kan tage fra 1 dag op til 2-3 uger at fejlkontrollere dataudtrækket til et kriterium, afhængigt af, om der er udviklinger i data, som bør undersøges.

I udgangspunktet offentliggøres langt hovedparten af statistikkerne mellem februar og maj måned, og det er således ofte muligt at opfylde kommunernes og regionernes ønske om at få kendskab til foreløbige opgørelser af kriterier tidligere end 1. juli.

Ifølge fast praksis leverer Økonomi- og Indenrigsministeriet de foreløbige opgørelser af kriterier til DR og KL som så vidt muligt får en samlet pakke omkring ultimo maj - medio juni i det omfang Økonomi- og Indenrigsministeriet har fået de relevante dataleverancer fra statistikleverandørerne og foretaget de første kontroller af datakvaliteten. Forskellige forhold kan dog i visse tilfælde forsinke leverancer eller nødvendiggøre ekstra kvalitetssikring af data.

#### *Vanskeligheder med forsinkelser mv. for enkelte dataleverancer*

De seneste år har der dog været vanskeligheder med data, der enten ikke kunne opdateres eller blev offentliggjort meget sent i forløbet. Eksempelvis har offentliggørelsen af den Registerbaserede Arbejdsstyrke Statistik (RAS) i en årrække været i maj måned, men i forbindelse med offentliggørelsen i beregningsåret 2011 skete det først i august pga. omlægningen af registret til e-indkomst. Det indebærer, at kriterier baseret på RAS-statistikken ikke blev opdateret til tilskudsåret 2012. Til gengæld er det nu muligt for Danmarks Statistik hurtigere at producere statistikken, således at denne nu fremover offentliggøres ultimo februar måned.

Udmeldingen 2013 blev vanskeliggjort af, at Boligopgørelsen 2012 først blev offentliggjort d. 26. juni 2012 pga. omlægningen til nyt BBR-system, og det gav kun Økonomi- og Indenrigsministeriet få dage til at lave fejlkontroller. Endvidere viste fejlkontrollen problemer omkring opgørelsen af ejerforholdskoden vedr. almene boliger i Boligopgørelsen 2012, hvilket indebærer, at kriteriet "familier i bestemte boligtyper" i udmeldingen 2013 måtte baseres på Boligopgørelsen 2011.

### 2.2.1 Proces i kommuner og regioner frem mod budgetlægningen

Mange kommuner har de seneste år fremrykket deres budgetlægningsproces. Drivkraften har bl.a. været ønsket om at styrke økonomistyringen. Endvidere har der i mange kommuner været et ønske om at inddrage politikerne på et tidligere tidspunkt i budgetlægningen.

Herudover har indførelsen af sanktionslovgivningen betydet, at den enkelte kommunes budgetlægning i langt højere grad end tidligere har interesse for andre kommuner. Sanktionslovgivningen har således øget behovet for, at kommunernes budgetlægning koordineres for at sikre, at kommunerne overholder de aftalte rammer. KL har søgt at håndtere problemstillingen gennem den såkaldte "faseopdelte budgetlægning".

Den faseopdelte budgetlægning sigter dels på at inddrage kommunerne i forberedelsen af forhandlingerne om økonomiaftalen. Dels har den faseopdelte budgetlægning gennem de senere år ført til et stadigt mere intensivt samarbejde mellem kommunerne og KL om at bringe budgetterne i overensstemmelse med de aftalte rammer. Med indførelsen af regnskabs-sanktionen er samarbejdet desuden blevet udvidet til at omfatte såvel budget- og regnskabsresultatet.

Den faseopdelte budgetlægning er i høj grad afhængig af, at kommunerne straks efter økonomiaftalens indgåelse er i stand til at komme med et retvisende bud på, hvor budgettet en-

der. Fra indgåelsen af økonomiaftalen til tidspunktet for vedtagelsen af budgetterne er der efter kommunernes opfattelse så kort tid, at der ikke er plads til, at den enkelte kommune efterfølgende justerer væsentligt på de første meldinger fra KL om forventningerne til budgettet.

På den baggrund afholder en række kommuner allerede tidligt i foråret de første budgetseminarer. Mange af de grundlæggende overvejelser og beregninger vedrørende budgettets indhold afklares derfor også på dette tidspunkt.

Den fremrykkede budgetproces betyder, at kommunerne tidligere end ellers efterspørger et retvisende grundlag for kommunens udgifts- og finansieringsside. Det giver således mest mening at holde et budgetseminar, hvis der er nogenlunde klarhed omkring, hvilken finansiering kommunen har til rådighed.

Kommunerne efterspørger allerede i foråret forud for økonomiforhandlingerne vejledning og data om de økonomiske rammer for kommunernes budgetlægning. KL søger bl.a. at dække behovet for information ved umiddelbart efter årsskiftet at udarbejde en lang række skrivelser til kommunerne om rammerne for budgetlægningen på de enkelte udgiftsområder. Endvidere udsendes der skrivelser om forventningerne til udviklingen i kommunernes finansieringsgrundlag. Endelig tilbyder KL kommunerne at anvende KL's "Skatte- og tilskudsmodel" i deres overvejelser om budgetteringen af provenuet af skat og generelle tilskud i budgetåret og i overslagårene. Modellen udarbejdes bl.a. på grundlag af data indhentet hos Økonomi- og Indenrigsministeriet, Skat samt Danmarks Statistik.

På den baggrund har kommunerne normalt allerede i marts/april et relativt godt overblik over mange af de væsentlige poster i budgetterne. Det gælder både i forhold til udgiftssiden i budgettet og i forhold til finansieringen fx i form af størrelsen af bloktilskuddet og skattegrundlaget m.m. i budgetåret. Dette skal ses i lyset af den fremrykkede budgetproces i kommunerne.

Flere kommuner er dog blevet opmærksomme på, at den information kommunerne i foråret kan trække på, om forventningerne til virkningen af udligningssystemet i budgetåret ikke i tilstrækkeligt omfang tager højde for ændringer i opgørelsen af den enkelte kommunes socioøkonomisk bestemte udgiftsbehov. Er udsvingene store, er de svære at håndtere i den sidste fase af budgetlægningen. Der er derfor i kommunerne et udbredt ønske om, at der i foråret stilles bedre information til rådighed om eventuelle væsentlige ændringer i den enkelte kommunes socioøkonomisk bestemte udgiftsbehov.

#### *Processen i regionerne frem mod budgetlægningen*

Den samlede forudsatte finansiering for regionerne følger af de årlige økonomiforhandlinger mellem regeringen og DR. De øvrige rammer for finansiering har regionerne valgt at fordele efter fordelingsnøglen, som den foreløbigt foreligger ved afslutningen af de årlige økonomiforhandlinger.

Regionerne skal vedtage deres budgetter senest 1. oktober året før budgetåret, hvilket indebærer relativ kort tid efter sommerferieperioden til at få behandlet budgetterne. Regionerne har derfor valgt, at de umiddelbart efter indgåelsen af økonomiaftalen fastlægger den samlede udgiftsramme og den overordnede fordeling på områder.

På det tidspunkt, hvor økonomiaftalen indgås, kendes den forudsatte fordeling af den kommunale medfinansiering samt den forudsatte fordeling af den statslige aktivitetspulje. Regionernes samlede udgiftsbehov og bloktilskud, som udgør den største del af finansieringen, ligger ikke helt fast, idet det først endeligt fastsættes efter aftalernes indgåelse, og desuden kan den endelige opgørelse af fordelingen af regionernes udgiftsbehov – og dermed bloktilskuddet – først ske pr. 1. juli. Det indebærer, at der kan ske mindre forskydninger i den af regionerne forudsatte fordeling af finansieringen og udgiftsniveauer fra aftaleindgåelsen og frem til 1. juli.

Fra regionerne opleves det som en uhensigtsmæssighed, at der kan ske sådanne forskydninger. Det skal desuden ses i sammenhæng med, at der fra budget 2013 er indført sanktioner for regionerne, hvis de ikke overholder de aftalte rammer, hvilket betyder et øget fokus på prioritering og økonomiske rammer i budgetlægningen.

På den baggrund er der således fra regionerne et ønske om, at kriterierne ligger så fast så muligt inden indgåelse af økonomiaftalerne, hvilket også indebærer, at foreløbige opgørelser i videst udstrækning er fejlkontrolleret mv. af Økonomi- og Indenrigsministeriet på et tidligt tidspunkt.

### 2.2.2 Overvejelser omkring sikre leverancer og tidlige opgørelser

De seneste års vanskeligheder i forbindelse med dataleverancer i tilknytning til udgiftsbehovsopgørelsen har givet anledning til dialog med Danmarks Statistik om offentliggørelse af data samt eventuelle muligheder for at sikre tidligere dataleverancer.

#### *Offentliggørelse af data fra Danmarks Statistik*

Danmarks Statistik oplyser, at offentliggørelsen af deres statistikker forud annonceres mindst et år ud i fremtiden i udgivelseskalenderen, som kan ses på [www.dst.dk/planlagte](http://www.dst.dk/planlagte).

Offentliggørelse af en statistik kan dog godt ændres fra det forud annoncerede. En måned før udgivelsen skal det relevante statistikkontor bekræfte offentliggørelsestidspunktet, og seks arbejdsdage før offentliggørelsestidspunktet bliver datoen endelig bekræftet.

Årlige statistikker offentliggøres i udgangspunktet omkring samme tid hvert år. Men særligt ved større omlægninger af de administrative registre ses somme tider, at offentliggørelser sker senere end normalt.

#### *Overvejelser om fremadrettede muligheder for sikker/tidligere dataleverancer*

Økonomi- og Indenrigsministeriet har været i dialog med Danmarks Statistik om muligheden for en mere fast aftale om de fremtidige leverancer med henblik på at opnå større leverance-sikkerhed, bedre tidsrum til fejlretning samt ikke mindst for at ministeriet kan imødekomme ønsket om at stille foreløbige opgørelser til rådighed for Danske Regioner og KL.

Principperne for offentliggørelse af statistik i Danmarks Statistik er bl.a., at statikken skal offentliggøres uden forsinkelse, når den er færdig, og offentliggørelsen af statistikken planlægges et år ud i fremtiden. Større omlægning af registre vil dog forekomme, og derfor kan Danmarks Statistik ikke garantere leveringstidspunktet for de fremtidige leverancer flere år i

forvejen. Der er således ikke mulighed for at indgå en fast aftale om et fast leveringstidspunkt for de enkelte dataleverancer fra Danmarks statistik.

Økonomi- og Indenrigsministeriet vil dog gennem yderligere styrket dialog med Danmarks Statistik og øvrige dataleverandører sikre, at ministeriet bliver orienteret om bl.a. udgivelsestidspunkter og ændringer i den forbindelse, så ministeriet har mulighed for at forberede sig og tilrettelægge arbejdet til den kommende tilskuds- og udligningsudmelding. Endvidere kan denne viden stilles til rådighed for DR og KL.

Som led i en sådan styrket dialog har Danmarks Statistik, Statens Serum Institut og Vejdirektoratet omkring tilskudsåret 2014 oplyst følgende offentliggørelsestidspunkter – dog med forbehold for uforudsete hændelser, der kan rykke offentliggørelsestidspunkterne, jf. tabel 2.2-2.6. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der i Økonomi- og Indenrigsministeriet ligger en kvalitetskontrol efter dette offentliggørelsestidspunkt, som skal gennemføres inden datagrundlaget kan anvendes i tilskuds- og udligningssystemet:

**Tabel 2.2**  
**Socioøkonomiske kriterier på regionernes sundhedsområde**

	Registergrundlag	Offentliggøres næste gang	Leveres af
<b>Kriterier</b>			
Børn af enlige forsørgere	Børnetilskud	27.05.2013	Danmarks Statistik
Enlige 65+ årige	Befolkningen	14.02.2013	Danmarks Statistik
Personer i udlejningsboliger	Befolkningen og boligopgørelsen	23.05.2013	Danmarks Statistik
Familier på overførselsindkomster	Befolkningen og indkomster	12.12.2012	Danmarks Statistik
Tabte leveår	Befolkningen	14.02.2013	Danmarks Statistik
Psykiatriske patienter	Landspatientregistret	03.2013	Statens Serum Institut
Psykiatriske patienter med diagnosen skizofreni	Landspatientregistret	03.2013	Statens Serum Institut
Indbyggere på øer uden fast forbindelse	Befolkningen	14.02.2013	Danmarks Statistik
Rejsetid	Befolkningen	14.02.2013	Danmarks Statistik

Anm.: Kriteriet ”rejsetid” opdateres med hensyn til den samlede opgørelse hvert 3. år og i de øvrige år opdateres alene folketallet

Kilde: ”Generelle tilskud til regionerne” samt [www.dst.dk/planlagte primo maj 2013](http://www.dst.dk/planlagte_primo_maj_2013).

**Tabel 2.3**  
**Strukturelle kriterier på regionernes udviklingsområde**

	Registergrundlag	Offentliggøres næste gang	Leveres af:
<b>Kriterier</b>			
Indbyggere uden for bymæssig bebyggelse	Befolkningen og byopgørelse	02.05.2013	Danmarks Statistik
Rejsetid	Befolkningen	14.02.2013	Danmarks Statistik
Ledige 20-59 årige	Registerbaserede ledighed	04.2013	Danmarks Statistik
Personer i arbejdsstyrken uden videregående uddannelse	RAS og uddannelse	05.2013	Danmarks Statistik
20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau	RAS	27.02.2013	Danmarks Statistik
Biler pr. kilometer vej	Bilregister Længden af offentlige veje	22.03.2013 03.2013	Danmarks Statistik Vejdirektoratet
Personer med mere end 12 km mellem arbejdssted og bopæl eller med arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen	RAS og den afledede opgørelse over pendlingsafstande	05.2013	Danmarks Statistik
Kilometer privatbanespor		Opgøres løbende	Transportministeriet

Anm.: Kriteriet ”rejsetid” opdateres med hensyn til den samlede opgørelse hvert 3. år og i de øvrige år opdateres alene folketallet

Kilde: ”Generelle tilskud til regionerne” samt [www.dst.dk/planlagte primo maj 2013](http://www.dst.dk/planlagte_primo_maj_2013).



**Tabel 2.4**  
**Statistik, som indgår i opgørelsen af regionernes aldersbestemte udgiftsbehov på sundhedsområdet**

	Registergrundlag	Offentliggøres næste gang	Leveres af:
<b>Kriterier/statistik</b>			
Befolkningen opdelt i aldersgrupper	Befolkningsprognosen	29.04.2013	Danmarks Statistik
Aldersfordelt sygehusforbrug på det somatiske og psykiatriske område	Landspatientregistret	03.2013	Sundhedsministeriet/Statens serum Institut
Aldersfordelt sygesikringsudgift ekskl. Medicin	Sygesikringsregistret	03.2013	Sundhedsministeriet/Statens serum Institut
Aldersfordelt sygesikringsudgift vedr. medicin	Sygesikringsregistret	03.2013	Sundhedsministeriet/Statens serum Institut

Kilde: ”Generelle tilskud til regionerne” samt [www.dst.dk/planlagte primo maj 2013](http://www.dst.dk/planlagte_primo_maj_2013).

**Tabel 2.5**  
**Socioøkonomiske kriterier i kommunernes udgiftsbehovsopgørelse**

	Registergrundlag	Offentliggøres næste gang	Leveres af:
<b>Kriterier</b>			
Personer uden beskæftigelse	RAS	27.02.2013	Danmarks Statistik
Personer uden erhvervsuddannelse	Uddannelse	19.09.2012	Danmarks Statistik
Udlejede beboelseslejligheder	Befolkningen og boligopgørelsen	23.05.2013	Danmarks Statistik
Psykiatriske patienter	Landspatientregistret	03.2013	Statens Serum Institut
Familier i bestemte boligtyper	Befolkningen, boligopgørelsen, boligydelse og byopgørelsen	14.02.2013, 23.05.2013, 20.03.2013, 12.04.2013	Danmarks Statistik
Børn i familier hvor forsørgerne har lav uddannelse	Befolkningen og uddannelse	19.09.2012	Danmarks Statistik
Enlige 65+ årige	Befolkningen	04.02.2013	Danmarks Statistik
Personer med lav indkomst i tre ud af fire år	Indkomster	12.12.2012	Danmarks Statistik
Handicappede	Landspatientregistret, befolkningen og arbejdsklassifikationsmodulet	03.2013	Danmarks Statistik
Indvandrere og efterkommere	Befolkningen	14.02.2013	Danmarks Statistik
20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau	RAS	27.02.2013	Danmarks Statistik
Nedgang i befolkningstallet	Befolkningen	14.02.2013	Danmarks Statistik
Børn af enlige forsørgere	Børnetilskud	27.05.2013	Danmarks Statistik
Børn, som har flyttet kommune mindst tre gange	Befolkningen og heraf afledte flyttemønstre	14.02.2013	Danmarks Statistik

Kilde: "Kommunal udligning og generelle tilskud" samt [www.dst.dk/planlagte primo maj 2013](http://www.dst.dk/planlagte_primo_maj_2013).

**Tabel 2.6**  
**Statistik, som indgår i opgørelsen af kommunernes aldersbestemte udgiftsbehovsopgørelse**

	Registergrundlag	Offentliggøres næste gang	Leveres af:
<b>Kriterier/statistik</b>			
Rejsetid	Befolkningen	14.02.2013	Danmarks Statistik
Befolkningen opdelt i aldersgrupper	Befolkningsprognosen	29.04.2013	Danmarks Statistik
Udgifter til kontanthjælp og antal modtagere	Kontanthjælp	05.2013	Danmarks Statistik
Udgifter til førtidspension og antal modtagere	Pensioner	21.05.2013	Danmarks Statistik
Aldersfordeling for børn og unge i institutioner	Børnepasning	14.04.2013	Danmarks Statistik
Aldersfordeling for børn og unge i særlige dagtilbud samt døgninstitutioner	Sociale ressourcer – ældre og voksne	15.03.2013	Danmarks Statistik
Aldersfordeling for beboere i ældreboliger mv.	Sociale ressourcer – ældre og voksne	15.03.2013	Danmarks Statistik
Aldersfordelingen for beboere i botilbud	Sociale ressourcer – ældre og voksne	15.03.2013	Danmarks Statistik
Visiterede timers hjemmehjælp	Ældreområdet – indikatorer	15.04.2013	Danmarks Statistik
Udgifter til sygedagpenge			Arbejdsmarkedsstyrelsen

Anm.: Kriteriet ”rejsetid” opdateres med hensyn til den samlede opgørelse hvert 3. år og i de øvrige år opdateres alene folketallet

Kilde: ”Kommunal udligning og generelle tilskud” samt [www.dst.dk/planlagte primo maj 2013](http://www.dst.dk/planlagte_primo_maj_2013).

Det fremgår af tabel 2.2 - 2.6, at de seneste offentliggørelsestidspunkter for statistik til brug for regionernes og kommunernes udmelding er data vedr. børn af enlige forsørgere (den 27. maj).

Såfremt Danmarks Statistik ikke ændrer i offentliggørelsestidspunkterne, og data har den fornødne kvalitet jf. den nævnte kvalitetskontrol, vil det således være muligt for ministeriet at have udarbejdet foreløbige opgørelser af alle kriterier vedr. regionernes tilskud inden forventet økonomiaftaleindgåelse i primo juni. Tilsvarende for kommunerne vil det være muligt at have foreløbige opgørelser af de socioøkonomiske kriterier i primo juni.

Det bemærkes i den sammenhæng, at ministeriet ved tilskudsudmeldingen for 2014 forventer at foretage en særlig fejlretning af ejerforholdskoderne, som indgår i opgørelsen af et enkelt af kriterierne. Dette sker efter dialog med og i samarbejde med Ministeriet for by, bolig og landdistrikter samt Danmarks Statistik. Det vurderes nødvendigt for at opnå den fornødne kvalitet af data efter omlægninger i tinglysningsystemet/registre.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i tilknytning til tilskudsudmeldingen for 2014 taget initiativ til en styrket dialog med Danmarks Statistik og de øvrige dataleverandører om offentliggørelsestidspunkter og eventuelle forsinkelser heri, således at der er tid til at forholde sig hertil så tidligt i forløbet som muligt. En sådan styrket dialog vil fortsætte i de efterfølgende år.

På baggrund af ønskerne fra kommunerne, som fremsat af KL, har udvalget imidlertid også overvejet, om der kan anvendes alternative modeller for ministeriets leveringer af foreløbige kriterieværdier til KL og Danske Regioner.

Der kan principielt tænkes tre modeller:

- 1) En så vidt muligt samlet pakke af kriterier så tidligst som muligt ultimo maj - medio juni (dvs. den nuværende fremgangsmåde)
- 2) Der opgøres og leveres løbende foreløbige kriterieopgørelser hen over perioden ultimo april - primo juni.
- 3) Der leveres to "pakker" af kriterier: En ultimo april/primo maj tidlig leverance og en, når de sidste kriterier kan opgøres.

Nedenfor er beskrevet fordele og ulemper ved de tre modeller.

Vedr. model 1: Fordelen ved denne model er først og fremmest, at den i videst udstrækning muliggør en sammenhængende opgørelses- og kvalitetssikringsproces i ministeriet. Kvalitetssikringen sker således både på grunddata fra statistikleverandøren, på ministeriets evt. egne beregninger til nærmere afgrænsning/opgørelse af kriteriet samt ved indregning i tilskuds- og udligningsystemet, hvor det sidste kan være en fordel, at det også kan ske i sammenhæng med de øvrige opdateringer af kriterier. Samtidig giver det en pakke af kriterier, som KL kan indarbejde i KL's udmeldinger til kommunerne. Med en samlet pakke er der mindre risiko for senere ændringer som følge af den videre kvalitetssikringsproces, dvs. også et mere stabilt resultat ift. det, der bliver den endelige pakke, som indgår i tilskudsudmeldingen.

En ulempe kan derimod være, at information om at enkelte kriterier har bevæget sig kan være nyttig i den enkelte kommune, og kommunerne bliver mere fortrolige med systemet og bevægelserne heri som følge af opdateringen af de enkelte kriterier. Dette er ikke muligt med denne nuværende model.

Vedr. model 2: Her kan som fordel nævnes, at det hermed ville være muligt at imødekomme ønsket om, at al information tilgår KL, så snart der er foreløbige opgørelser klar mhp., at der trin for trin kan sammenstykes en udligningsberegning. Den samlede beregning vil dog ikke være tidligere klar.

Af ulemper må nævnes en uhensigtsmæssig arbejdstilrettelæggelse hos ministeriet med risiko for større usikkerhed/ustabilitet i de leverede foreløbige kriterier. Det socioøkonomiske indeks er desuden tænkt som en helhed – et samlet socioøkonomisk indeks - og bevægelsen i det samlede indeks vil typisk være mere jævn over årene end for enkeltkriterier.

Endvidere er der også risiko for, at nogle af de mere tungtvejende kriterier først kommer sidst i forløbet, hvilket har betydning for graden af usikkerhed i tidlige prognoser baseret på delvis opdatering af det socioøkonomiske indeks.

Vedr. model 3: Denne model er en form for kompromismodel, hvor fordele og ulemper, som er nævnt under model 1 og 2, vil gælde i mindre grad.

Alt i alt kan det overvejes på forsøgsbasis at iværksætte model 3 for tilskudsudmeldingen 2015, og efterfølgende følge op på erfaringerne hermed, jf. de konkluderende bemærkninger i kapitel 4.

## 3. Analyse af årlige bevægelser i tilskudsbeløb

I de første afsnit vises analyser af årlige bevægelser i tilskuds- og udligningsbeløbene for kommuner såvel som regioner. Indledningsvist vises en trinvis opdatering af de kommunale tilskuds- og udligningsbeløb fra et år til det næste år og dernæst en tilsvarende analyse for regionerne. Efterfølgende vises en analyse af bevægelser i de kommunale tilskuds- og udligningsbeløbene, som følger alene af en opdatering af udgiftsbehovene samt en tilsvarende analyse for regionerne. De sidste to afsnit omhandler kommuner, som selvbudgetterer, henholdsvis en analyse af bevægelser i beskæftigelsestilskuddet.

### 3.1 Analyse af bevægelserne i en trinvis opdatering af tilskud

I en trinvis opdatering opdateres hvert element i kommuners hhv. regioners tilskud et for et, således at virkningen af det enkelte elements opdatering illustreres. I praksis er den viste virkning dog ikke en isoleret virkning, da elementerne er indbyrdes forbundet. Men det giver et billede af hvor store virkninger, der fx er som følge af bloktilskudsopdateringen og udgiftsbehovsdelen.

#### 3.1.1 Trinvis opdatering for kommunerne

Som nævnt beregnes kommunernes tilskud og udligning årligt på grundlag af opdateringer af statens bloktilskud til kommunerne, skønnet beskatningsgrundlag og udgiftsbehovene. Hertil kommer også beskæftigelsestilskuddet og efterreguleringen for selvbudgetteringskommuner. Opdateringen kan medføre år-til-år ændringer i kommunernes udgifter og bloktilskudsbeløb samt i de opgjorte udgiftsbehov, baseret på det aldersbetingede hhv. socioøkonomiske udgiftsbehov.

I det følgende foretages en beregning af en trinvis opdatering af fordelingen af kommunernes tilskud fra et år til det næste. Den trinvise opdatering viser virkningen af de enkelte opdateringer, men som nævnt er denne afhængig af rækkefølgen i beregningen, og virkningerne af opdateringen af udgiftsbehovene er således heller ikke direkte sammenlignelige med virkningerne beregnet i senere afsnit.

Tilskudsbeløbene i beregningen for kommunerne omfatter:

- Landsudligning
- Hovedstadsudligning
- Overudligning

- Statstilskud
- Tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud

Der indgår således ikke særtilskud og de særlige udligningsordninger, dvs. udlændingeudligning og udligning af selskabsskat.

De omfattede ordninger svarer til det, der indgår i udligningsbogens "*Kommunal udligning og generelle tilskud*" tabel 2.

Beregningsen af en trinvis opdatering er lavet for hvert enkelt år i perioden 2007 til 2013 og for hver enkel kommune. I tabel 3.1 er som eksempel vist beregningen for *Ringsted Kommune* (kommunen er tilfældigt udvalgt, og det bemærkes, at resultatet for nogle kommuner kan se helt anderledes ud). Tabellen læses således:

*Anden kolonne* viser udgangspunktet, dvs. kommunens tilskud i det første år.

*Tredje kolonne* viser virkningen af at opdatere bloktilskuddet til det faktiske niveau året efter.

*Fjerde kolonne* viser virkningen af at opdatere udgiftsniveauet, beskatningsgrundlaget, folketal og alderskriterier.

*Femte kolonne* viser virkningen af at opdatere de socioøkonomiske kriterier og kriteriet vedr. rejsetid, enhedsbeløb samt den årlige forhøjelse af vægten på de socioøkonomiske kriterier med  $\frac{1}{4}$  procentpoint.

*Sjette kolonne* viser virkningen af indførelse af en ny grænse for, hvornår en kommune bliver berettiget til tilskud som følge af højt strukturelt underskud (§ 12 i udligningsloven). Grænsen er med virkning fra 2013 forhøjet fra 96,5 pct. af det gennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger til landsgennemsnittet.

*Syvende kolonne* viser virkningen af finansieringen af særtilskudsordninger fra bloktilskuddet. Det drejer sig om den særlige forhøjelse af tilskuddet til særligt vanskeligt stillede kommuner, en delvis finansiering af den nye sociale særtilskudspulje og finansiering af overgangsordningen som følge af justeringen af udligningen. For 2013 fragår der ca. 715 mio. kr. mere end i 2012 til finansiering af særlige ordninger.

Endelig viser *ottende kolonne* tilskuddet i udgangsåret tillagt summen af ændringerne i kolonne tre til kolonne syv, som giver tilskuddet i det næste år.

Ændringer i den trinvis opdatering (kolonne tre til kolonne syv) for Ringsted Kommune vises i pct. af beskatningsgrundlaget i tabel 3.2.

Det fremgår af tabel 3.1 og 3.2, at den største bevægelse i tilskuds- og udligningsbeløbet for denne kommune stammer fra opdatering af bloktilskuddet. Opdatering af alderskriterier hhv. socioøkonomiske kriterier er årsag til væsentligt mindre bevægelser end opdatering af bloktilskuddet, og bevægelserne er af nogenlunde samme størrelsesorden.

Tabel 3.1

Trinvis opdatering af tilskud og udligning for Ringsted Kommune, 1.000 kr.

År 1	Tilskud år 1	Ændring som følge af opdatering af					Tilskud år 2	År 2
		bloktilskud	udgiftsniveau, beskatningsgrundlag, folketal og alderskriterier	øvrige udgiftskriterier, enhedsbeløb og socioøkonomisk kriterievægt	ændret § 12	ændret finansiering af særtilskud		
2007	307.860	24.504	-1.968	1.572	0	0	331.968	2008
2008	331.968	54.300	23.016	1.668	0	0	410.952	2009
2009	410.952	21.528	-5.496	-6.684	0	0	420.300	2010
2010	420.300	27.852	-8.676	8.688	0	0	448.164	2011
2011	448.164	37.788	-1.188	-1.344	0	0	483.420	2012
2012	483.420	-45.768	21.396	19.980	-2.532	-4.260	472.236	2013

Kilde: "Kommunal udligning og generelle tilskud" samt egne beregninger

Tabel 3.2

Trinvis opdatering af tilskud og udligning for Ringsted Kommune, pct. af beskatningsgrundlag

År	Ændring som følge af opdatering af					Samlet ændring
	bloktilskud	udgiftsniveau, beskatningsgrundlag, folketal og alderskriterier	øvrige udgiftskriterier, enhedsbeløb og socioøkonomisk kriterievægt	ændret § 12	ændret finansiering af særtilskud	
2007-2008	0,58	-0,05	0,04	0,00	0,00	0,57
2008-2009	1,23	0,52	0,04	0,00	0,00	1,78
2009-2010	0,47	-0,12	-0,15	0,00	0,00	0,21
2010-2011	0,58	-0,18	0,18	0,00	0,00	0,58
2011-2012	0,75	-0,02	-0,03	0,00	0,00	0,70
2012-2013	-0,89	0,42	0,39	-0,05	-0,08	-0,22

Kilde: Egne beregninger

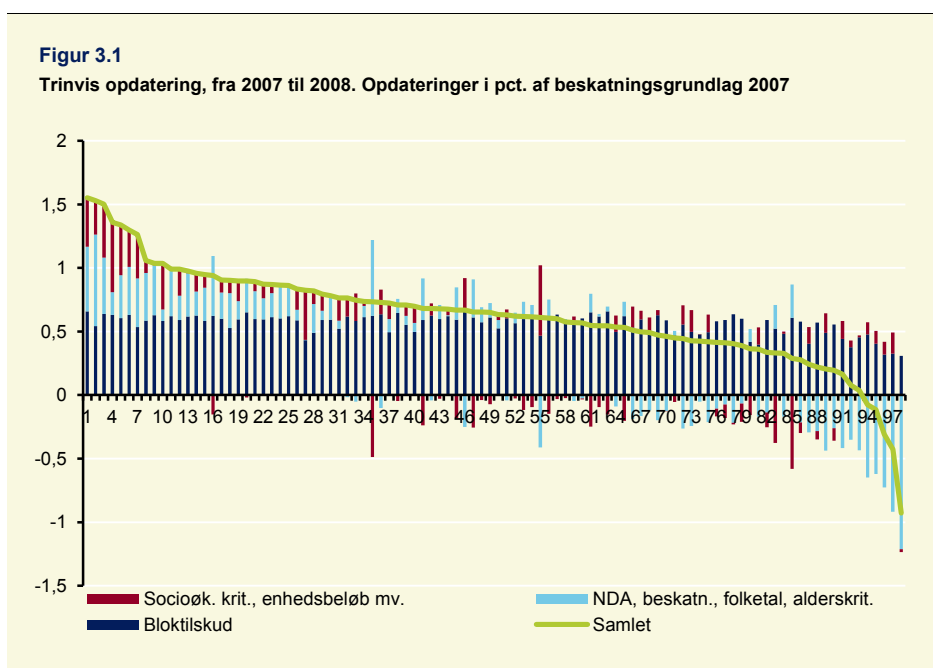


Det bemærkes imidlertid, at bevægelserne i de enkelte delelementer set fra kommunerne kan have forskellig karakter. Udsving i udligningsbeløb, som følger af ændringer i de socio-økonomiske kriterier, kan således være vanskeligere at forudsæ for kommunerne, og sammenhængen til udgiftssiden i den enkelte kommune for det pågældende budgetår kan opleves mindre klar, hvilket har betydning, når et evt. negativt udsving skal håndteres i budgetlægningen.

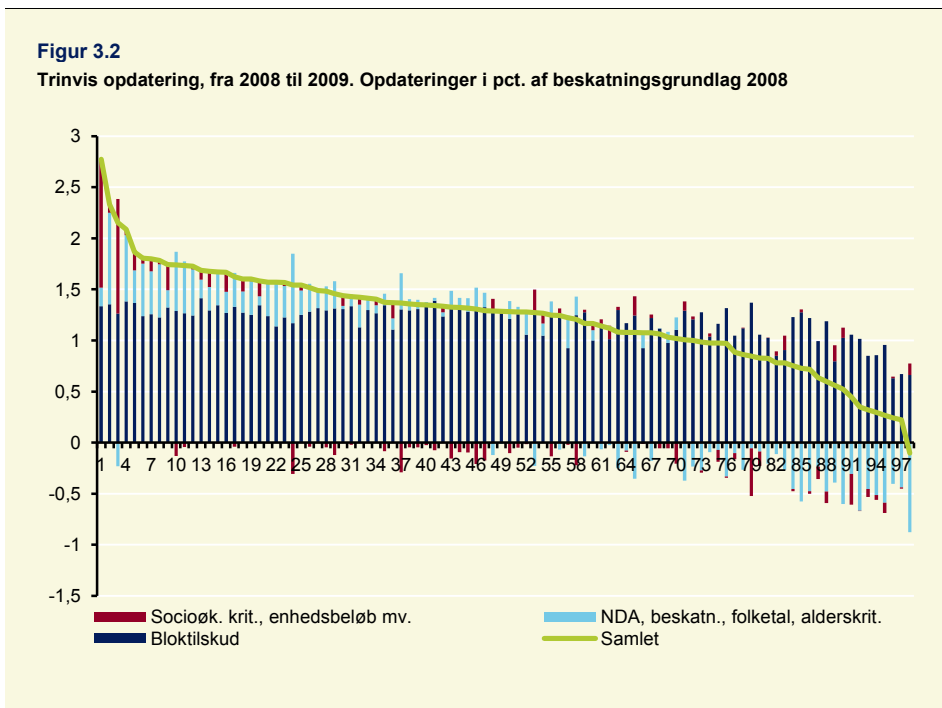
Beregningen af den trinvis opdatering for samtlige kommuner, hvor ændringer er opgjort i pct. af beskatningsgrundlaget, vises i figur 3.1 til 3.5. Figureerne er sorteret efter størrelsen af den samlede bevægelse i tilskuds- og udligningsbeløbene i det ene år til det næste år. Kommuner, som i et år har fået et lavere tilskuds- og udligningsbeløb end forrige år, ligger til højre i grafen og har en samlet virkning af opdateringerne i pct. af beskatningsgrundlag mindre end 0. Bevægelser, som følger af opdateringen af et enkelt delelement, der isoleret set indebærer et tab for kommunen, ses som en negativ bevægelse i figuren.

Det fremgår af figur 3.1-3.6, at for langt de fleste kommuner er virkningen af at opdatere bloktilskuddet størst og positiv (med undtagelse fra 2012 til 2013, hvor den var negativ) og virkningen af opdatering af bloktilskuddet i pct. af beskatningsgrundlaget er i nogenlunde samme størrelsesorden for alle kommunerne.

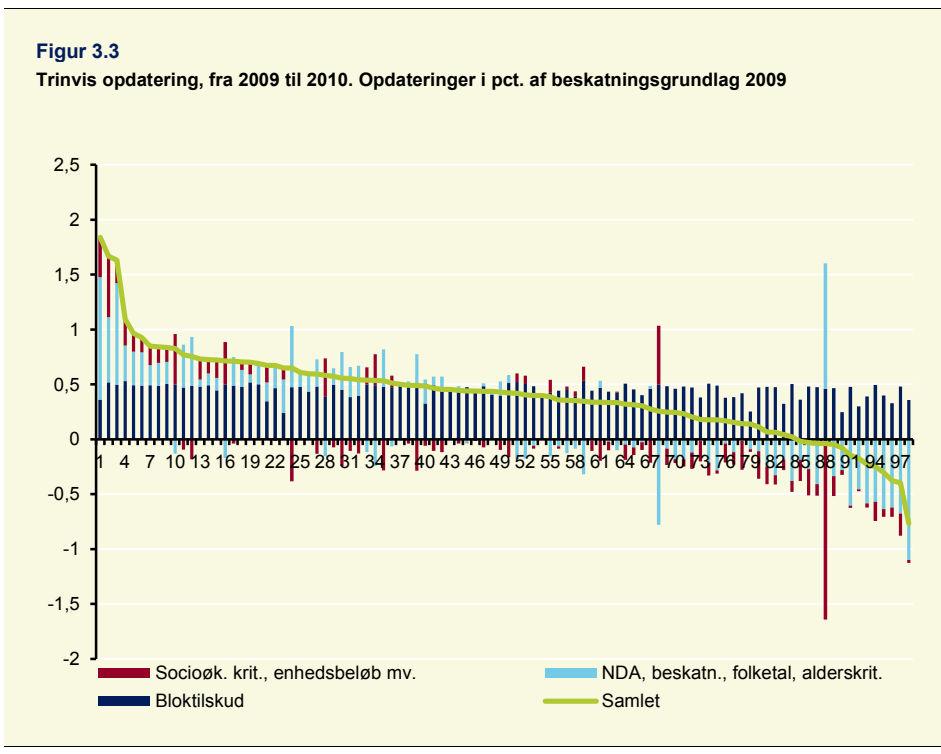
Kommuner, som ligger langt til højre eller langt til venstre i grafen har dog også en relativt stor virkning af opdatering af de øvrige elementer i tilskuds- og udligningssystemet.



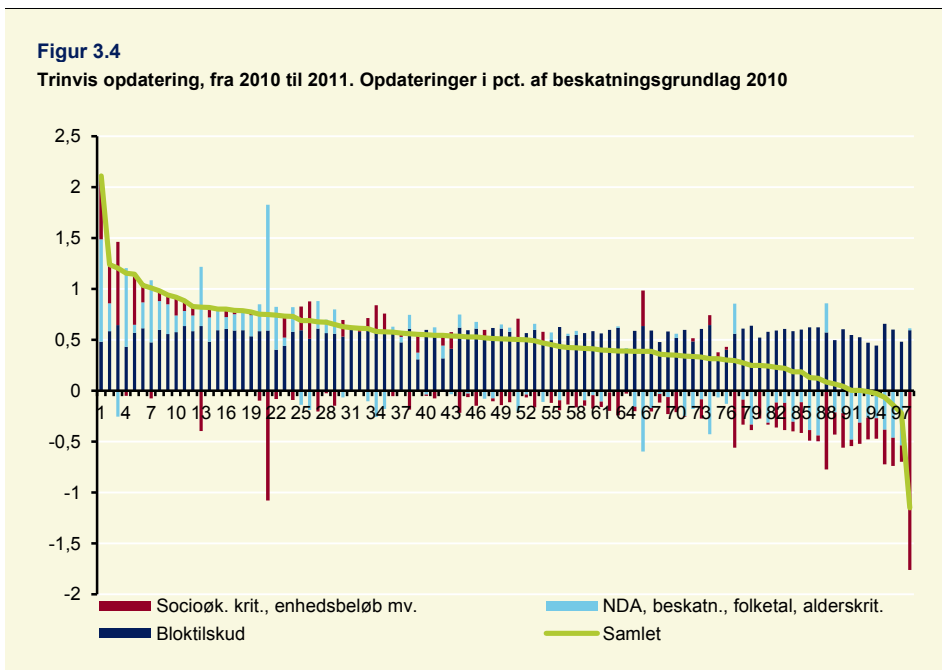
Kilde: Egne beregninger



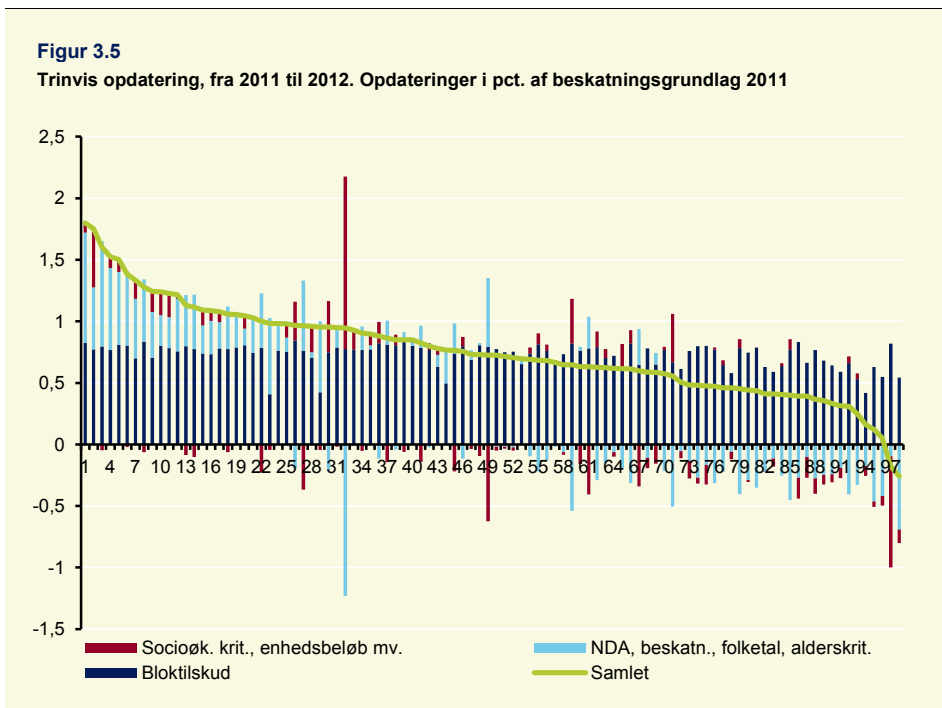
Kilde: Egne beregninger



Anm.: Den markante bevægelse med en stor positiv virkningen af opdatering af alderskriterierne mv. og en stor negativ virkning af opdatering af socioøkonomiske kriterier mv. drejer sig om Læsø Kommune.  
 Kilde: Egne beregninger

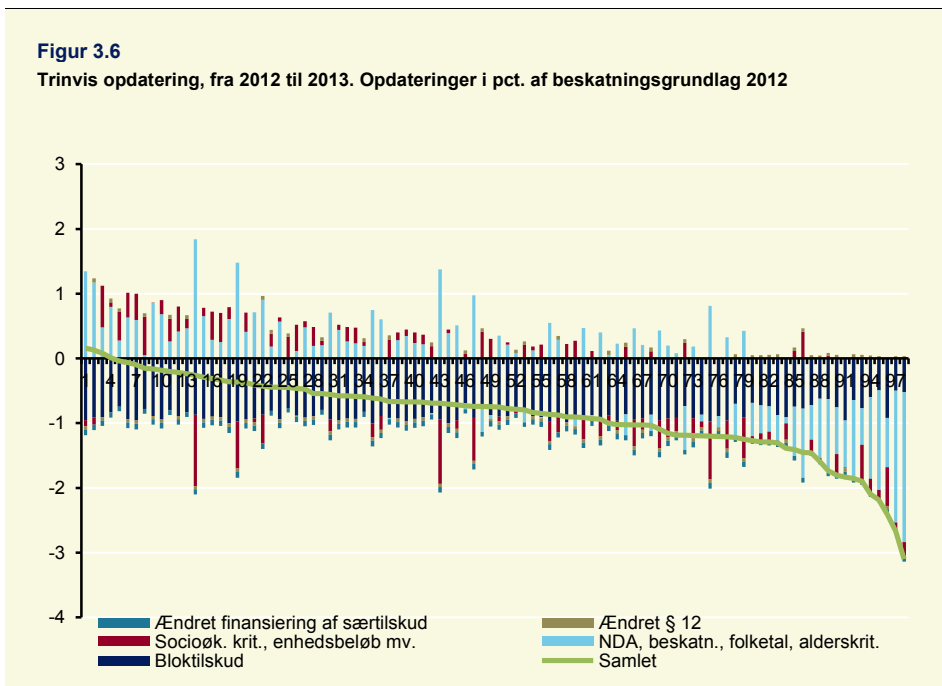


Anm.: Den markante bevægelse med en stor positiv virkningen af opdatering af alderskriterierne mv. og en stor negativ virkning af opdatering af de socioøkonomiske mv. drejer sig om Læsø Kommune.  
 Kilde: Egne beregninger



Anm.: Den markante bevægelse med en stor positiv virkningen af opdatering af de socioøkonomiske kriterier mv. og en stor negativ virkning af opdatering af alderskriterier mv. drejer sig om Samsø Kommune.

Kilde: Egne beregninger



Kilde: Egne beregninger

Som supplement til beregningen af den trinvis opdatering beregnes summen af de positive beløb, der flyttes rundt, som følge af den enkelte opdatering, jf. tabel 3.3. Det fremgår af tabel 3.3, at der flyttes langt flere penge som følge af en opdatering af bloktilskuddet end de andre opdateringer.

Tabel 3.3

Trinvis opdatering. Sum af positive beløb, 1.000 kr.

År	Ændring som følge af opdatering af					Samlet ændring
	Bloktilskud	Udgiftsniveau, beskatningsgrundlag, folketal og alderskriterier	Øvrige udgiftsbehovskriterier, enhedsbeløb og socioøkonomisk kriterievægt	Ændret § 12	Ændret finansiering af særtilskud	
2007-2008	4.238.928	921.660	568.068	0	0	4.483.824
2008-2009	9.312.588	926.580	299.748	0	0	9.318.972
2009-2010	3.639.456	776.220	493.944	0	0	3.771.480
2010-2011	4.691.808	691.584	606.840	0	0	4.710.588
2011-2012	6.378.708	1.011.996	393.180	0	0	6.392.340
2012-2013	-7.695.684	-2.016.096	-929.688	-236.232	-715.332	-8.434.344

Anm.: Fra 2012 til 2013 er opdateringen opgjort af summen af negative beløb

Kilde: Egne beregninger

*Konklusion pba. den trinvis opdatering for kommunerne*

De trinvis opdateringer af de årlige tilskuds- og udligningsbeløb viser, at opdatering af bloktilskuddet er den faktor, som giver anledning til de største bevægelser i de årlige tilskuds- og udligningsbeløb.

Hvert år er der dog kommuner, hvor også bevægelsen, som følger af opdatering af enten den demografiske udvikling mv. eller den socioøkonomiske udvikling mv., giver anledning til større bevægelser.

I beskrivelsen af processen i kommunerne frem mod budgetlægningen (afsnit 2.2.1) fremgår det, at det af kommunerne også opfattes som særligt afgørende, hvornår i budgetprocessen kommunerne får kendskab til en eventuel bevægelse i tilskuds- og udligningsbeløbet i det kommende år. I denne sammenhæng bemærkes det, at opdateringen af bloktilskuddet skaber mindst lige så store – eller generelt set større – bevægelser end opdateringen af fx udgiftsbehovet, og at bloktilskuddet først fastsættes ved/efter indgåelse af økonomiaftalen for det kommende år. Nogle af ændringerne i forudsætningen for opgørelsen af bloktilskuddet kendes dog af kommunerne på et foreløbigt grundlag på et relativt tidligt tidspunkt i foråret. Det drejer sig fx om ændrede forudsætninger om kommunernes skattegrundlag, hvor der bl.a. i KL's Budgetvejledning findes information om de seneste tendenser mht. udviklingen i skattegrundlaget. Endvidere er der i foråret et relativt godt statistisk grundlag for at vurdere størrelsen af udskrivningsgrundlaget for det indkomstår, der er udgangspunktet for beregningen af den enkelte kommunes statsgaranti i foråret.

Det bemærkes imidlertid, at bevægelserne i de enkelte delelementer set fra kommunerne kan have forskellig karakter. Udsving i udligningsbeløb, som følger af ændringer i de socioøko-

nomiske kriterier, kan således være vanskeligere at forudse for kommunerne, og sammenhængen til udgiftssiden i den enkelte kommune for det pågældende budgetår kan opleves mindre klar, hvilket har betydning, når et evt. negativt udsving skal håndteres i budgetlægnin-gen.

### 3.1.2 Trinvis opdatering for regionerne

Nedenfor følger en redegørelse for grundlaget for fordelingen af bloktilskud for regionerne og en analyse af bevægelser i regionernes tilskud. Analysen er en trinvis opdatering af regioner-nes tilskud på hhv. sundhedsområdet og udviklingsområdet, som viser bevægelser, der føl-ger af opdatering af bloktilskuddet såvel som opdatering af udgiftsbehovene.

Grundlaget for fordelingen af bloktilskud

Regionernes økonomi består af tre adskilte områder:

- Sundhedsområdet
- Udviklingsopgaver (primært kollektiv trafik)
- Drift af institutioner på social- og undervisningsområdet

Finansieringen af områderne er baseret på følgende indtægter:

Sundhedsområdet:

- Et generelt tilskud fra staten
- Aktivitetsafhængige bidrag fra kommunerne og staten

Udviklingsopgaver:

- Et generelt tilskud fra staten
- Udviklingsbidrag fra kommunerne

Social- og undervisningsområdet:

- Takstbetaling fra kommunerne

Opdelingen af regionernes økonomi i tre adskilte dele betyder, at indtægterne er øremærke-de til det ene af disse områder, ikke kan anvendes til finansiering af de øvrige områder.

For hvert tilskudsår fastsættes i en bekendtgørelse de nærmere beløb og definitioner i forhold til opgørelse og afregning af tilskud og bidrag. I henhold til Lov om regionernes finansiering giver økonomi- og indenrigsministeren senest 1. juli meddelelse om det kommende budget-års tilskud.

#### *Bloktilskud til finansiering af sundhedsområdet*

Statens bloktilskud til regionerne på sundhedsområdet fordeles dels som et basisbeløb og dels efter en række objektive fordelingskriterier, som afspejler udgiftsbehovet i regionerne. Udgiftsbehovet afspejler dels et aldersbestemt udgiftsbehov og dels et socioøkonomisk ud-giftsbehov.



Det er fastsat, at ud af de samlede nettodriffts- og anlægsudgifter på sundhedsområdet fratrukket basisbeløbet henregnes 77,5 pct. til det aldersbestemte udgiftsbehov og 22,5 pct. til det socioøkonomiske udgiftsbehov.

Det socioøkonomiske udgiftsbehov opgøres ud fra socioøkonomiske kriterier, som fremgår af tabel 3.4.

**Tabel 3.4**  
**Socioøkonomiske kriterier på sundhedsområdet**

	Kriteriets vægt
Børn af enlige forsørgere	15 pct.
Enlige 65+ årige	25 pct.
Personer i udlejningsboliger	15 pct.
Familier på overførselsindkomst	17,5 pct.
Tabte leveår	10 pct.
Psykiatriske patienter	5 pct.
Psykiatriske patienter med diagnosen skizofreni	5 pct.
Indbyggere på øer uden fast forbindelse	2,5 pct.
Rejsetid	5 pct.

De nærmere definitioner af kriterierne er fastsat i lovgrundlaget samt i den årlige bekendtgørelse. Definitionen af kriterierne er beskrevet i boks 3.1

**Boks 3.1****Definitioner af socioøkonomiske kriterier på sundhedsområdet**

Børn af enlige forsørgere	Antallet af udbetalte ordinære børnetilskud til børn under 16 år af enlige forsørgere. Opgjort på bopælskommune.
Enlige 65+ årige	Antallet af enlige på 65 år og derover. I opgørelsen af enlige indgår ugifte, skilte, enker/enkemænd, ophævede partnerskaber samt længstlevende af 2 partnere.
Personer i udlejningsboliger	Egentlige beboelseslejligheder samt enkeltværelser bosat af personer, som ikke ejer boligen.
Familier på overførselsindkomst	Antallet af E-familier, hvor mere end 50 pct. af bruttoindkomsten kommer fra sociale ydelser. I opgørelsen indgår kontanthjælp, arbejdsløshedsunderstøttelse, sygedagpenge som B-indkomst samt sygedagpenge som A-indkomst udbetalt af kommunen.
Tabte leveår	Opgøres på grundlag af middellevetiden, som er beregnet som den forventede gennemsnitlige levetid for en 0-årig i regionen. Kriteriet er opgjort som antallet af tabte leveår i forhold til den region, som over den seneste tiårige periode har haft den højeste middellevetid hos indbyggerne. Antallet af tabte leveår for en given region opgøres som middellevetiden i den region med den højeste middellevetid fratrukket middellevetiden i den pågældende region ganget med antallet af indbyggere i regionen. Forskellen i middellevetider mellem regionerne opgøres med to decimaler.
Psykiatriske patienter	Antallet af personer, der i den seneste tiårige periode har været i kontakt med det psykiatriske sundhedsvæsen defineret ved diagnosekoderne F00-29.
Psyk. patienter med diagnosen skizofreni	Antallet af personer, der i den seneste tiårige periode har været i kontakt med det psykiatriske sundhedsvæsen defineret ved diagnosekoderne F20-29.
Indbyggere på øer uden fast forbindelse	Antallet af indbyggere på øer uden fast forbindelse.
Rejsetid	Den gennemsnitlige rejsetid for en borger i en region opgøres som borgerens rejsetid til de nærmeste 18.000 borgere (målt i tid) i og uden for regionen. Rejsetiderne opgøres ved at gange med regionens indbyggertal.*

Anm.: \* Opdateres mht. den samlede opgørelse hvert 3. år og i de øvrige år opdateres alene folketallet.  
Kilde: ”Generelle tilskud til regionerne”

**Bloktilskud til finansiering af udviklingsområdet**

Bloktilskuddet til finansiering af regionernes udviklingsopgaver fordeles til regionerne efter et mål for regionernes udgiftsbehov, som på udviklingsområdet opgøres ud fra befolkningens størrelse og de strukturelle forhold i regionerne.

Det er endvidere fastsat, at ud af de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter på sundhedsområdet henregnes 20 pct. til det demografiske udgiftsbehov og 80 pct. til det strukturelle udgiftsbehov.

De strukturelle kriterier, der indgår ved opgørelsen af det strukturelle udgiftsbehov, fremgår af tabel 3.5.

**Tabel 3.5**  
**Strukturelle kriterier på udviklingsområdet**

	Kriteriets vægt
Indbyggere uden for bymæssig bebyggelse	5 pct.
Rejsetid	5 pct.
Ledige 20-59 årige	7,5 pct.
Personer i arbejdsstyrken uden videregående uddannelse	7,5 pct.
20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau	7,5 pct.
Biler pr. kilometer vej	17,5 pct.
Personer med mere end 12 km mellem arbejdssted og bopæl eller med arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen	22,5 pct.
Kilometer privatbanespor	27,5 pct.

Kilde: ”Generelle tilskud til regionerne ”

De nærmere definitioner af kriterierne er fastsat i lovgrundlaget samt i den årlige bekendtgørelse. Definitionen af kriterierne er beskrevet i boks 3.2.

**Boks 3.2****Definitioner af strukturelle kriterier på udviklingsområdet**

Indbyggere uden for bymæssig bebyggelse	Antal indbyggere uden for bymæssig bebyggelse eller i byer med op til 1.000 indbyggere.
Rejsetid	Opgøres på samme måde som på sundhedsområdet.*
Ledige 20-59 årige	Antal 20-59 årige i arbejdsstyrke, der er berørt af ledighed i året to år før tilskudsåret.
Personer i arbejdsstyrken uden videregående uddannelse	Antal personer, hvor socioøkonomisk status er beskæftiget eller arbejdsløs, og hvor højeste fuldførte uddannelse er grundskole, gymnasial uddannelse, erhvervsfaglig praktik- og hovedforløb eller uoplyst.
20-59 årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau	Antal 20-59 årige lønmodtagere med forudsatte færdigheder på grundniveau.
Biler pr. kilometer vej	Antallet af biler i de enkelte regioner i forhold til vejlængderne i regionen.
Personer med mere end 12 km mellem arbejdssted og bopæl eller med arbejdssted i en anden kommune ned bopælskommunen	Antal personer med mere end 12 km mellem arbejdssted og bopæl eller med arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen.
Kilometer privatbanespor	Antal kilometer privatbanespor.

Anm.: Opdateres mht. den samlede opgørelse hvert 3. år og i de øvrige år opdateres alene folketallet.

Kilde: "Generelle tilskud til regionerne"

**Metode til trinvis analyse af bevægelserne i regionernes tilskud**

Regionernes tilskud beregnes årligt på grundlag af opdateringer af statens bloktilskud til regionerne og udgiftsbehovene. Opdateringen kan medføre år-til-år ændringer i regionernes udgifter/bloktilskudsbeløb samt i de opgjorte udgiftsbehov, baseret på det aldersbetingede hhv. socioøkonomiske udgiftsbehov.

I det følgende foretages en beregning af en trinvis opdatering af fordelingen af regionernes tilskud fra et år til det næste. Den trinvis opdatering viser virkningen af de enkelte opdateringer. Det bør dog bemærkes, at den beregnede virkning af den enkelte opdatering er afhængig af rækkefølgen i beregningen, og virkningerne af opdateringen af udgiftsbehovene ikke er direkte sammenlignelige med virkningerne beregnet i senere afsnit.

*Trinvis opdatering på sundhedsområdet*

Tabel 3.6 - 3.13 viser virkningerne af en trinvis opdatering af regionernes tilskud på sundhedsområdet fra et år til det næste. Beregningen tager udgangspunkt i tilskuddet i et år, og derefter vises virkningen af først opdatering af bloktilskuddet til næste års niveau, dernæst virkningen af opdatering af basisbeløb, aldersbestemt udgiftsbehov hhv. socioøkonomisk udgiftsbehov. Summen af tilskuddet i udgangsåret og virkningerne af den trinvise opdatering giver tilskuddet i det næste år. Virkningerne vises i mio. kr. og i pct. af udgangsårets tilskud. Beregningen af den trinvise opdatering er lavet for tilskudsårene 2009-2013.

Som forventet ses det af tabellerne, at udsvingene i tilskuddene på sundhedsområdet, der følger af opdateringen af bloktilskuddet, udgør positive beløb, der er jævnt fordelt mellem regionerne. Ændringerne var størst fra 2009-2010 med 3,6 pct. af regionernes tilskud.

Udsvingene i tilskud på sundhedsområdet, som følger af opdateringen af hhv. aldersbestemt og socioøkonomisk udgiftsbehov, er i sammenligning hermed noget lavere og ligger mellem -0,5 og +0,7 pct. af regionens tilskud, hvilket svarer til resultatet af tidligere gennemført analyse (jf. nærmere næste afsnit). Den tidligere analyse blev dog gennemført med en lidt anden type beregninger). I nogle år dog endnu lavere – fx udgjorde ændringerne maksimalt +/- 0,3 pct. af tilskuddet ved den seneste opdatering fra 2012 til 2013.

I de følgende afsnit vil udsvingene, som følger af opdatering af udgiftsbehovene, blive dekomponeret yderligere.

**Tabel 3.6****Trinvis opdatering fra tilskudsår 2009 til tilskudsår 2010, mio. kr.**

Region	2009 tilskud	Opdatering af bloktilskud til 2010-niveau	Opdatering af basisbeløb	Opdatering af aldersbestemt udgiftsbehov	Opdatering af socioøkonomisk udgiftsbehov	2010 tilskud
Hovedstaden	23.263	847	0	-27	-27	24.056
Sjælland	11.434	416	0	-20	77	11.907
Syddanmark	16.042	584	0	2	19	16.646
Midtjylland	15.775	574	0	52	-71	16.331
Nordjylland	7.871	286	0	-7	2	8.152

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 3.7**  
**Virkninger af trinvis opdatering 2009-2010 i pct.**  
*Ændringer i forhold til bloktilskud 2009.*

Region	Opdatering af blok-tilskud til 2010-niveau	Opdatering af basisbeløb	Opdatering af aldersbestemt udgiftsbehov	Opdatering af socioøkonomisk udgiftsbehov
Hovedstaden	3,64	0,00	-0,12	-0,12
Sjælland	3,64	0,00	-0,18	0,67
Syddanmark	3,64	0,00	0,01	0,12
Midtjylland	3,64	0,00	0,33	-0,45
Nordjylland	3,64	0,00	-0,09	0,02

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 3.8**  
**Trinvis opdatering fra tilskudsår 2010 til tilskudsår 2011, mio. kr.**

Region	2010 tilskud	Opdatering af bloktilskud til 2011-niveau	Opdatering af basisbeløb	Opdatering af aldersbestemt udgiftsbehov	Opdatering af socioøkonomisk udgiftsbehov	2011 tilskud
Hovedstaden	24.056	761	0	55	65	24.936
Sjælland	11.907	376	0	-49	-31	12.203
Syddanmark	16.646	526	0	-30	-15	17.128
Midtjylland	16.331	516	0	48	15	16.910
Nordjylland	8.152	258	0	-25	-33	8.353

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 3.9****Virkninger af trinvis opdatering 2010-2011 i pct.***Ændringer i forhold til bloktilskud 2010.*

Region	Opdatering af bloktilskud til 2011-niveau	Opdatering af basisbeløb	Opdatering af aldersbestemt udgiftsbehov	Opdatering af socioøkonomisk udgiftsbehov
Hovedstaden	3,16	0,00	0,23	0,27
Sjælland	3,16	0,00	-0,41	-0,26
Syddanmark	3,16	0,00	-0,18	-0,09
Midtjylland	3,16	0,00	0,29	0,09
Nordjylland	3,16	0,00	-0,30	-0,41

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 3.10****Trinvis opdatering fra tilskudsår 2011 til tilskudsår 2012, mio. kr.**

Region	2011 tilskud	Opdatering af bloktilskud til 2012-niveau	Opdatering af basisbeløb	Opdatering af aldersbestemt udgiftsbehov	Opdatering af socioøkonomisk udgiftsbehov	2012 tilskud
Hovedstaden	24.936	573	0	65	-30	25.544
Sjælland	12.203	280	0	-48	-17	12.418
Syddanmark	17.128	393	0	-42	11	17.490
Midtjylland	16.910	388	0	50	18	17.366
Nordjylland	8.353	192	0	-25	19	8.538

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 3.11****Virkninger af trinvis opdatering 2011-2012 i pct.***Ændringer i forhold til bloktilskud 2011*

Region	Opdatering af bloktilskud til 2012-niveau	Opdatering af basisbeløb	Opdatering af aldersbestemt udgiftsbehov	Opdatering af socioøkonomisk udgiftsbehov
Hovedstaden	2,30	0,00	0,26	-0,12
Sjælland	2,30	0,00	-0,39	-0,14
Syddanmark	2,30	0,00	-0,24	0,06
Midtjylland	2,30	0,00	0,29	0,11
Nordjylland	2,30	0,00	-0,30	0,22

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 3.12****Trinvis opdatering fra tilskudsår 2012 til tilskudsår 2013, mio. kr.**

Region	2012 tilskud	Opdatering af bloktilskud til 2013-niveau	Opdatering af basisbeløb	Opdatering af aldersbestemt udgiftsbehov	Opdatering af socioøkonomisk udgiftsbehov	2013 tilskud
Hovedstaden	25.544	428	0	58	-20	26.011
Sjælland	12.418	208	0	-39	3	12.590
Syddanmark	17.490	293	0	-18	54	17.819
Midtjylland	17.366	291	0	15	-23	17.649
Nordjylland	8.538	143	0	-16	-14	8.651

Kilde: Egne beregninger



**Tabel 3.13**  
**Virkninger af trinvis opdatering 2012-2013 i pct.**  
**Ændringer i forhold til bloktilskud 2012**

Region	Opdatering af bloktilskud til 2013-niveau	Opdatering af basisbeløb	Opdatering af aldersbestemt udgiftsbehov	Opdatering af socioøkonomisk udgiftsbehov
Hovedstaden	1,68	0,00	0,23	-0,08
Sjælland	1,68	0,00	-0,32	0,02
Syddanmark	1,68	0,00	-0,10	0,31
Midtjylland	1,68	0,00	0,09	-0,13
Nordjylland	1,68	0,00	-0,19	-0,16

Kilde: Egne beregninger

#### *Trinvis opdatering på udviklingsområdet*

Tabel 3.14 - 3.21 viser virkningerne af en trinvis opdatering af regionernes tilskud på udviklingsområdet fra et år til det næste. Beregningen, som svarer til ovenstående beregning på sundhedsområdet, tager udgangspunkt i tilskuddet i et år, og derefter vises virkningen af først opdatering af bloktilskuddet til næste års niveau, dernæst virkningen af opdatering af aldersbestemt udgiftsbehov hhv. strukturelt udgiftsbehov. Summen af tilskuddet i udgangsåret og virkningerne af den trinvis opdatering giver tilskuddet i det næste år. Virkningerne vises i mio. kr. og i pct. af udgangsårets tilskud. Beregningen af den trinvis opdatering er lavet for tilskudsårene 2009-2013.

Som forventet ses det af tabellerne, at udsvingene i tilskuddene på udviklingsområdet, der følger af opdateringen af bloktilskuddet, udgør positive beløb, der er jævnt fordelt mellem regionerne. Ændringen var højest i 2009 til 2010, hvor den udgjorde 9,5 pct. af regionernes tilskud til området. Udsvingene i tilskud på udviklingsområdet, som følger af opdateringen af hhv. folketal og strukturelt udgiftsbehov, ligger mellem +/- 1 pct. af regionens tilskud. De absolutte beløb er små.

Ligesom for kommunerne fremgår det dog også af beskrivelsen af processen i regionerne frem mod budgetlægningen, at det ikke nødvendigvis alene er størrelsen af bevægelserne, som tillægges betydning i regionerne, men også særligt, hvornår i budgetprocessen regionerne får kendskab til en eventuel bevægelse i tilskudsbeløbene som følger af en opdatering.

Også her bemærkes, at ændringer i bloktilskuddet, som giver anledning til generelt set større bevægelser end opdateringen af udgiftsbehovet, og at dette først fastsættes ved/efter indgåelse af økonomiaftale for det kommende år.

I de følgende afsnit vil udsvingene, som følger af opdatering af udgiftsbehovene, blive dekomponeret yderligere.

**Tabel 3.14****Trinvis opdatering fra tilskudsår 2009 til tilskudsår 2010, mio. kr.**

Region	2009 tilskud	Opdatering af bloktilskud til 2010-niveau	Opdatering af aldersbestemt udgiftsbehov	Opdatering af strukturelt ud- giftsbehov	2010 tilskud
Hovedstaden	610	58	0	-3	665
Sjælland	386	37	-2	2	423
Syddanmark	318	30	1	-1	349
Midtjylland	371	35	1	-1	407
Nordjylland	206	20	0	2	227

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 3.15****Virkninger af trinvis opdatering 2009-2010 i pct.***Ændringer i forhold til bloktilskud 2009*

Region	Opdatering af bloktilskud til 2010-niveau	Opdatering af aldersbe- stemt udgiftsbehov	Opdatering af strukturelt udgiftsbehov
Hovedstaden	9,52	-0,05	-0,48
Sjælland	9,52	-0,53	0,50
Syddanmark	9,52	0,44	-0,20
Midtjylland	9,52	0,32	-0,14
Nordjylland	9,52	-0,13	1,04

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 3.16****Trinvis opdatering fra tilskudsår 2010 til tilskudsår 2011, mio. kr.**

Region	2010 tilskud	Opdatering af bloktilskud til 2011-niveau	Opdatering af aldersbestemt udgiftsbehov	Opdatering af strukturelt ud- giftsbehov	2011 tilskud
Hovedstaden	665	35	1	-4	697
Sjælland	423	22	-1	-1	443
Syddanmark	349	18	0	1	369
Midtjylland	407	21	1	4	433
Nordjylland	227	12	0	0	239

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 3.17****Virkninger af trinvis opdatering 2010-2011 i pct.***Ændringer i forhold til bloktilskud 2010*

Region	Opdatering af bloktilskud til 2011-niveau	Opdatering af aldersbe- stemt udgiftsbehov	Opdatering af strukturelt udgiftsbehov
Hovedstaden	5,19	0,15	-0,57
Sjælland	5,19	-0,32	-0,20
Syddanmark	5,19	0,06	0,23
Midtjylland	5,19	0,13	0,96
Nordjylland	5,19	-0,14	-0,03

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 3.18**  
Trinvis opdatering fra tilskudsår 2011 til tilskudsår 2012, mio. kr.

Region	2011 tilskud	Opdatering af bloktilskud til 2012-niveau	Opdatering af aldersbestemt udgiftsbehov	Opdatering af strukturelt ud- giftsbehov	2012 tilskud
Hovedstaden	697	17	1	-3	712
Sjælland	443	11	-1	3	455
Syddanmark	369	9	0	-1	377
Midtjylland	433	11	1	1	445
Nordjylland	239	6	0	1	245

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 3.19**  
Virksomheder af trinvis opdatering 2011-2012 i pct.  
Ændringer i forhold til bloktilskud 2011

Region	Opdatering af blok- tilskud til 2012- niveau	Opdatering af al- dersbestemt ud- giftsbehov	Opdatering af struk- turelt udgiftsbehov
Hovedstaden	2,48	0,13	-0,48
Sjælland	2,48	-0,34	0,63
Syddanmark	2,48	0,09	-0,22
Midtjylland	2,48	0,14	0,15
Nordjylland	2,48	-0,13	0,30

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 3.20**  
Trinvis opdatering fra tilskudsår 2012 til tilskudsår 2013, mio. kr.

Region	2012 tilskud	Opdatering af bloktilskud til 2013-niveau	Opdatering af aldersbestemt udgiftsbehov	Opdatering af strukturelt ud- giftsbehov	2013 Tilskud
Hovedstaden	712	4	1	3	720
Sjælland	455	2	-1	0	456
Syddanmark	377	2	0	0	379
Midtjylland	445	2	0	-2	445
Nordjylland	245	1	0	-1	245

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 3.21**  
Virksomheder af trinvis opdatering 2012-2013 i pct.  
Ændringer i forhold til bloktilskud 2012

Region	Opdatering af bloktilskud til 2013-niveau	Opdatering af aldersbe- stemt udgiftsbehov	Opdatering af strukturelt udgiftsbehov
Hovedstaden	0,49	0,15	0,48
Sjælland	0,49	-0,12	-0,08
Syddanmark	0,49	-0,09	-0,02
Midtjylland	0,49	0,00	-0,36
Nordjylland	0,49	-0,08	-0,56

Kilde: Egne beregninger

## 3.2 Analyse af årlige bevægelser i tilskud som følge af opdatering af udgiftsbehovet

I dette afsnit ses isoleret set på virkningen af opdateringer af udgiftsbehovskriterierne for først kommuner og derefter regioner. Der er i store træk tale om en opdatering af de tidligere analyser af stabiliteten i kommuners hhv. regioners tilskud, jf. beskrivelsen i indledningen. Metode og resultater er derfor beskrevet som indledning til de to analyser.

Sidst i afsnittet er desuden beskrevet nogle principielle overvejelser om mulige metoder til at dæmpe udsving i tilskud mellem årene – som følge af opdatering af socioøkonomiske kriterier.

### 3.2.1 Bevægelser i kommunernes tilskud som følge af opdatering af udgiftsbehovet

Dette afsnit indeholder en analyse af de årlige forskydninger i kommunernes tilskuds- og udligningsbeløb i årene 2007-2013, som følger alene af en opdatering af udgiftsbehovene.

#### *Metode og resultater fra tidligere undersøgelse*

For kommunernes vedkomne er det senest undersøgt i Finansieringsudvalgets rapport fra 2009 "Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen". Opgørelsen i rapporten fra 2009 ser på størrelsen af bevægelserne i tilskuds- og udligningsbeløbene fra det ene år til det næste alene som følge af ændringer i udgiftsbehovskriterierne. Opgørelserne tog udgangspunkt i udlignings- og tilskudsmodellen i forbindelse med de udmeldte tilskud for 2009. Kriterierne for tilskudsåret 2009 blev erstattet med kriterierne opgjort i 2007 hhv. 2008, og for at gøre bevægelserne sammenlignelige, blev bevægelserne opgjort i forhold til beskatningsgrundlaget i 2009.

Analysen fra 2009 pegede i retning af, at større bevægelser i størst omfang kunne tilskrives udviklingen i det aldersbetingede udgiftsbehov, som også indgår med den største vægt i den samlede udgiftsbehovsopgørelse. Nogle kommuner har dog oplevet større bevægelser i det socioøkonomiske udgiftsbehov, og i flere tilfælde syntes det at kunne tilskrives udviklingen i kriteriet "nedgang i befolkningen".

Der blev ikke på baggrund af ovenstående analyse foretaget nogen ændring i det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

#### *Kriterierne i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov*

Kommunernes udgiftsbehov opgøres som en vægtet sum af det aldersbetingede udgiftsbehov og det socioøkonomiske udgiftsbehov. Udgiftsbehovene er baseret på et antal kriterier, som afspejler antallet af indbyggere i forskellige aldersintervaller samt indbyggernes socioøkonomiske sammensætning. Kriterierne er vist i tabel 3.22.

Tabel 3.22

Udgiftsbehovskriterier i det kommunale tilskuds- og udligningssystem, 2013

Kriterier	Aldersbetinget udgiftsbehov, Vægt 68,50 pct.		Socioøkonomisk udgiftsbehov, Vægt 31,50 pct.		
	Lands- udligning	Hovedstads- udligning		Lands- udligning	Hovedstads- udligning
	Enhedsbeløb, kr.	Enhedsbeløb, kr.		Kriterievægte, pct.	Kriterievægte, pct.
0-5 årige	60.610	66.623	Pers. uden besk.	19	10
6-16 årige	78.720	85.890	Pers. uden erhv.udd.	16	25
17-19 årige	29.845	34.082	Udlej. beboelseslejl.	5	8
20-24 årige	19.989	20.186	Psyk. patienter	5	8
25-29 årige	24.053	21.633	Fam. i bestemte bo- ligtyper	15	7
30-34 årige	24.827	22.514	Børn i fam. hvor for- sørgerne har lav udd.	8	25
35-39 årige	24.613	23.112	Enlige 65+årige	2,5	7
40-44 årige	25.771	24.953	Pers. med lav indk. i 3 ud af 4 år	8	
45-49 årige	27.529	27.043	Handicappede	5	
50-54 årige	29.449	30.264	Indv. og efterkom.	3	5
55-59 årige	31.569	33.204	Løn. på grundni- veau	5	
60-64 årige	32.391	33.595	Beregnet nedgang i bef.	2	
65-74 årige	26.477	29.659	Børn af enlige for- sørgere	4	5
75-84 årige	54.674	62.430	Børn, som har flyttet kommune mindst 3 gange	2,5	
85+ årige	126.758	136.911			
Rejsetid	333	760			

Det bør bemærkes, at opgørelsen og vægten på flere kriterier blev justeret i 2013, og det gældende tilskuds- og udligningssystem adskiller sig dermed på nogle punkter fra systemet i perioden 2007-2012.

I forbindelse med den årlige beregning af tilskud og udligning foretages en opdateret opgørelse af kommunernes udgiftsbehov på baggrund af seneste offentliggjorte statistik.

*Metode til analyse af bevægelser i tilskuds- og udligningsbeløb som følger af opdatering af udgiftsbehov*

Med udgangspunkt i det tilskuds- og udligningssystem, som har været gældende for tilskudsårene 2007 til og med 2012, beregnes ændringerne i de samlede tilskuds- og udligningsbeløb fra et år til det næste som følge af isoleret set den årlige opdatering af udgiftsbehovskriterierne.

I denne "alt andet lige" betragtning udskiftes kriterierne for et år ad gangen, mens alle øvrige elementer i opgørelsen holdes uændret på 2012-niveau (dvs. bloktilskud, beskatningsgrundlag mv.). Ændringer sættes i forhold til beskatningsgrundlaget i 2012.

Det kommunale tilskuds- og udligningssystem blev med virkning fra 1. januar 2013 justeret, hvilket indebærer ændringer i de demografiske kriterier (flere aldersinddelinger), nye socioøkonomiske kriterier, justeringer i definitioner og vægte af eksisterende socioøkonomiske kriterier, omlægning vedr. grundskyld på produktionsjord og ændret grænse for, hvornår en kommune bliver omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud.

Beregningen for ændringen fra tilskudsåret 2012 til 2013 tager udgangspunkt i det gældende tilskuds- og udligningssystem, som blev anvendt i forbindelse med de udmeldte tilskud for 2013. Ændringerne i de samlede tilskuds- og udligningsbeløb beregnes fra 2012 til 2013 alene som følge af den årlige opdatering af udgiftsbehovskriterierne.

I denne "alt andet lige" betragtning er kriterierne for tilskudsåret 2013 i den gældende tilskuds- og udligningsmodel erstattet med kriterierne opgjort for tilskudsåret 2012. Alle andre elementer i opgørelsen holdes uændret på 2013-niveau. Ændringer sættes i forhold til beskatningsgrundlaget i 2013.

Det er ikke muligt at beregne ændringer i tilskuds- og udligningsbeløb efter det gældende system længere tilbage end til 2012, da ikke alle justeringer er opgjort for tidligere år. Justeringerne i udligningssystemet i 2013 indebærer derfor, at bevægelserne i det årlige tilskuds- og udligningsbeløb fra 2012 til 2013, som følger af opdatering af udgiftsbehovskriterierne, ikke er direkte sammenlignelige med beregningerne for de tidligere år ned på de enkelte kriterier.

Bevægelserne vurderes ud fra ændringer i tilskuds- og udligningsbeløbene sat i forhold til beskatningsniveauet. Bevægelser i ændringer i tilskuds- og udligningsbeløbene kan adskille sig fra bevægelser i kriterierne isoleret set. Et kriterium kan måske set alene se relativt volatilt ud, men ved sammenvejningen af kriterierne i udgiftsbehovet indgår kriterierne med forskellige vægte, hvilket har betydning for, i hvilket omfang bevægelserne i det enkelte kriterium giver anledning til en bevægelse i udgiftsbehovet og dermed tilskuds- og udligningsbeløbene. Endelig afhænger afsmitningen af kriteriets bevægelser også af, hvordan kriteriet indgår i de



forskellige ordninger, om kriteriet fx både indgår i landsudligningen og hovedstadsudligningen mv.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at det er bevægelser i tilskuds- og udligningsbeløbene, som kommunerne i sidste ende mærker, hvorfor der i analysen fokuseres udelukkende på kriteriernes afsmitning på bevægelser i tilskuds- og udligningsbeløbene.

For hvert år beregnes således ændringen i tilskuds- og udligningsbeløbene i forhold til beskatningsniveauet, som følger af opdateringen af udgiftsbehovskriterier. Dvs., at der foretages 98 beregninger for 7 år for 23 kriterier samt beregninger for demografiske kriterier i alt, socioøkonomiske kriterier i alt og samtlige kriterier i alt. For at sammenfatte resultaterne betragtes spredningen (beregnet ved standardafvigelsen) på ændringen i tilskuds- og udligningsbeløbene, maksimum- og minimumværdier samt en optælling af kommuner med større ændringer i tilskuds- og udligningsbeløbene for hvert enkelt år og hvert enkelt kriterium.

#### *Resultater af analysen for kommunerne*

Betragtes spredningen i ændringer i tilskuds- og udligningsbeløbene (målt ved standardafvigelsen) som følge af opdatering af alle udgiftsbehovskriterierne, ses en nogenlunde ens spredning i perioden 2007-2012, mens spredningen i 2013 er en anelse højere, jf. tabel 3.23.

En nogenlunde ensartet spredning i ændringer i tilskuds- og udligningsbeløbene over perioden 2007-2012 indikerer, at bevægelserne i tilskuds- og udligningsbeløbene hverken er blevet markant større eller mindre i perioden.

Dekomponeres virkningen af opdateringen på de aldersbestemte kriterier og de socioøkonomiske kriterier, ses at bevægelser i tilskuds- og udligningsbeløbene kan begrundes i både den demografiske og socioøkonomiske udvikling med en tendens til, at opdatering af socioøkonomiske kriterier giver generelt lidt større bevægelser end opdatering af demografiske kriterier.

Dekomponeres virkningen af opdateringen yderligere til de enkelte kriterier ses, at nogle kriterier giver anledning til større bevægelser i tilskuds- og udligningsbeløbene end andre. Det er særligt kriterierne "7-16 årige" ("6-16 årige" fra 2013), "personer uden beskæftigelse", "personer med lav indkomst" ("personer med lav indkomst i 3 ud af 4 år" fra 2013) og "nedgang i befolkningen" ("beregnet nedgang i befolkningen" fra 2013) som giver relativt store bevægelser i tilskuds- og udligningsbeløbene.

Det bør dog bemærkes, at kriteriet "personer med lav indkomst" blev justeret i 2013 således, at opgørelsen er ændret og vægten nedjusteret. Spredningen i ændringen i tilskuds- og udligningsbeløbet fra 2012 til 2013 er dermed også noget lavere end i perioden 2007-2012.

Fra 2012 til 2013 er der en relativ høj spredning som følger af opdateringen af de socioøkonomiske kriterier, som primært skyldes kriteriet "personer uden beskæftigelse", hvilket bl.a. skyldes, at kriteriet ikke blev opdateret i 2012. Dette behandles senere i afsnittet. Endvidere er der foretaget en supplerende beregning, som viser virkningen, hvis kriteriet var blevet opdateret i 2012. I den supplerende beregning adskiller spredningen i ændringerne i tilskuds- og udligningsbeløbene fra 2012 til 2013 sig ikke fra de øvrige år.

Over hele perioden 2007-2013 er der en markant høj spredning på ændringer i tilskuds- og udligningsbeløbene, som følger af opdatering af det socioøkonomiske kriterium "nedgang i befolkningen", hvilket også behandles senere i afsnittet.

Det fremgår endvidere af tabel 3.24, at de nye kriterier i tilskuds- og udligningssystemet: "Lønmodtagere på grundniveau", "børn af enlige forsørgere" og "børn som har flyttet kommuner mindst 3 gange" har en lavere spredning i ændringen i tilskuds- og udligningsbeløbene end de fleste øvrige kriterier. De nye kriterier ser således ud til at være forholdsvis stabile.

Tabel 3.23

Standardafvigelser på ændringen i tilskuds- og udligningsbeløb i forhold til beskatningsniveau, 2007-2013

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	Gns. 2007-2012	
<b>Samtlige kriterier, i alt</b>	<b>0,324</b>	<b>0,280</b>	<b>0,305</b>	<b>0,434</b>	<b>0,303</b>	<b>0,329</b>	<b>0,448</b>
<b>Samtlige kriterier, i alt*</b>					<b>0,394</b>	<b>0,354</b>	<b>0,309</b>
<i>Alderskriterier, i alt</i>							
0-6 årige <sup>1</sup>	0,054	0,050	0,054	0,073	0,064	0,059	
7-16 årige <sup>1</sup>	0,082	0,090	0,099	0,101	0,112	0,097	
17-19 årige	0,022	0,018	0,018	0,022	0,020	0,020	0,017
20-24 årige	0,014	0,015	0,011	0,014	0,013	0,013	0,014
25-34 årige <sup>1</sup>	0,027	0,026	0,026	0,034	0,030	0,028	
35-39 årige	0,016	0,019	0,017	0,021	0,017	0,018	0,021
40-64 årige <sup>1</sup>	0,044	0,035	0,036	0,046	0,049	0,042	
65-74 årige	0,031	0,036	0,032	0,028	0,026	0,031	0,021
75-84 årige	0,037	0,033	0,033	0,035	0,033	0,034	0,041
85+ årige	0,040	0,049	0,029	0,034	0,048	0,040	0,037
Rejsetid <sup>2</sup>	0,009	0,013	0,037	0,007	0,008	0,015	0,032
<i>Socioøk. kriterier, i alt</i>							
	0,204	0,228	0,280	0,313	0,232	0,251	0,358
<i>Socioøk. kriterier, i alt*</i>							
					0,306	0,266	0,218
Pers. uden besk. <sup>2</sup>	0,074	0,075	0,091	0,077	0,000	0,063	0,210
Pers. uden besk.*					0,198	0,103	0,063
Pers. uden erhv.udd. <sup>2</sup>	0,032	0,032	0,032	0,046	0,045	0,037	0,030
Udlej. beboelseslej. <sup>3</sup>	0,000	0,014	0,013	0,014	0,009	0,010	0,018
Psyk. patienter	0,017	0,015	0,013	0,018	0,019	0,017	0,018
Fam. i visse bo-	0,046	0,019	0,035	0,066	0,054	0,044	0,045

ligtyp. <sup>3</sup>							
Børn i fam. med lav udd. <sup>4</sup>	0,043	0,054	0,080	0,072	0,072	0,064	0,032
Enlige 65+årige	0,005	0,006	0,006	0,006	0,005	0,006	0,004
Pers. med lav indk. <sup>4</sup>	0,075	0,071	0,063	0,047	0,045	0,060	0,049
Handicappede <sup>5</sup>	0,030	0,000	0,050	0,026	0,037	0,029	0,019
Indv. og efterkom. <sup>2</sup>	0,006	0,006	0,008	0,008	0,005	0,007	0,005
Tabte leveår <sup>2,5</sup>	0,024	0,010	0,011	0,015	0,008	0,014	
Nedgang i bef. <sup>3</sup>	0,123	0,120	0,155	0,185	0,201	0,157	0,166

Anm.: 2012-13 er ikke fuldt sammenlignelig med de andre år pga. justeringer i udligningssystemer, der trådte i kraft 1.januar 2013.

Note \*: Beregning med kriteriet ”personer uden beskæftigelse” som det ville have set ud, hvis det var blevet opdateret i 2012.

Note 1: Aldersinterval justeret i 2013

Note 2: Kriteriets vægt justeret i 2013

Note 3: Kriteriets definition justeret i 2013

Note 4: Kriteriets vægt og definition justeret i 2013

Note 5: Kriteriet er justeret i 2009

Tabel 3.24

Standardafvigelse på ændringer i tilskuds- og udligningsbeløb i forhold til beskatningsniveau, 2012-2013

<b>Samtlige kriterier, i alt</b>	<b>0,448</b>		
<b>Samtlige kriterier, i alt*</b>	<b>0,309</b>		
<i>Alderskriterier, i alt</i>	<i>0,177</i>	<i>Socioøk. kriterier, i alt</i>	<i>0,358</i>
		<i>Socioøk. kriterier, i alt*</i>	<i>0,218</i>
0-5 årige	0,051	Pers. uden besk.	0,210
6-16 årige	0,083	Pers. uden besk.*	0,063
17-19 årige	0,017	Pers. uden erhv.udd.	0,030
20-24 årige	0,014	Udlej. beboelseslejl.	0,018
25-29 årige	0,012	Psyk. Patienter	0,018
30-34 årige	0,019	Fam. i bestemte boligtyper	0,045
35-39 årige	0,021	Børn i fam. hvor forsørgerne har lav udd.	0,032
40-44 årige	0,018	Enlige 65+årige	0,004
45-49 årige	0,026	Pers. med lav indk. i 3 ud af 4 år	0,049
50-54 årige	0,020	Handicappede	0,019
55-59 årige	0,020	Indv. og efterkom.	0,005
60-64 årige	0,023	Lønsm. på grundn.	0,011
65-74 årige	0,021	Beregnet nedgang i bef.	0,166
75-84 årige	0,041	Børn af enlige forsørgerne	0,013
85+ årige	0,037	Børn, som er flyttet	0,013
Rejsetid	0,032		

Note.: \*: Beregning med kriteriet "personer uden beskæftigelse" som det ville have set ud, hvis det var blevet opdateret i 2012.

Kilde: Egne beregninger

De største bevægelser i kommunerne tilskuds- og udligningsbeløb (i forhold til beskatningsniveauet) i perioden 2007-2013, som følger af opdateringen af udgiftsbehovskriterierne er vist

i tabel 3.25. Det ses af tabellen, at de største bevægelser er relativt markante – særligt for den kommune, som taber mest – hvilket gør sig gældende for hele perioden 2007-2013.

Hvis der ses bort fra de små ø-kommuner, hvor relativt små ændringer i udligningsbeløbene kan se dramatiske ud i forhold til beskatningsgrundlaget, er bevægelserne i udligningsbeløbene imidlertid noget mindre markante.

De største bevægelser, som følger af opdateringen af udgiftsbehovskriterierne, kan henføres til en opdatering af det demografiske udgiftsbehov såvel som det socioøkonomiske udgiftsbehov.

Herudover er i tabel 3.26 vist den største bevægelse i ændring i tilskuds- og udligningsbeløbene, der følger af alene at opdatere enten det demografiske eller socioøkonomiske udgiftsbehov. I denne tabel ses der således bort fra den samlede ændring i tilskuds- og udligningsbeløbene. Det fremgår også af tabel 3.26, at både det demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov kan medføre en vis bevægelse i tilskuds- og udligningsbeløbene fra det ene år til det til næste år.

**Tabel 3.25**

De største ændringer i udligningsbeløb i forhold til beskatningsniveau som følger af den årlige opdatering af udgiftsbehovskriterierne, pct.

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
<b>Alle kommuner (98)</b>						
Største gevinst, i alt	-0,41	-0,80	-1,42	-2,01	-1,05 (-1,21)	-0,49 (-0,50)
<i>Heraf:</i>						
Demografi	-0,04	0,36	-1,05	-1,37	-0,65 (-0,65)	-0,16 (-0,28)
Socioøkonomi	-0,37	-1,16	-0,37	-0,64	-0,40 (-0,56)	-0,33 (-0,21)
Største tab, i alt	1,27	1,45	1,96	1,93	1,75 (1,62)	1,97 (1,14)
<i>Heraf:</i>						
Demografi	0,42	0,66	-0,09	0,13	0,79 (0,79)	0,55 (0,55)
Socioøkonomi	0,85	0,79	2,05	1,80	0,97 (0,84)	1,42 (0,59)
<b>Ekskl. små ø-kommuner (93)</b>						
Største gevinst, i alt	-0,41	-0,54	-1,42	-2,01	-1,05 (-1,21)	-0,49 (-0,50)
<i>Heraf:</i>						
Demografi	-0,04	-0,34	-1,05	-1,37	-0,65 (-0,65)	-0,16 (-0,28)
Socioøkonomi	-0,37	-0,20	-0,37	-0,64	-0,40 (-0,56)	-0,33 (-0,21)
Største tab, i alt	1,27	0,52	0,62	1,03	0,93 (1,28)	1,95 (1,13)
<i>Heraf:</i>						
Demografi	0,42	0,39	0,08	0,23	0,30 (0,61)	0,68 (0,68)
Socioøkonomi	0,85	0,12	0,54	0,80	0,63 (0,67)	1,28 (0,45)

Anm.: Tal i parentes () angiver resultatet, såfremt kriteriet ”personer uden beskæftigelse”, var blevet opdateret til udmeldingen 2012.

Kilde: Egne beregninger.

**Tabel 3.26**

**De største ændringer i udligningsbeløb i forhold til beskatningsniveau som følger af opdatering af enten det socioøkonomiske udgiftsbehov eller det demografiske udgiftsbehov, pct.**

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
<i>Alle kommuner (98)</i>						
<i>Største gevinst:</i>						
Demografi	-0,37	-0,37	-1,05	-1,37	-0,65	-0,38
Socioøkonomi	-0,46	-1,21	-0,64	-0,89	-1,37 (-1,13)	-0,67 (-0,51)
<i>Største tab:</i>						
Demografi	0,60	1,30	0,80	0,63	1,32	0,68
Socioøkonomi	0,86	0,79	2,05	1,80	0,97 (0,84)	1,42 (1,00)
<i>Ekskl. små ø-kommuner (93)</i>						
<i>Største gevinst:</i>						
Demografi	-0,37	-0,37	-1,05	-1,37	-0,65	-0,38
Socioøkonomi	-0,46	-0,24	-0,53	-0,89	-0,50 (-0,70)	-0,67 (-0,51)
<i>Største tab:</i>						
Demografi	0,45	0,45	0,37	0,58	0,61	0,68
Socioøkonomi	0,85	0,40	0,54	0,80	0,63 (0,74)	1,28 (0,65)

Anm.: Tal i parentes () angiver resultatet, såfremt kriteriet ”personer uden beskæftigelse”, var blevet opdateret til udmeldingen 2012.

Kilde: Egne beregninger.

Ovenstående tabel 3.25 viser yderpunkterne for bevægelserne i udligningsbeløbene som følger af en opdatering af udgiftsbehovskriterierne, men det siger ikke så meget om, hvor man-



ge kommuner, der oplever store udsving i udligningsbeløbene. For at få et indtryk af, hvor mange kommuner der oplever større bevægelser i udligningsbeløbene, ses der også nærmere på, hvor mange kommuner der har ændringer i udligningsbeløbene større end +/-0,1 pct. af beskatningsgrundlaget, jf. tabel 3.27 og 3.28. Det fremgår af tabellerne, at ca. 2/3 af kommunerne oplever bevægelser i tilskuds- og udligningsbeløbene, som er større end +/-0,1 pct. af beskatningsgrundlaget.

Endvidere ses af tabellerne, at såvel opdateringen af de socioøkonomiske kriterier som demografiske kriterier medfører relativt store bevægelser for flere kommuner. Det er særlig det demografiske kriterium "7-16 årige" ("6-16 årige" fra 2013) og de socioøkonomiske kriterier "personer uden beskæftigelse" og "nedgang i befolkningen" ("beregnet nedgang i befolkningen" fra 2013), som er årsag til de største virkninger i alle årene, - hvilket også fremgik af tabel 3.23 og 3.24.

Tabel 3.27

Antal kommuner med udsving i beregnet ændring i forhold til beskatningsniveau over +/- 0,1 pct. 2007-2013

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
<b>Samtlige kriterier, i alt</b>	<b>66</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	<b>73</b>	<b>53</b>	<b>77</b>
<b>Samtlige kriterier, i alt*</b>					<b>67</b>	<b>63</b>
Alderskriterier, i alt	61	46	50	55	56	47
0-6 årige <sup>1</sup>	6	6	3	15	10	
7-16 årige <sup>1</sup>	21	20	20	21	20	
17-19 årige	1	0	0	0	0	0
20-24 årige	0	0	0	0	0	0
25-34 årige <sup>1</sup>	0	0	1	1	0	
35-39 årige	0	1	0	0	0	0
40-64 årige <sup>1</sup>	2	2	3	5	5	
65-74 årige	1	2	2	0	0	0
75-84 årige	3	0	2	0	0	1
85+ årige	2	4	0	1	2	2
Rejsetid <sup>2</sup>	0	1	1	0	0	
Socioøk. kriterier, i alt	35	37	48	57	38	65
Socioøk. Kriterier, i alt*					67	49
Pers. uden besk. <sup>2</sup>	18	10	11	11	0	51
Pers. Uden besk*					55	10
Pers. uden erhv.udd. <sup>2</sup>	2	1	1	4	4	0
Udlej. Beboelseslej. <sup>3</sup>	0	0	0	0	0	0
Psyk. Patienter	0	0	0	0	0	0
Familier i visse boligtyper <sup>3</sup>	3	1	3	5	7	7
Børn i familier med	2	5	17	6	13	1

lav udd. <sup>4</sup>						
Enlige 65+årige	0	0	0	0	0	0
Pers. med lav indk. <sup>4</sup>	5	6	5	5	5	2
Handicappede <sup>5</sup>	2	0	5	1	1	0
Indv. og efterkom. <sup>2</sup>	0	0	0	0	0	0
Tabte leveår <sup>2,5</sup>	0	0	0	0	0	
Nedgang i bef. <sup>3</sup>	18	20	15	25	28	25

Anm.: 2012-13 er ikke fuldt sammenlignelige med de andre år pga. justeringer i udligningssystemer, der trådte i kraft 1.januar 2013.

Note \*: Beregning med kriteriet ”personer uden beskæftigelse” som det ville have set ud, hvis det var blevet opdateret i 2012.

Note 1: Aldersinterval justeret i 2013

Note 2: Kriteriets vægt justeret i 2013

Note 3: Kriteriets definition justeret i 2013

Note 4: Kriteriets vægt og definition justeret i 2013

Note 5: Kriteriet er justeret i 2009

**Tabel 3.28**

**Antal kommuner med udsving i beregnet ændring i forhold til beskatningsniveau over +/- 0,1 pct. fra 2012 til 2013**

<b>Samtlige kriterier, i alt</b>	<b>77</b>		
<b>Samtlige kriterier, i alt*</b>	<b>63</b>		
Alderskriterier, i alt	47	Socioøk. kriterier, i alt	65
		Socioøk. kriterier, i alt*	49
0-5 årige	5	Pers. uden besk.	51
6-16 årige	17	Pers. uden besk.*	10
17-19 årige	0	Pers. uden erhv.udd.	0
20-24 årige	0	Udlej. beboelseslejl.	0
25-29 årige	0	Psyk. Patienter	0
30-34 årige	1	Fam. i bestemte boligtyper	7
35-39 årige	0	Børn i fam. med lav udd.	1
40-44 årige	0	Enlige 65+årige	0
45-49 årige	1	Pers. med lav indk.	2
50-54 årige	0	Handicappede	0
55-59 årige	0	Indv. og efterkom.	0
60-64 årige	0	Lønsm. på grundniveau	0
65-74 årige	0	Nedgang i bef.	25
75-84 årige	1	Børn af enlige forsørgere	0
85+ årige	2	Børn, som er flyttet	0
Rejsetid			

Note \*: Beregning med kriteriet "personer uden beskæftigelse" som det ville have set ud, hvis det var blevet opdateret i 2012.

#### **Særligt om bevægelser i kommunernes tilskuds- og udligningsbeløb fra 2012-13**

De relativt set store udsving, som kan tilskrives opdatering af kriteriet "personer uden beskæftigelse" skal ses i lyset af dels kriteriets relativt høje vægt (som også blev øget ved justeringen i 2013), og at kriteriet påvirkes af antallet af ledige, som er stærkt konjunkturfølsomt. Udviklingen i ledigheden er endvidere ikke ens over hele landet, hvilket indebærer

forskydninger i tilskud og udligning mellem kommunerne. Hertil kommer andre forhold ved definitionen af kriteriet, herunder særlige forhold, som har gjort sig gældende fra 2012 til 2013, idet kriteriets opdatering dette år dækker over en toårig periode pga. manglende mulighed for opdatering i udmeldingen for 2012.

Den særskilte beregning, der er foretaget for at vise bevægelserne, hvis kriteriet "personer uden beskæftigelse" var blevet opdateret til udmeldingen 2012, viser, at bevægelsen fra 2012 til 2013, som følger af opdatering af kriteriet, ville have været væsentlig mindre. Samtidig ville bevægelsen fra 2011 til 2012 dog have været større, hvilket kan tilskrives konjunkturudviklingen i perioden.

Nedenfor er givet nogle uddybende betragtninger vedr. de konstaterede bevægelser i kommuners tilskudsbeløb som følge af isoleret set de to socioøkonomiske kriterier "personer uden beskæftigelse" og "nedgang i befolkningen".

#### *Uddybende betragtninger om kriteriet "personer uden beskæftigelse"*

Kriteriet dannes som antal personer uden beskæftigelse (dog ikke studerende), som overstiger 5 pct. af antallet af kommunens 20-59-årige. Kriteriet opgøres for hvert enkelt år og kriterieværdien er det højeste antal personer uden beskæftigelse over 5 pct. af befolkningen enten i det seneste år eller 3 år tidligere.

Da kriteriet indgår med højere vægt end de andre socioøkonomiske kriterier i udligningssystemet, er det forventeligt, at det især er dette socioøkonomiske kriterium, som har betydning for bevægelserne.

Bevægelser i tilskuds- og udligningsbeløbene, som følger af opdateringen af dette kriterium, er forårsaget af forskelle i ledighedsudvikling i kommunerne, og udsvinget forstørres af det forhold, at kun det antal personer uden beskæftigelse, som overstiger 5 pct. af kommunens befolkning i det relevante aldersinterval, indgår i opgørelsen af kriteriet.

Begrundelsen for at afgrænse kriteriet, så ikke alle personer uden beskæftigelse medregnes, er, at det forventes, at kriteriet dermed bedre vil kunne opfange arbejdsløshed m.m. ud over et vist "strukturelt niveau".

5 pct. grænsen indebærer, at bevægelser i absolutte tal medfører større relative bevægelser, end hvis grænsen ikke var der. For kommuner med et forholdsvist højt ledighedsniveau under højkonjunktoren kan det trods stigninger i ledigheden under lavkonjunktoren indebære en faldende andel af kriteriet – og dermed mindre tilskud og udligning – idet kommuner, hvor udgangspunktet var et forholdsvist lavt ledighedsniveau, med samme absolutte ændring i ledigheden får en større vækst i kriteriet.

Dette forhold træder særligt frem ved opdateringen af kriterier fra 2012 til 2013, hvor der ikke kunne ske en opdatering af kriteriet fra tilskudsudmeldingen for 2011 til 2012. Opgørelsen af kriteriet i 2013 er baseret på 2011 eller 2008 data, og opgørelsen af kriteriet i 2012 er baseret på 2009 eller 2006 data. Ledigheden i Danmark har udviklet sig markant i negativ retning over denne periode, hvilket også afspejles i den samlede kriteriesum, der i udmeldingen 2012 var 356.510 og steg til 445.906 i udmeldingen 2013.

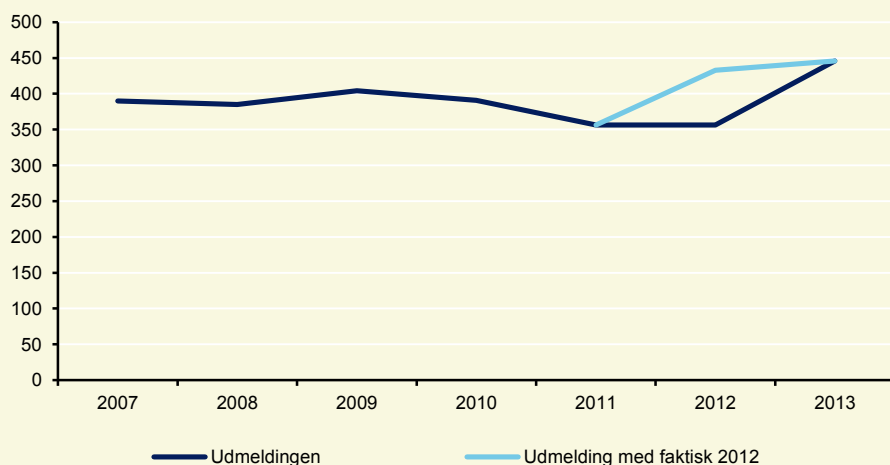
Hvis kriteriet var blevet opdateret i 2012, ville forholdet også have gjort sig gældende – bare i 2012, dog i lidt mindre grad.

Ledighedsudviklingen har ikke været så markant i de tidligere år, hvilket også ses i udviklingen af kriteriet, jf. figur 3.7. Kriteriet dominerer derfor billedet i beregningen af bevægelsen fra 2012 til 2013.

**Figur 3.7**

**Udviklingen i samlet kriteriesum for kriteriet "personer uden beskæftigelse" i udmeldingerne fra 2007 til 2013**

1.000 personer



Kilde: "Kommunal udligning og generelle tilskud 2007-2013"

Det forsinkede element i kriteriet har også betydning for stabiliteten i udviklingen i kriteriet. Det forsinkede element består i, at kriteriet enten opgøres i seneste år eller 3 år tidligere, afhængig af hvilket år antallet er højest.

Hvis kriteriet imidlertid ikke havde dette forsinkede element, ville det givetvis have mindsket virkningerne i 2013 for kommuner, der i 2012 fik opgjort kriteriet på baggrund af data for 2006 og fik et negativt udsving i tilskudsbeløbet i 2013 som følge af opdateringen. Til gengæld ville disse kommuner i 2012 så tilsvarende have modtaget et mindre tilskud.

Baggrunden for forsinkelselementet i kriteriet er en kritik, som blev rejst af kommunerne og adresseret i betænkning 1437. Det blev påpeget, at for to kommunegrupper (hovedstad og kommuner med svagt beskatningsgrundlag) skulle der en betydelig indkomstfremgang til for at opveje tabet i udgiftsbehovsudligningen ved en reduktion i kriteriet "personer uden beskæftigelse", såfremt der ikke blev realiseret tilsvarende besparelser på udgiftssiden (hvor kom-

munerne tidligere ikke havde udgifter til dagpengeområdet). For at imødekomme kritikken indførtes således en forsinkelse på 3 år, således at kommuner ville kunne beholde et større tilskud i en længere periode ved en vækst i beskæftigelsen, og dermed bevare et incitament til at gøre en indsats for at bringe ledigheden ned ved en indsats for erhvervsudviklingen.

#### *Uddybende betragtninger om kriteriet "nedgang i befolkningen"*

Opgørelsen af kriteriet sker over en 5-årig periode og foretages som summen af nettofald i en kommunes folketal fra et år til det efterfølgende for hvert af årene i den 5-årige periode, hvor kommunen har haft en nedgang i befolkningstallet, og kun hvis kommunen har haft et samlet fald i folketallet over perioden. For kommuner, som ikke har haft et samlet fald i folketallet over den 5-årige periode, men som har haft en nedgang i befolkningen på mere end 0,5 pct. over de seneste 2 år, opgøres nedgangen som summen af de årlige nedgange over den seneste 2-årige periode.

Opdateringen af kriteriet "nedgang i befolkningen" har ingen betydning for kommuner, som år efter år oplever en befolkningsfremgang eller stabil befolkningsudvikling, da disse kommuner ingen tilskud og udligning får efter dette kriterium. Kommuner med en svingende befolkningsudvikling men også kommuner med en relativt konstant befolkningstilbagegang, vil kunne opleve relativt store udsving i tilskud og udligning som følge af opdatering af dette kriterium, hvilket skyldes kriteriets relativt høje "enhedsbeløb".

Disse forhold ved kriteriet skal ses i lyset af kriteriets formål, som er rettet mod en begrænset gruppe kommuner med mærkbare befolkningsfald, og er behandlet i forbindelse med Finansieringsudvalgets betænkning 1533. I betænkning 1533 diskuteres forskellige mulige opgørelser af kriteriet, som bedst både kan opfylde kriteriets formål, der primært er at tilføre midler til kommuner, der kan siges at have strukturelle vanskeligheder (målt ved befolkningsudviklingen), og som ikke har "tænd/sluk"-karakter. Et af målene for de socioøkonomiske kriterier er, at det ikke må variere for meget for den enkelte kommune, og det bør således så vidt muligt undgås, at kriteriet har "tænd/sluk"-karakter, da det vanskeliggør budgetlægningen i kommunerne.

I betænkning 1533 blev det vurderet, at den nuværende opgørelse af kriteriet i højere grad opfylder kriteriets formål end den tidligere opgørelse, og at det ikke var muligt at finde et andet kriterium, som adresserer den samme problemstilling. Konstruktionen af kriteriet indebærer dog fortsat en lav kriteriesum og dermed et relativt højt "enhedsbeløb", hvilket indebærer, at kriteriets udvikling potentielt kan forårsage store bevægelser i tilskuds- og udligningsbeløbene. Da kriteriet uundgåeligt varierer noget, er kriteriets vægt derfor også holdt meget lav (2 pct.).

#### *Samlet konklusion vedr. kommunernes udgiftsbehov*

Bevægelserne i tilskuds- og udligningsbeløbene, som følger af opdateringen af udgiftsbehovskriterierne, er af nogenlunde samme størrelsesorden set over perioden 2007-2013. Dog ses i 2013 noget større bevægelser – især i negativ retning – men dette kan forklares af særlige forhold omkring kriteriet "personer uden beskæftigelse", som kun gjorde sig gældende i det år (bl.a. på baggrund af manglende mulighed for opdatering ved udmeldingen for 2012).

Bevægelserne i tilskuds- og udligningsbeløbene skyldes opdateringen af både demografiske og socioøkonomiske kriterier. Bevægelserne er overordnet af samme størrelsesorden med en tendens til at opdatering af socioøkonomiske kriterier giver anledning til en smule større bevægelser end opdatering af demografiske kriterier. Dette kan primært henføres til kriterierne "personer uden beskæftigelse" og "beregnet nedgang i befolkningen".

Overordnet set ser systemet således ud til at have nogenlunde den samme stabilitet over alle årene. Hvorvidt bevægelserne er for store er dog ikke muligt at svare på ud fra nærværende analyse, men når der arbejdes med et dynamisk system med løbende opdateringer, som skal sikre, at bevægelser i den virkelige verden nogenlunde afspejles i systemet, må der også forventes en vis bevægelse i tilskuds- og udligningsbeløbene.

### 3.2.2 Bevægelser i regionernes tilskud som følge af opdatering af udgiftsbehovet

I dette afsnit er der i forlængelse af den tidligere analyse fra 2008 foretaget nye beregninger af de årlige ændringer i bloktilskudsfordelingen til regionerne i perioden 2009-2013 med fokus på følsomheden overfor ændringer i de anvendte udgiftsbehovskriterier.

#### *Tidligere analyse fra 2008 af stabiliteten i regionernes tilskud*

Der er tidligere i regi af Finansieringsudvalget lavet en analyse af stabiliteten i regionernes tilskud på sundhedsområdet såvel som på udviklingsområdet. Den seneste analyse, som er fra 2008, så på bevægelser i regionernes tilskud som følge af opdatering af udgiftsbehovene. Analysen fra 2008 var baseret på udgiftsbehovskriterier fra to års tilskudsmeldinger samt en hypotetisk beregning for tilskudsåret 2006. Endvidere blev tre kriterier opgjort kunstigt efter de datamæssige principper, der var gældende i tilskudsåret 2008. Det drejede sig primært om kriterierne "tabte leveår", "familier på overførselsindkomst" og "enlige 65+ årige".

De opgjorte forskydninger på udviklingsområdet viste sig at være små både i absolutte tal og relativt set. På udviklingsområdet blev det således vurderet, at de forholdsvis beskedne potentielle udsving i tilskuddet ikke gav anledning til, at der burde foretages noget forsøg på udjævning.

På sundhedsområdet sås forskydninger både på de aldersbestemte og de socioøkonomiske kriterier, som lå inden for et interval på +/- 0,7 pct. af bloktilskuddet til regionen. Procentuelt blev de potentielle udsving vurderet til ikke at være store, men grundet bloktilskuddets samlede størrelse kunne udsvingene dog i absolutte tal udgøre en vis størrelse. Det blev derfor vurderet af udvalget, at det på det daværende grundlag ikke kunne konkluderes, om de potentielle udsving i tilskuddet på sundhedsområdet samlet set ikke ville kunne blive uhen-sigtsmæssigt store.

Udvalget så dog også mere konkret på kriteriet "tabte leveår", og det blev fundet, at dette kriterium ville have en mere jævn udvikling ved at ændre opgørelsen fra en decimal til to decimaler. En sådan ændring blev gennemført med virkning fra og med udmeldingen 2009.



*Metode for analysen af bevægelser i regionernes tilskud som følger af opdatering af udgiftsbehovskriterierne*

Analysen er foretaget efter stort set samme metode som anvendt i analysen fra 2008. Dvs. sammenligningsgrundlaget er en tilskudsmodel, hvor et fastholdt bloktilskud svarende til tilskuddet for 2013 fordeles på grundlag af de beregnede udgiftsbehov for årene 2009-2013, dvs. på baggrund af kriterieværdierne som var gældende for disse år.

Ændringer i den enkelte regions bloktilskud fra det ene år til det andet i denne tilskudsmodel er opgjort i mio. kr. og i pct. (i forhold til den enkelte regions kunstigt beregnede bloktilskud i samme år).

*Bevægelsen i udgiftsbehov på sundhedsområdet*

Knap 80 pct. af regionernes udgifter på sundhedsområdet finansieres af bloktilskuddet fra staten, som i tilskudsåret 2013 udgør 82,7 mia. kr. Bloktilskuddet fordeles dels som et basisbeløb og dels ud fra aldersbestemte og socioøkonomiske udgiftsbehov.

Det følger af lov om regionernes finansiering, at regionernes udgiftsbehov på sundhedsområdet fastsættes som summen af:

- Et basisbeløb på 100 mio. kr.
- Regionens aldersbestemte udgiftsbehov
- Regionens socioøkonomiske udgiftsbehov

Det er endvidere fastsat, at ud af de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter på sundhedsområdet fratrukket basisbeløbet henregnes 77,5 pct. til det aldersbestemte udgiftsbehov og 22,5 pct. til det socioøkonomiske udgiftsbehov.

Tabel 3.29 viser ændringen i bloktilskuddet på sundhedsområdet for 2013 fordelt efter udgiftsbehov opgjort af udgiftsbehovskriterierne for årene 2009-2013.

Tabel 3.29

Fordeling af bloktilskuddet på sundhedsområdet for 2013 ved udgiftsbehov for 2009-2013.

Region	Bloktilskud 2012 (mio.kr.) fordelt efter udgiftsbehov i					Ændring, mio.kr.				Ændring i procent			
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	
Hovedstaden	25.870	25.813	25.937	25.973	26.011	-57	124	36	39	-0,2	0,5	0,1	0,1
Sjælland	12.715	12.776	12.693	12.627	12.590	61	-83	-66	-37	0,5	-0,7	-0,5	-0,3
Syddanmark	17.839	17.862	17.815	17.783	17.819	22	-47	-32	35	0,1	-0,3	-0,2	0,2
Midtjylland	17.543	17.523	17.588	17.657	17.649	-20	66	68	-8	-0,1	0,4	0,4	0,0
Nordjylland	8.753	8.748	8.688	8.681	8.651	-6	-60	-6	-30	-0,1	-0,7	-0,1	-0,3

Kilde: Egne beregninger

Det fremgår af tabel 3.29, at ændringerne i det beregnede udgiftsbehov i årene 2009-2013 giver anledning til ændringer i fordelingen af bloktilskuddet. Ændringerne i størrelsen af bloktilskuddet for de enkelte regioner kan variere med mellem -0,7 og 0,5 pct. I forhold til analysen af potentielle årlige udsving for perioden 2006-2008, er der således tale om lidt mindre udsving i perioden 2009-2013.

De største udsving ses i bevægelsen fra 2010 til 2011 (både i absolutte tal og procentuelt), hvor tilskuddene til Region Hovedstaden og Region Midtjylland øges med hhv. 124 mio. kr. og 66 mio. kr. ved udgiftsbehov i 2011 i forhold til 2010-udgiftsbehovet. Omvendt bliver tilskuddene til Region Sjælland, Region Syddanmark og Region Nordjylland hhv. 83 mio. kr., 47 mio. kr. og 60 mio. kr. mindre.

Det fremgår også af tabel 3.29, at Region Hovedstaden i perioden 2010-2013 generelt set har oplevet en stigning i udgiftsbehovet, mens Region Sjælland og Region Nordjylland i samme periode har oplevet et fald.

#### *Dekomponering af årlige ændringer i fordelingen på sundhedsområdet*

Dekomponeres ændringer i fordelingen på basisbeløbet og udgiftsbehovene ses, at udsvingene er forårsaget både af opdatering af det aldersbestemte udgiftsbehov og det socioøkonomiske udgiftsbehov, jf. tabel 3.30.

De aldersbestemte udsving er i absolutte tal størst, men det aldersbestemte udgiftsbehov fordeler også et langt højere beløb end de socioøkonomiske udgiftsbehov. I forhold til de be-

løb, som udgiftsbehovene fordeler, er udsvingene fra det socioøkonomiske udgiftsbehov størst.

Tabel 3.30

**Ændringer i fordeling af bloktilskuddet på sundhedsområdet for 2013 ved anvendelse af udgiftsbehovene fra 2009-2013, mio. kr. og i pct.**

Region	Udviklingen 2009-2010, mio. kr.				Udviklingen 2010-2011, mio. kr.			
	Blok-tilskud, i alt	Heraf basis-beløb	Heraf aldersbestemt	Heraf socioøk. bestemt	Blok-tilskud, i alt	Heraf basis-beløb	Heraf aldersbestemt	Heraf socioøk. bestemt
Hovedstaden	-57	-3	8	-63	124	-3	93	34
Sjælland	61	-3	-19	82	-83	-3	-45	-35
Syddanmark	33	-3	-6	31	-47	-3	-38	-5
Midtjylland	-20	-3	37	-55	66	-3	29	39
Nordjylland	-6	-3	-10	7	-60	-3	-28	-29
Region	Udviklingen 2011-2012, mio. kr.				Udviklingen 2012-2013, mio. kr.			
	Blok-tilskud, i alt	Heraf basis-beløb	Heraf aldersbestemt	Heraf socioøk. bestemt	Blok-tilskud, i alt	Heraf basis-beløb	Heraf aldersbestemt	Heraf socioøk. bestemt
Hovedstaden	36	-3	100	-62	39	-1	74	-34
Sjælland	-66	-3	-45	-19	-37	-1	-37	2
Syddanmark	-32	-3	-50	21	35	-1	-22	58
Midtjylland	68	-3	32	39	-8	-1	6	-12
Nordjylland	-6	-3	-28	24	-30	-1	-17	-12
Region	Udviklingen 2009-2010, pct.				Udviklingen 2010-2011, pct.			
	Blok-tilskud, i alt	Heraf basis-beløb	Heraf aldersbestemt	Heraf socioøk. bestemt	Blok-tilskud, i alt	Heraf basis-beløb	Heraf aldersbestemt	Heraf socioøk. bestemt
Hovedstaden	-0,2	0,0	0,0	-0,2	0,5	0,0	0,4	0,1
Sjælland	0,5	0,0	-0,1	0,6	-0,7	0,0	-0,4	-0,3
Syddanmark	0,1	0,0	0,0	0,2	-0,3	0,0	-0,2	0,0
Midtjylland	-0,1	0,0	0,2	-0,3	0,4	0,0	0,2	0,2

Nordjylland	-0,1	0,0	-0,1	0,1	-0,7	0,0	-0,3	-0,3
	Udviklingen 2011-2012, pct.				Udviklingen 2012-2013, pct.			
	Blok-tilskud, i alt	Heraf basisbeløb	Heraf aldersbestemt	Heraf socioøk. bestemt	Blok-tilskud, i alt	Heraf basisbeløb	Heraf aldersbestemt	Heraf socioøk. bestemt
Hovedstaden	0,1	0,0	0,4	-0,2	0,1	0,0	0,3	-0,1
Sjælland	-0,5	0,0	-0,4	-0,2	-0,3	0,0	-0,3	0,0
Syddanmark	-0,2	0,0	-0,3	0,1	0,2	0,0	-0,1	0,3
Midtjylland	0,4	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	-0,1
Nordjylland	-0,1	0,0	-0,3	0,3	-0,3	0,0	-0,2	-0,1

Kilde: Egne beregninger

#### *Basisbeløbet*

Basisbeløbet har stort set ingen betydning, og der er tale om en ensartet fordeling mellem regionerne. Basisbeløbet indgår i beregningen af regionernes samlede udgiftsbehov med et fast enhedsbeløb på 100 mio. kr. for hver af regionerne. Dette beløb reguleres ikke, mens det samlede bloktilskud reguleres med pris- og lønudviklingen. Mens størrelsen af det samlede opgjorte udgiftsbehov følger udviklingen i regionernes samlede udgifter, bliver basisbeløbet fastholdt på samme nominelle værdi. Ved stigende udgifter indgår basisbeløbet derfor over tid med mindre vægt i det samlede udgiftsbehov.

#### *Aldersbestemt udgiftsbehov*

Det aldersbestemte udgiftsbehov er det højest vægtede udgiftsbehov på sundhedsområdet og fordeler ca. 64 mia. kr. af det samlede bloktilskud på 82,7 mia. kr. på sundhedsområdet i 2013.

Det aldersbestemte udgiftsbehov beregnes ud fra indbyggertallet fordelt på 5-års aldersintervaller samt en grundvægt for hvert aldersinterval. Grundvægten bestemmes ved en vægtet fordeling af udgifterne til sygehusvæsenet, sygesikring og medicintilskud. Forskydninger i det aldersbestemte udgiftsbehov kan således skyldes den demografiske udvikling samt ændringer i fordelingen af medicinudgifter og DRG-opgørelse både relativt i forhold til hinanden og i forhold til aldersintervallerne.

Det fremgår af tabel 3.30, at udviklingen i det aldersbestemte udgiftsbehov medfører visse ændringer i fordelingen af bloktilskuddet. De største bevægelser ses fra 2010 til 2011 og fra 2011 til 2012, hvor der er forskydninger i den del, der vedrører det aldersbestemte udgiftsbehov på mellem -50 mio. kr. og 100 mio. kr. svarende til +/- 0,4 pct.

Da udviklingen i det aldersbestemte udgiftsbehov kan skyldes den demografiske udvikling og/eller udviklingen i sygehusforbrug og –udgifter, dekomponeres udviklingen i det aldersbestemte udgiftsbehov.

Ved at beregne det aldersbestemte udgiftsbehov og fordelingen af bloktilskud 2013 med fastholdt grundvægte og fastholdt udgiftsbehov for 2013, men indbyggertal for 2009-2013 ses ændringer i bloktilskuddet som følger isoleret set af den demografiske udvikling, jf. bilag A (tabel 5.1) og tabel 3.31. Ved en tilsvarende beregning, men med fastholdt indbyggertal og fastholdt udgiftsbehov for 2013, men grundvægte for 2009-2013 ses ændringer i bloktilskuddet som følger isoleret set af ændringer i grundvægtene, jf. bilag A (tabel 5.2) og tabel 3.31. Det fremgår af tabel 3.31, at ændringer i demografien medfører langt større ændringer i fordelingen af bloktilskud end ændringer i grundvægtene. Samme resultat fremgik også af den tidligere analyse for perioden 2006-2008.

**Tabel 3.31**

**Ændringer i fordeling af bloktilskud på sundhedsområdet i 2013 ved variabelt indbyggertal hhv. variabel grundvægt**

Region	Ændringer i bloktilskud ved variabelt indbyggertal				Ændringer i bloktilskud ved variabel grundvægt			
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Hovedstaden	24	109	96	92	-20	-18	9	-21
Sjælland	-23	-56	-42	-50	11	15	-5	15
Syddanmark	-20	-49	-51	-34	7	3	-4	9
Midtjylland	37	26	22	14	-4	-1	3	-10
Nordjylland	-18	-30	-26	-23	6	1	-3	6

Anm.: De summerede ændringer fra 09-10, 10-11, 11-12 og 12-13 afviger fra de aldersbestemte ændringer i tabel 3.30, hvilket skyldes, at de aldersbestemte ændringer i tabel 3.31 og bilag A (tabel 5.1 og tabel 5.2) er baseret på udgiftsbehov 2013, mens tabel 3.30 er baseret på udgiftsbehov 2009-2013.

Kilde: Egne beregninger

#### *Socioøkonomiske udgiftsbehov*

Det socioøkonomiske udgiftsbehov beregnes på grundlag af ni udvalgte kriterier, som indgår med forskellig vægt i opgørelsen af det socioøkonomiske udgiftsbehov, jf. afsnit 3.1.2. I 2013 udgør den andel af bloktilskuddet til sundhedsområdet, som fordeles efter socioøkonomiske kriterier knap 17 mia. kr. i 2013.

Det fremgår af tabel 3.30, at også udviklingen i det socioøkonomiske udgiftsbehov medfører forskelle i fordelingen af bloktilskuddet. Mellem 2009 og 2010 er der forskudninger

i den del, der vedrører det socioøkonomiske udgiftsbehov på mellem godt -60 mio. kr. og 80 mio. kr. svarende til mellem -0,6 pct. og 0,3 pct.

Forskellene i fordelingen af bloktilskuddet som følger af det socioøkonomiske udgiftsbehov kan dekomponeres i en fordeling efter hvert enkelt kriterium, jf. bilag A (tabel 5.3-5.6).

Nogle af de socioøkonomiske kriterier er meget stabile og medfører stort set ingen ændringer i fordelingen af bloktilskud. Det drejer sig om kriterierne "indbyggere på øer uden fast forbindelse", "rejsetid", "enlige 65+ årige", "psykiatriske patienter" og "skizofrene patienter".<sup>1</sup> Kriterierne "børn af enlige forsørgere", "personer i udlejningsboliger" og "tabte leveår" viser lidt større udsving mellem +/- 36 mio. kr. svarende til +/- 0,2 pct.

I den tidligere analyse fra 2008 viste kriteriet "tabte leveår" udsving mellem +/- 0,6 pct. Kriteriet er således blevet betydeligt mere stabilt ved opgørelsen på to decimaler i stedet for en decimal – således som det også var hensigten med den fra 2009 foretagne ændring.

Den største ændring i tildelingen af bloktilskuddet efter de socioøkonomiske udgiftsbehov kan henføres til kriteriet "familier på overførselsindkomster", som i nogle år giver udsving mellem +/- 75 mio. kr. svarende til 0,3 pct.

Kriteriet opgøres af familier på midlertidige overførselsindkomster, hvilket har et betydeligt konjunkturlement, som dermed kan forårsage forskelle alt afhængig af, om de enkelte regioner berøres forskelligt af konjunkturudviklingen.

#### *Samlet konklusion vedr. udgiftsbehovet på sundhedsområdet*

Analysen af potentielle årlige udsving i regionernes tilskud på sundhedsområdet viser potentielle udsving i størrelsesordenen mellem -83 mio. kr. og 124 mio. kr. svarende til mellem -0,7 pct. og 0,5 pct. af regionens tilskud. Selvom der relativt set er tale om små bevægelser, kan bevægelserne i absolutte tal virke store for regionerne.

Udsvingene kan henføres til opdateringen af såvel det aldersbestemte og det socioøkonomiske bestemte udgiftsbehov. I det aldersbestemte udgiftsbehov er det primært den demografiske udvikling, der giver udsvingene, mens det socioøkonomiske udgiftsbehov primært er påvirket af det konjunkturfølsomme kriterium "familier på overførselsindkomster".

Fra tilskudsår 2010 til tilskudsår 2013 bidrager det aldersbestemte udgiftsbehov relativt set mere til bevægelserne i regionernes tilskud end det socioøkonomiske udgiftsbehov.

---

<sup>1</sup> I opdateringen fra 2012 til 2013 ses et lidt større udsving som følge af opdateringen "psykiatriske patienter" og "skizofrene patienter", hvilket skyldes et enkeltstående forhold ved omlægningen af landspatientregistret.

---

I forhold til den tidligere analyse ses ikke større udsving i regionernes tilskud på sundhedsområdet i perioden 2009-2013 i forhold til perioden 2006-2008.

*Udvikling i fordelingen af bloktilskud på udviklingsområdet*

Tabel 3.32 viser ændringen i bloktilskuddet på udviklingsområdet for 2013 fordelt efter udgiftsbehov i årene 2009-2013. Bloktilskuddet i 2013 udgør 2,2 mia. kr.

Det følger af lov om regionernes finansiering, at regionernes udgiftsbehov på udviklingsområdet fastsættes som summen af:

- Regionens demografiske udgiftsbehov
- Regionens strukturelle udgiftsbehov

Det er endvidere fastsat, at ud af de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter på sundhedsområdet henregnes 20 pct. til det demografiske udgiftsbehov og 80 pct. til det socioøkonomiske udgiftsbehov.

Tabel 3.32 viser ændringer i bloktilskuddet 2013 fordelt efter udgiftsbehovene fra årene 2009-2013. I forhold til sundhedsområdet udgør udviklingsområdet en meget lille del, og de potentielle forskydninger i bloktilskuddet er også relativt små beløbsmæssigt. Ændringer ligger mellem -3,5 mio. kr. og 4,5 mio. kr. på udviklingsområdet, mens udsvingene på sundhedsområdet kan ligge mellem -83 mio. kr. og 124 mio. kr. I forhold til bloktilskuddet på de enkelte områder er ændringerne dog lidt større på udviklingsområdet end på sundhedsområdet.

I forhold til den tidligere analyse af udviklingsområdet i perioden 2006-2008 ses også større ændringer, idet udsvingene i den tidligere analyse varierede fra -0,4 pct. til 0,2 pct., mens nærværende analyse viser udsving fra -0,6 pct. til 1,0 pct.



**Tabel 3.32**  
**Fordeling af bloktilskuddet på udviklingsområdet for 2013 ved udgiftsbehov for 2009-2013.**

<b>Bloktilskud i 2013 fordelt efter udgiftsbehov i</b>					
<b>Region</b>	2009	2010	2011	2012	2013
Hovedstaden	724	721	718	715	720
Sjælland	458	458	456	457	456
Syddanmark	378	378	380	379	379
Midtjylland	440	441	445	447	445
Nordjylland	244	246	246	246	245
<b>Ændring, mio. kr.</b>					
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	
Hovedstaden	-3,5	-2,9	-2,4	4,5	
Sjælland	-0,1	-2,3	1,3	-0,9	
Syddanmark	0,8	1,0	-0,5	-0,4	
Midtjylland	0,7	4,5	1,2	-1,6	
Nordjylland	2,0	-0,4	0,4	-1,6	
<b>Ændring, pct.</b>					
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	
Hovedstaden	-0,5	-0,4	-0,3	0,6	
Sjælland	0,0	-0,5	0,3	-0,2	
Syddanmark	0,2	0,3	-0,1	-0,1	
Midtjylland	0,2	1,0	0,3	-0,4	
Nordjylland	0,8	-0,2	0,2	-0,6	

Kilde: Egne beregninger

Af tabel 3.33 fremgår fordelingen mellem det strukturelle og det demografiske udgiftsbehov. Det ses af tabellen, at udsvingene på udviklingsområdet primært skyldes opdateringen af det strukturelle udgiftsbehov.

Tabel 3.33

Ændringer i fordeling af bloktilskud 2013 ved udgiftsbehovskriterier for 2009-2013

Region	Udviklingen 2009-2010, mio. kr.			Udviklingen 2010-2011, mio. kr.			Udviklingen 2011-2012, mio. kr.			Udviklingen 2012-2013, mio. kr.		
	Bloktl- skud, i alt	Her af alders- be- stemt	Heraf struk- turelt bestemt	Bloktl- skud, i alt	Her af alders- be- stemt	Heraf struk- turelt bestemt	Bloktl- skud, i alt	Her af alders- be- stemt	Heraf struk- turelt bestemt	Bloktl- skud, i alt	Her af alders- be- stemt	Heraf struk- turelt bestemt
Hoved- staden	-3,5	0,4	-3,9	-2,9	1,3	-4,1	-2,4	1,2	-3,6	4,5	1,0	3,4
Sjælland	-0,1	-0,3	0,2	-2,3	-0,6	-1,7	1,3	-0,5	1,8	-0,9	-0,5	-0,4
Syd- danmark	0,8	-0,2	1,0	1,0	-0,5	1,5	-0,5	-0,5	0,0	-0,4	-0,4	-0,1
Midt- jylland	0,7	0,2	0,5	4,5	0,1	4,4	1,2	0,1	1,2	-1,6	0,0	-1,6
Nord- jylland	2,0	-0,1	2,2	-0,4	-0,3	-0,1	0,4	-0,2	0,6	-1,6	-0,2	-1,4

Kilde: Egne beregninger

Forskelle i fordelingen af bloktilskuddet som følger af det strukturelle udgiftsbehov kan dekomponeres i en fordeling efter hvert enkelt kriterium, jf. bilag B (tabel 6.1-6.4).

Nogle af de strukturelle kriterier er meget stabile; kriterierne "indbyggere uden for bymæssig bebyggelse", "rejsetid", "personer uden videregående uddannelse" og "kilometer privatbane-spor". Mindre udsving ses ved opdatering af kriterierne "20-59 årige lønmodtagere på grund-niveau" og "biler pr. kilometer vej", hvilket kan skyldes, at kriterierne indeholder et mindre konjunkturlement.

De største udsving skyldes kriterierne "ledige 20-59 årige" og pendlingskriteriet. Begge krite-rier er stærkt konjunkturafhængige, men bevæger sig i hver sin retning. I en lavkonjunktur – som har været tilfældet de seneste par år – ses en stigning i antallet af ledige og et fald i an-tal beskæftigede. Kriterierne udjævner dog ikke hinanden helt, idet pendlingskriteriet i sagens natur ikke dækker alle beskæftigede, men kun har fokus på beskæftigede, som pendler mel-lem bosted og arbejdssted. Samtidig har kriterierne også forskellige vægte.

*Samlet konklusion vedr. udgiftsbehovet for udviklingsområdet*

Analysen af potentielle årlige udsving i regionernes tilskud på udviklingsområdet viser potentielle udsving i størrelsesordenen mellem -3,5 mio. kr. og 4,5 mio. kr. svarende til mellem -0,6 pct. og 1,0 pct. af regionens tilskud.

Udsvingene kan primært henføres til opdateringen af det strukturelle udgiftsbehov, hvor det især er opdateringen af kriteriet vedr. ledighed og pendlingskriteriet, som medfører udsving.

I forhold til den tidligere analyse ses lidt større udsving i regionernes tilskud på udviklingsområdet i perioden 2009-2013 i forhold til perioden 2006-2008. Der er dog absolut set stadig tale om små beløb.

### 3.2.3 Principielle muligheder for at opnå større stabilitet ift. opdatering af udgiftsbehov

Både for kommunernes og regionernes socioøkonomiske udgiftsbehov gælder, at udsvingene samlet set er forholdsvis begrænsede – også set i sammenligning med virkninger af opdatering af det aldersbetingede udgiftsbehov og af fastsættelsen af bloktilskuddet. Desuden kan det fremhæves, at udsvingene for kommunerne ikke er blevet større af justeringerne i det kommunale tilskuds- og udligningssystem, der er gennemført med virkning fra 2013.

Jf. tidligere bemærkning kan bevægelserne i de enkelte delelementer set fra kommunernes synspunkt have forskellig karakter, og der er således særligt fokus på udsving i udligningsbeløb, som følger af ændringer i de socioøkonomiske kriterier, der også kan være vanskeligere at forudse.

Hvis der – uanset dette resultat – således skulle ønskes at skabe større stabilitet i tilskudsbeløbene set over årene kan der principielt overvejes følgende mulige modeller for at opnå større stabilitet i tilskuddet i forbindelse med opdateringen af det socioøkonomiske (eller strukturelle) udgiftsbehov.

Model 1: Der anvendes samme metode som i dag, hvor der ikke indgår automatiske dæmpende mekanismer hverken i systemet for kommunerne eller regionerne, men hvor der for vanskeligt stillede kommuner, som oplever større udsving i tilskuds- og udligningsbeløbet på baggrund af særlige forhold, kan tages højde herfor ved fastsættelsen af særtilskud.

Fordelene herved er, at systemet fortsat er så aktuelt og gennemsigtigt som muligt, og at det er lettere at forklare et system, som bygger på aktuelle data, end et system, der fx bygger på ældre data. Der er allerede med det nuværende kommunale system sket en bevægelse mod mindre aktualitet, idet der i det fungerende kommunale system fra før 1996 blev lagt så meget vægt på aktualiteten af udgiftsbehovskriterierne, at der skete en efterregulering med aktuelle tal for nogle af udgiftsbehovskriterierne.

Ulemperne er, at der for nogle kommuner eller regioner i nogle år vil kunne opleves udsving som følge af opdateringer af de socioøkonomiske (eller strukturelle) kriterier, omend det også kan være tilfældet for øvrige opdateringer, og der er ikke en automatisk kompensation herfor for alle kommuner eller alle regioner.

Model 2: Model, hvor der udvælges kriterier, som opgøres pba. ældre data – dvs. med ca. et års forsinkelse indbygget.

Her kan der peges på, at det er en fordel, at disse kriterier dermed kendes i god tid. Omvendt er det en ulempe, at det forringer aktualiteten. Det er endvidere vanskeligt at forudsige, hvilke kriterier som det skulle gælde for, da det kan skifte år for år, hvilke kriterier, der offentliggøres senest i forløbet. Der kan også fra leverandørens side ske opdateringer i løbet af året, som har betydning for tidligere år, hvorved kriterierne med forsinkelse alligevel skulle opgøres og kvalitetstjekkes på ny. Endelig betyder tabet af aktualitet, at udgiftsbehovet i mindre grad afspejler udviklingen i kommunerne og regionerne, hvilket fx for kommunerne ville kunne øge presset på supplerende særtilskudsfinansiering for kommunerne.

Model 3: Model, hvor kriterierne indgår med et gennemsnit over nogle år

Fordelene herved skulle være, at det alt andet lige ville give mindre udsving. Af ulemper kan nævnes, som under model 2, at udgiftsbehovet vil miste aktualitet. Det strider mod ideen i systemerne, som er at afspejle bevægelser i udgiftsbehov. Kriterierne er udvalgt efter resultatet af regressionsanalyser af sammenhængen mellem variationer i udgifterne og kriterierne. Det kan endvidere formentlig give "uforståelige" bevægelser, som skyldes gennemsnitsberegningens karakter, – fx når et år falder ud og et andet kommer ind, kan det reelt også føre til betydelige forskydninger, hvis "endepunktsåret" har været markant. Det kan i sidste ende føre til, at systemet opfattes som en "død blackboks", som bliver mere vanskeligt at forklare – og som i model 2 kan føre til at øget pres for supplerende særtilskudsfinansiering for kommunerne.

Model 4: Model, hvor det socioøkonomiske udgiftsbehov ikke opdateres, hvis det skaber udsving af en vis størrelse.

Principielt kan der peges på muligheden for at have et bælte for udsving således, at udsving som følge af den socioøkonomiske udgiftsbehovsopgørelse ikke kan være over en vis størrelse i forhold til det seneste anvendte socioøkonomiske udgiftsbehov. Det ville i tilknytning hertil være nødvendigt at finde en metode til at fastsætte en sådan grænse. Desuden må der forudsættes en vis symmetri, således at det gælder for udsving i begge retninger – alternativt skulle finansiering alene ske via bloktilskuddet.

Fordelen ved en sådan model vil igen være mindre udsving. Som ulemper kan nævnes de samme som under model 2 og 3 med manglende aktualitet, ligesom det er vanskeligt at fastsætte en grænse, som vil give lige god mening set for en lille og evt. vanskeligt stillet kommune og en større kommune med bedre økonomiske vilkår. Der er også fare for, at det skaber yderligere træghed i systemet, da det ikke er sikkert, at det socioøkonomiske udgiftsbehov det efterfølgende år vil skabe mindre udsving, og der kan således forudses en længere årrække uden opdatering af det socioøkonomiske udgiftsbehov.

Ovenstående model 2-4 tager udgangspunkt i muligheder for at dæmpe udsving, der følger af opdatering af det socioøkonomiske udgiftsbehov. Som et eventuelt femte alternativ kunne

nævnes den norske model, hvor negative bevægelser i det *samlede* tilskuds- og udligningsbeløb af en vis størrelse begrænses.

I Norge blev der i 2009 indført et "inntektsgarantitilskud (INGAR)" med den hensigt at skærme kommunerne mod pludselige bevægelser i rammetilskuddet, og dermed øge fleksibiliteten og forudsigeligheden i det norske indtægtssystem. "Inntektsgarantitilskuddet" tager udgangspunkt i ændringen i det samlede rammetilskud på nationalt niveau, målt i kroner pr. indbygger, og er udformet således, at ingen kommuner skal have en lavere ændring i rammetilskuddet pr. indbygger end 300 kr. i forhold til ændringen i rammetilskuddet pr. indbygger på landsplan. Ordningen finansieres ved et tilsvarende lavere tilskud pr. indbygger i alle kommunerne.

#### *Konklusion*

Samlet vurderes det, at model 2-4 indebærer en afgørende ændring på systemets faglige grundlag i forhold til systemets aktualitet og fleksibilitet.

Endelig må fælles for model 2-4 nævnes, at tiltagene ikke vil ændre på, at der for kommuner/regioner kan være udsving som følge af andre opdateringer – fx i det aldersbetingede udgiftsbehov eller bloktilskuddet. Principielt kan tilsvarende tiltag overvejes ift. det aldersbetingede udgiftsbehov, mens det vurderes ikke at ville give mening ift. udsving som følge af fastsættelsen af bloktilskuddet.

I modsætning til model 2-4 dæmper den norske model bevægelserne i tilskuds- og udligningsbeløbene uanset hvilken opdatering, der er årsag til udsvinget. Men til gengæld indebærer den norske model, at også bevægelser, der følger af fx markante ændringer i befolkningsudviklingen, bliver udjævnet. Dermed mindskes i endnu højere grad sammenhængen til den enkelte kommunes aktuelle økonomiske udfordring.

Det vurderes at en mere hensigtsmæssig og fleksibel metode er at inddrage evt. udsving ved fordeling af særtilskud efter konkret vurdering af den enkelte kommunes økonomiske situation. Dvs. som i model 1, der følger den nuværende praksis.

### 3.3 Bevægelser i foreløbige og endelige tilskuds- og udligningsbeløb for selvbudgetterende kommuner

I nærværende afsnit undersøges om bevægelser, der følger af ændringer mellem den foreløbige og endelige udligningsberegning for selvbudgetteringskommuner, kan minimeres og forbedres.

#### *Indledning*

I forbindelse med budgetlægningen skal den enkelte kommune vælge mellem statsgaranteret eller selvbudgetteret skat og udligning.

Hvis kommunen vælger statsgarantien, vil den indkomstskat og udligning, som kommunen modtager over 12-delsbeløbene i løbet af budgetåret, være endeligt beregnet. Tilsvarende vil

midtvejsreguleringen, der afregnes i de sidste tre måneder af budgetåret, være endeligt beregnet.

Hvis kommunen derimod vælger selvbudgettering, vil den indkomstskat og udligning, som kommunen modtager over 12-delsbeløbene i løbet af budgetåret, kun være en foreløbig afregning baseret på kommunens eget skøn for udskrivningsgrundlag, grundværdi og folketal. For selvbudgetteringskommunerne foretages der en endelig regulering af skat og udligning i året tre år efter budgetåret, baseret på de endelige opgørelser af skat, grundskyld, udskrivningsprocent, folketal og udgifter i regnskabsåret.

Ved selvbudgettering skal den enkelte kommune kunne beregne sin foreløbige skat og udligning uafhængigt af de øvrige kommuner. Det betyder, at beregningen af de budgetterede tilskud og udligningsbeløb må foretages på en lidt anden måde, end ved beregningen af den generelle statsgaranti og endelige udligningsberegning, hvor data for samtlige kommuner foreligger.

Selvom udligningen ikke kan beregnes eksakt i budgetsituationen, kan der være en problemstilling omkring valget mellem præcision og kompleksitet ved den valgte beregningsmetode.

I nærværende afsnit ses nærmere på følgende tre forhold med henblik på overvejelser om en mulig forbedring af præcisionen ved selvbudgettering af udligningen:

- Opgørelse af kommunens udgiftsbehov
- Beregning af overudligning
- Opgørelse af de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter

De to første punkter kan relateres til de beregningsmetoder, der anvendes ved selvbudgetteringen, mens det tredje punkt drejer sig om forskellen mellem de skønnede udgifter i statsgarantien og de endelige udgifter fra de kommunale regnskaber.

Overordnet set er det et spørgsmål om at sikre en fornuftig præcisionen. Det vil sige at sikre mindst mulig forventet regulering af de selvbudgetterende kommunernes udligningsbeløb samtidig med, at systemet skal være let at administrere for kommunerne og ministeriet.

### 3.3.2 Opgørelse af kommunernes udgiftsbehov

Den nuværende selvbudgetteringsmetode indebærer, at kommunens udgiftsbehov beregnes som kommunens statsgaranterede udgiftsbehov (både det demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov) pr. indbygger ganget med kommunens skønnede folketal. I beregningen af efterreguleringen opdateres alderskriterierne i det demografiske udgiftsbehov, mens kriterier vedrørende rejsetid og socioøkonomi bibeholdes uændret som ved statsgarantien.

For en kommune med et folketal, som viser sig større end forudsat ved opgørelsen af statsgarantien, vil den foreløbige beregningsmetode betyde, at det selvbudgetterede udgiftsbehov overvurderes i forhold til det endelige udgiftsbehov, selv hvis kommunens folketalsskøn viser sig at være præcist. Overvurderingen af det selvbudgetterede udgiftsbehov ville ikke ske, hvis *hele* det samlede udgiftsbehov blev opdateret og kriterier vedr. rejsetid og socioøkonomi udviklede sig i takt med befolkningsudviklingen. Det er imidlertid ikke tilfældet.

Konsekvensen af usikkerheden med den nuværende metode for den foreløbige beregning er, at kommuner, der selvbudgetterer med et fejlskøn for folketallet, vil få deres udligningsbeløb reguleret ved den endelige udligningsopgørelse, selvom alle øvrige forudsætninger er uændrede.

En mulig løsning kan være at beregne kommunens selvbudgetterede udgiftsbehov, som kommunens selvbudgetterede udgiftsbehov vedr. folketal tillagt kommunens statsgaranterede udgiftsbehov vedr. rejsetid og socioøkonomi. Således er det kun udgiftsbehovet vedr. alderskriterier, som ganges med det skønnede folketal og opdateres i efterreguleringen. Det øvrige udgiftsbehov vedrørende rejsetid og socioøkonomi fastholdes som opgjort ved statsgarantien.

I bilag C er vist et beregningseksempel for Herlev Kommune, som illustrerer betydning for den foreløbige og endelige beregning af udligningen i en selvbudgetteringssituation, hvor kommunen laver et folketalsskøn på 10 pct., som er præcist. Eksemplet viser et tilfælde med en kommune med et højt socioøkonomisk indeks og en usædvanlig høj befolkningsvækst. Det fremgår af eksemplet i bilag C, at reguleringsbeløbet bliver ca. 16 mio. kr. (svarende til ca. 0,45 pct. af beskatningsgrundlaget) med den nuværende beregningsmetode og 0 kr. med den alternative løsning. Såfremt eksemplet blev beregnet for en kommune med et gennemsnitligt socioøkonomisk indeks og en befolkningsvækst på fx 2 pct., ville reguleringsbeløbet være væsentlig mindre. Men i dette tilfælde kan reguleringsbeløbet efter den nuværende beregningsmetode altså godt være af en vis størrelse. Det bemærkes at eksemplet kun viser virkningen i hovedstadsudligningen. I praksis vil der også være virkninger fra landsudligningen og evt. overudligningen.

En anden mulig løsning, som vil indebære yderligere præcision, er, at beregne kommunens udgiftsbehov vedr. folketal på baggrund af kommunens skønnede folketal på *de enkelte aldersgrupper* ganget med de statsgaranterede enhedsbeløb for hver aldersgruppe.

#### *Overvejelse*

Selvom det systematiske usikkerhedselement i den nuværende beregningsmetode målt i kroner må antages at være begrænset i forhold til de generelle usikkerhedsmomenter, der er forbundet ved valg af selvbudgettering, bør det naturligvis tilstræbes, at kommunernes valg mellem statsgaranti og selvbudgettering sker på et så gennemsigtigt grundlag som muligt.

De skitserede løsninger kan begge ses som en forbedring i forhold til den nuværende selvbudgetteringsmetode. Den sidst nævnte løsning er dog noget mere kompliceret, og vil betyde, at systemet bliver mere administrativt krævende for kommunerne - ligesom kommunerne ikke kun vil skulle skønne over den samlede befolkningsudvikling i kommunen, men også hvordan udviklingen fordeler sig på aldersgrupper.

### 3.3.3 Overudligning

Efter den nuværende beregningsmetode er det udelukkende kommunens folketalsfordelte bidragsbeløb vedr. den samlede overudligningspulje som selvbudgetteres. De egentlige overudligningsbeløb selvbudgetteres ikke, og de statsgaranterede overudligningsbeløb afregnes også til de kommuner, som vælger at selvbudgettere.

For de kommuner, der er omfattet af overudligning, betyder det, at de foreløbigt afregnede overudligningsbeløb må forventes at blive reguleret ved den endelige udligningsopgørelse.

Udover problemstillingen omkring folketallets betydning for udgiftsbehovet, som nævnt oven for, afhænger de endelige overudligningsbeløb også af, om kommunen har ændret sin udskrivningsprocent. Det skyldes, at den statsgaranterede overudligningsberegning er baseret på den historiske udskrivningsprocent, mens den endelige beregning baseres på udskrivningsprocenten i budgetåret.

En mulig løsning på denne problemstilling kunne være en beregning af overudligningen i forbindelse med kommunens selvbudgettering af udligningen.

Virkingen for en kommune, som selvbudgetterer og ændrer skatteprocenten, er vist i bilag C. I eksemplet selvbudgetterer kommunen med en stigning i beskatningsgrundlaget, en stigning i folketallet på 10 pct. og ændrer skatteprocenten fra 23,7 pct. til 22,7 pct.<sup>2</sup> Eksemplet viser, at reguleringen af overudligningsbeløbet efter den nuværende beregningsmetode bliver ca. 1 mio. kr. i tilfældet med en uændret skatteprocent, mens reguleringen efter den alternative beregningsmetode bliver 0 kr. Hvis kommunen endvidere nedsætter skatteprocenten med 1 pct.point, bliver reguleringsbeløbet efter nuværende beregningsmetode numerisk større, mens det efter den alternative beregningsmetode igen bliver 0 kr. Eksemplet er vist for Herlev Kommune, og det bemærkes at eksemplet kan se helt anderledes ud for en anden kommune.

#### *Overvejelser*

Det systematiske usikkerhedselement i den nuværende beregningsmetode, som kan konstateres i tilknytning til overudligningen for kommuner, der har selvbudgetteret, er målt i kroner meget begrænset. Den foreslåede løsning vil indebære, at selvbudgettering af kommunens overudligningsbeløb vil være mere korrekt, specielt for de kommuner, der ændrer udskrivningsprocenten i budgetåret. Det er dog således en afvejning, om der skal tages særskilt initiativ til en lovændring for at indføre denne løsning.

### 3.3.4 Opgørelse af de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter

I det nuværende system baseres den foreløbige udligning på de samme skøn over nettodrifts- og anlægsudgifterne i hele landet og i hovedstadsområdet, uanset om kommunerne vælger statsgaranti eller selvbudgettering.

---

<sup>2</sup> Der er i dette eksempel valgt at se på en kommune, som selvbudgetterer med eget skøn på beskatningsgrundlag og folketal samt ændrer i skatteprocenten for at illustrere en situation, hvor en kommune som følge af en stigning i skattegrundlaget vælger at sænke skatteprocenten. Problemstillingen omkring overudligning og ændring i skatteprocenten for en selvbudgetterende kommune vil også kunne vises i et eksempel, hvor kommune selvbudgetterer med beskatningsgrundlag og folketal som i statsgarantien, hvorved den isolerede virkning af en ændring i skatteprocenten vil fremgå.

---



Udgifterne opgøres med udgangspunkt i kommunernes seneste budget opregnet til budgetårets pris- og lønniveau. Udgifterne reguleres desuden for budgetgarantien samt udgiftsvirkningen af de lovændringer, som ikke er indeholdt i budgettet.

For de kommuner, der vælger selvbudgettering, reguleres udligningsbeløbene efterfølgende i forbindelse med den endelige udligningsberegning. Denne beregning er baseret på de faktiske udgifter fra de kommunale regnskaber.

Hvis udgifterne i regnskabet afviger fra det foreløbige udgiftsskøn, vil de selvbudgetterende kommuner få reguleret udligningsbeløbene i forbindelse med den endelige beregning.

Det kan imidlertid være et hensyn til gennemsigtigheden i valget mellem statsgaranti og selvbudgettering, at de udgifter, der anvendes i den foreløbige og endelige udligningsberegning for kommuner, der vælger selvbudgettering så vidt muligt ikke er systematisk forskellige.

Det fremgår af tabel 3.34, at de skønnede udgifter har været lavere end de endeligt opgjorte udgifter i udligningsberegningerne fra 2007 til 2010. Afvigelsen skyldes bl.a., at de skønnede udgifter er baseret på det foregående års budget samt DUT- og PL-korrekationer. Desuden har en real udgiftsvækst fundet sted i denne periode.

Det bemærkes dog samtidig, at der i 2011 og forventeligt i 2012 ikke har været en real udgiftsvækst, hvorved den pågældende problemstilling mindskes.

**Tabel 3.34**

**Nettodrifts- og anlægsudgifter ved foreløbig og endelig beregning**

	Foreløbig beregning (1)	Endelig beregning (2)	Forskel (1)-(2) (3)
2007	241.492.200	246.385.200	4.893.000
2008	255.097.600	264.239.200	9.141.600
2009	275.976.400	285.294.000	9.317.600
2010	290.111.600	295.756.000	5.644.400

Anm.: 2011 kan beregnes, men er ikke udmeldt.

Kilde: "Kommunal udligning og generelle tilskud".

Der kunne argumenteres for, at den nævnte problemstilling kunne undgås såfremt, der blev taget udgangspunkt i det udgiftsniveau, som bliver fastsat i forbindelse med kommuneaftalerne både til statsgaranti og selvbudgettering af udligningen i budgetåret. Udgifterne skulle i givet fald, ligesom i dag, opgøres ekskl. udgifter vedr. beskæftigelsesområdet.

Anvendelsen af et fastsat udgiftsniveau ville dermed kunne indeholde evt. aftalte reale udgiftsændringer.

Hvorvidt anvendelse af det aftalte udgiftsniveau i væsentlig grad kan reducere den generelle usikkerhed fra budgettet til den endelige regnskabsopgørelse, afhænger dog også af overholdelsen af aftalte udgiftsniveauer. I 2009 ville det aftalte udgiftsniveau således langt fra have afspejlet det realiserede udgiftsniveau. Sanktionssystemet må dog forventes at mindske usikkerheden i forhold til, om kommunernes regnskaber overskrider det aftalte udgiftsniveau, men der kan fortsat være usikkerhed mht., om kommunernes regnskaber ligger under det aftalte udgiftsniveau.

Det bør bemærkes, at ved ændring af den nuværende opgørelsesmetode af udgifterne, ændres det faktiske udligningsniveau.<sup>3</sup>

En anden mulig måde for at øge gennemsigtigheden ved valget mellem selvbudgettering og statsgaranti kunne være at fastholde det samme udgiftsniveau, som anvendes med den nuværende metode i den foreløbige udmelding, når den endelige udligningsberegning foretages som led i en efterregulering. Alternativt kunne der i både den foreløbige og endelige udligningsberegning for selvbudgetteringskommuner tages udgangspunkt i det udgiftsniveau, som bliver fastsat i forbindelse med kommuneaftalerne.

Denne løsning har dog den svaghed i forhold til det nuværende system, at den endelige udligning for selvbudgetteringskommuner ikke baseres på det endelige udgiftsniveau, som det efterfølgende opgøres i regnskabet.

Og set i forhold til en mere teoretisk formulering af udligningssystemet kan dette være et problem.<sup>4</sup> I praksis flugter det kommunale finansieringssystem og udligningssystem dog alligevel ikke fuldt ud med den teoretiske ramme<sup>5</sup>, hvorfor dette kan siges at være af mindre betydning, såfremt at hensynet til stabilitet bør tillægges den største vægt.

---

<sup>3</sup> I det nuværende udligningssystem indgår de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter både ved opgørelsen af skattetryksfaktoren i hovedstadsudligningen og ved opgørelsen af de kommunale udgiftsbehov, som har sammenhæng med serviceniveauet. Ændres der således på hvilket udgiftsniveau, der anvendes i udligningen ved selvbudgetteringen, ændres også både serviceniveau og skattetryksfaktor, som påvirker udligningsniveauet. Da kommuner, som vælger statsgarantien, ikke bliver efterreguleret, indebærer det således et højere udligningsniveau for de kommuner.

<sup>4</sup> I en teoretisk formulering af udligningssystemet, er sammenhængen mellem udgifter og indtægter afgørende for fortolkningen af udligningsniveauet. I det ideelle system vil fuld udligning (100 pct.), lidt forenklet, betyde at alle kommuner har et gennemsnitligt skattegrundlag. Problemet opstår, hvis de samlede udgifter fastsættes uafhængigt af den samlede finansiering. Fastsættes udgifterne fx for højt, vil et udligningsniveau på 100 pct. medføre overudligning. Her vil en kommune med et skattegrundlag over gennemsnittet for udligning opleve et skattegrundlag under gennemsnittet efter udligning. Problemstillingen gælder tilsvarende for lavere udligningsniveauer. Man kan fx tænke sig, at 58 pct. udligning i realiteten svarer til 60 pct. udligning, hvis udgiftsniveauet forhøjes med ca. 3 pct.

<sup>5</sup> Problemet er bl.a., at de faktiske udgifter i regnskabsåret ikke kun finansieres af det bloktilskud og den grundskyld, indkomst- og selskabsskat, som indgår ved opgørelsen af udligningen. Eksempler på alternativ finansiering kan være: Dækningsafgift, lån, renter samt regulering af skat og udligning vedr. tidligere år. Hertil kommer, at det faktiske udligningssystem udover at være opdelt i selvbudgettering og statsgaranti er sammensat af flere udligningsordninger, og at systemet indeholder særlige overudligningsbestemmelser.

*Overvejelser*

Med henblik på at øge gennemskueligheden i valget mellem statsgaranti og selvbudgettering bør udgiftsniveauet i de foreløbige og den endelige udligningsberegning ideelt set afvige mindst muligt.

En anvendelse af det aftalte udgiftsniveau, hvor evt. aftalte udgiftsændringer på serviceområdet i modsætning til i dag, i stedet for den nuværende metode kunne opleves som en forbedring i forhold til det nuværende system, hvis det aftalte udgiftsniveau i højere grad svarer til de endelige udgifter. Selvom der kan argumenteres for, at det aftalte niveau kan være nærmere det realiserede niveau end en fremskrivning af kommunernes budgetter, må det også fremhæves, at der er eksempler fra de seneste år, hvor kommunernes realiserede forbrug lå markant under det aftalte. Hertil kommer, at udligningsniveauet for kommuner med statsgaranti ændres, hvis udgiftsniveauet ændres.

Hvis usikkerheden omkring udgiftsniveauerne mellem den foreløbige og endelige udligning helt skulle fjernes, ville det være nødvendigt at fastholde uændret udgiftsniveau i den foreløbige og endelige beregning. I den sammenhæng kan det undgås, at udligningsniveauet ændres for de kommuner, der vælger statsgaranti, hvis den nuværende opgørelsesmetode for den foreløbige beregning fastholdes.

Selvom det er uklart, hvorvidt usikkerheden omkring det nuværende udgiftsskøn, påvirker kommunernes valg mellem statsgaranti og selvbudgettering, kan det dog ses som en fordel, at de to udgiftsopgørelser ikke er for forskellige.

Det bør bemærkes, at for alle de mulige løsninger nævnt i afsnit 3.3.2 – 3.3.4 vil det indebære en lovændring at gennemføre. Men det anbefales at tage overvejelserne omkring stabiliteten i situationen med selvbudgettering op, når der på et senere tidspunkt gennemføres andre justeringer af det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

---

## 3.4 Bevægelser i reguleringer af beskæftigelsestilskud

### *Baggrund*

Kommunerne overtog d. 1. august 2009 ansvaret for de forsikrede ledige. Begrundelsen var, at et enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem ville gøre det muligt at fokusere indsatsen og udnytte ressourcerne mere optimalt. Fra d. 1. januar 2010 overtog kommunerne også finansieringsansvaret, hvorfor beskæftigelsestilskuddet blev indført.

Af lovbemærkningerne fremgik det:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg vil foretage en analyse af de byrdefordelingsmæssige virkninger på refusions- og tilskudsoplæggelserne vedrørende kommunernes indsats på beskæftigelsesområdet med henblik på en vurdering af behovet for eventuelle tilpasninger af udligningssystemet. Denne analyse vil indgå i Finansieringsudvalgets igangværende arbejde med det kommunale tilskuds- og udligningssystem”

Finansieringsudvalgets arbejde udmundende i betænkning 1533, hvor kap. 8 og 19 omhandler beskæftigelsestilskuddet. Heraf fremgår det bl.a. at den daværende model indebar, at kompensationsgraden af de faktiske udgifter var skævt fordelt på landsdelene men, at løsningen hertil ikke var en indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i det generelle udligningssystem men ved justeringer af beskæftigelsestilskuddet. Konkret blev der peget på:

- Genberegning af grundtilskuddet
- Ændret regulering for regelændringer
- Ændret fordeling af merudgiftsbehovet på landsdele
- Opgørelse af antal bruttoledige efter karensperioden

På baggrund af betænkningen blev der ved lov nr. 588 af 18. juni 2012 gennemført ændringer i beskæftigelsestilskuddet således, at der nu bl.a. sker en fuld kompensation på landsdel i den endelige opgørelse. Endvidere er grundtilskuddet blevet genberegnet for 2010.

Som det fremgår af Finansieringsudvalgets kommissorium, jf. afsnit 1.1, er udvalget blevet bedt om at undersøge bevægelserne i beskæftigelsestilskuddet. I dette afsnit ses derfor på bevægelserne i udmeldingerne for beskæftigelsestilskuddet vedr. samme år, dvs. ændringerne i tilskudsbeløbet mellem den foreløbige udmelding, midtvejsreguleringen og den endelige opgørelse. Da beskæftigelsestilskuddet i sin korte levetid endnu ikke har været beregnet med udgangspunkt i samme model for flere år, er det ikke muligt at lave en egentlig undersøgelse af stabiliteten over flere år. Stabiliteten i udmeldingerne vedrører ændringer i de udmeldte beløb og ikke forskellen mellem de udmeldte beløb og de faktiske udgifter. Der bliver således ikke foretaget nogen sammenligning med kommunens faktiske udgifter, men der kan henvises til betænkning 1533, hvor denne analyse er foretaget.

### *Analyse af bevægelser i reguleringer af beskæftigelsestilskud*

Analysen bygger på den foreløbige, midtvejs og endelige opgørelse af beskæftigelsestilskuddet for 2010 og 2011. Opgørelserne for 2010 beror på den gamle model for fordeling af be-

---

skæftigelsestilskuddet, hvor opgørelserne for 2011 beror på den nye model. Herved muliggøres en sammenligning af stabiliteten i udmeldingerne mellem de to modeller.

Tabel 3.35 og 3.36 viser reguleringsbeløbet i procent af beskatningsgrundlaget for henholdsvis 2011 og 2010 mellem den foreløbige opgørelse og midtvejsreguleringen, mellem midtvejsreguleringen og den endelige opgørelse og mellem den foreløbig og endelige opgørelse for hver region. Endvidere er vist de ti kommuner med de største udsving og de ti kommuner med de mindste udsving fra den foreløbige opgørelse til den endelige opgørelse.

I den foreløbige opgørelse for beskæftigelsestilskuddet for 2011 blev udgifterne overvurderet med 2,1 mia. kr. i forhold til midtvejsopgørelsen. Det betød, at alle kommuner oplevede en nedregulering i deres beskæftigelsestilskud ved midtvejsopgørelsen, der samlet svarede til 0,23 pct. af beskatningsgrundlaget for hele landet.

Ved den endelige opgørelse viste det sig, at udgifterne til de forsikrede ledige var endnu lavere end vurderet ved midtvejsopgørelse, hvilket betød en yderligere nedjustering af det samlede beskæftigelsestilskud på 0,9 mia. kr. svarende til 0,10 pct. af det samlede beskatningsgrundlag. Fordelingen af dagpengemodtagere viste sig også anderledes end vurderet, således at nogen kommuner oplevede en opjustering i tilskud, mens andre oplevede en nedgang.

Den samlede regulering i beskæftigelsestilskuddet fra den foreløbige til den endelige opgørelse varierer mellem en opregulering på 0,10 pct. af beskatningsgrundlaget for Lolland Kommune til en nedregulering på 1,40 pct. af beskatningsgrundlaget for Læsø Kommune. Den største nedregulering er samlet set sket for region Nordjylland efterfulgt af region Midtjylland, jf. tabel 3.35.

Beskæftigelsestilskuddet for 2011 har således varieret noget henover de tre tilskudsudmeldinger, da skønnet for både de samlede udgifter og fordelingen af de forsikrede ledige ikke helt har afspejlet de reelle tal. Det bør dog bemærkes, at udviklingen i antallet af forsikrede ledige er noget konjunkturfølsomt, hvilket gør det svært at forudsige de faktiske omkostninger på området samt fordelingen af de forsikrede ledige på kommunerne. Der må derfor forventes en vis grad af variation i tilskudsudmeldingerne for et givent år.

Skønnene for de samlede udgifter til de forsikrede ledige for 2010 er ikke blevet overvurderet i samme grad som for 2011 i den foreløbige opgørelse, jf. tabel 3.36. Landets samlede regulering af beskæftigelsestilskuddet fra den foreløbige til den endelige opgørelse er på 0,18 pct. af beskatningsgrundlaget for 2010-opgørelsen mod 0,33 for 2011-opgørelsen. Derimod har 2010-opgørelsen en højere variationsgrad i reguleringsbeløbene for den enkelte kommune end 2011-opgørelsen.

**Tabel 3.35**

Reguleringsbeløbet i udmeldingerne for beskæftigelsestilskuddet 2011 i pct. af beskatningsgrundlaget

Region	Foreløbig til midtvejs- opgørelse	Midtvejs til endelig opgørelse	Foreløbig til endelig opgørelse
Hovedstaden	0,07	0,13	0,21
Sjælland	0,15	0,07	0,22
Syddanmark	0,21	0,11	0,32
Midtjylland	0,35	0,09	0,44
Nordjylland	0,72	0,01	0,73
<b>Kommuner top 10</b>			
Lolland	0,24	-0,33	-0,10
Halsnæs	0,05	-0,09	-0,04
Dragør	0,04	-0,06	-0,02
Egedal	0,03	-0,02	0,00
Greve	0,06	-0,01	0,05
Høje-Taastrup	0,09	-0,03	0,06
Rødovre	0,08	-0,02	0,06
Glostrup	0,07	-0,01	0,07
Rudersdal	0,02	0,05	0,07
Lyngby-Taarbæk	0,03	0,04	0,07
<b>Kommuner bund 10</b>			
Mariagerfjord	0,70	0,02	0,72
Struer	0,53	0,19	0,73
Samsø	0,25	0,48	0,73
Aalborg	0,69	0,05	0,74
Hjørring	0,78	-0,01	0,77
Jammerbugt	0,76	0,09	0,86
Vesthimmerland	0,72	0,16	0,89
Brønderslev	0,84	0,09	0,93
Bornholms Kommune	0,32	0,87	1,18
Læsø	1,05	0,35	1,40

Anm.: Den foreløbige opgørelse svarer til den fremrykkede midtvejsopgørelse, der skete i forbindelse med refusionsomlægningen, hvor kommunernes udgifter steg med 4,5 mia. kr. Et negativt tal angiver en gevinst.

Kilde: Egne beregninger.

**Tabel 3.36**

Reguleringsbeløbet i udmeldingerne for beskæftigelsestilskuddet 2010 i pct. af beskatningsgrundlaget

<b>Region</b>	<b>Foreløbig til midtvejsopgørelse</b>	<b>Midtvejs til endelig opgørelse</b>	<b>Foreløbig til endelig opgørelse</b>
Hovedstaden	0,21	0,04	0,25
Sjælland	0,05	0,09	0,14
Syddanmark	-0,12	0,18	0,06
Midtjylland	-0,16	0,23	0,08
Nordjylland	0,17	0,28	0,45
<b>Kommuner top 10</b>			
Hedensted	-0,47	0,19	-0,28
Vejen	-0,40	0,20	-0,21
Sønderborg	-0,42	0,22	-0,20
Horsens	-0,41	0,22	-0,20
Halsnæs	-0,25	0,08	-0,17
Billund	-0,30	0,15	-0,15
Kolding	-0,33	0,20	-0,13
Skive	-0,53	0,41	-0,12
Vejle	-0,30	0,18	-0,12
Ringkøbing-Skjern	-0,37	0,26	-0,11
<b>Kommuner bund 10</b>			
Brønderslev	0,16	0,32	0,49
København	0,45	0,05	0,50
Hjørring	0,21	0,31	0,52
Jammerbugt	0,27	0,30	0,56
Aalborg	0,35	0,27	0,63
Frederikshavn	0,37	0,31	0,68
Samsø	0,58	0,17	0,74
Ishøj	0,82	0,07	0,89
Bornholms Kommune	1,02	0,19	1,22
Læsø	1,81	0,39	2,19

Anm.: Et negativt tal angiver en gevinst.

Kilde: Egne beregninger.

Det fremgår af tabel 3.37, at standardafvigelsen på reguleringsbeløbene fra den foreløbige til den endelige opgørelse i pct. af beskatningsgrundlaget er højere for 2010-opgørelsen end for 2011-opgørelsen.

Tabel 3.37

Standardafvigelsen på reguleringsbeløbene i pct. af beskatningsgrundlaget

År	Foreløbig til midtvejs-opgørelse	Midtvejs til endelig opgørelse	Foreløbig til endelig opgørelse
2011	0,22	0,15	0,19
År	Foreløbig til midtvejs-opgørelse	Midtvejs til endelig opgørelse	Foreløbig til endelig opgørelse
2010	0,31	0,10	0,31

Anm.: Den foreløbige opgørelse for 2011 svarer til den fremrykkede midtvejsopgørelse, der skete i forbindelse med refusionsomlægningen, hvor kommunernes udgifter steg med 4,5 mia. kr.

Kilde: Egne beregninger.

Samme billede ses af tabel 3.36, hvor intervallet mellem kommunen med den største samlet op- henholdsvis nedregulering af beskæftigelsestilskuddet i 2010 er bredere end for 2011-opgørelsen. Den samlede regulering i beskæftigelsestilskuddet fra den foreløbige til den endelige opgørelse varierer mellem en opregulering på 0,28 pct. af beskatningsgrundlaget for Hedensted Kommune til en nedregulering på 2,19 pct. af beskatningsgrundlaget for Læsø Kommune.

På regionsniveau er forskellen mellem den foreløbige og den endelige opgørelse i pct. af beskatningsgrundlaget mindre for 2010-opgørelsen end for 2011-opgørelsen. Det skyldes den forholdsvis store overvurdering af udgifterne til de forsikrede ledige ved den foreløbige udmelding vedr. 2011. Hvis der i stedet ses på reguleringsbeløbet mellem midtvejsreguleringen og den endelige opgørelse i pct. af beskatningsgrundlaget, har dette været større i 2010-opgørelsen end ved 2011-opgørelsen.

Det tyder på, at den højere variation i beskæftigelsestilskudsudmeldingerne for 2010 kan tilskrives den underliggende kompensationsmodel.

Det bør bemærkes, at noget af variationen mellem udmeldingerne kan skyldes, at merudgifterne i den foreløbige udmelding og i midtvejsreguleringen fordeles efter andelen af forsikrede ledige på landsplan, mens merudgifterne i den endelige opgørelse fordeles efter andelen af forsikrede ledige i landsdelen. I den foreløbige udmelding og i midtvejsreguleringen opgøres merudgiftsbehovet ud fra skøn, mens merudgiftsbehovet i den endelige opgørelse opgøres på baggrund af de afholdte udgifter i landsdelen. Derfor sker fordelingen i disse to udmeldinger på baggrund af andelen af ledige på landsplan, da skønnet for hele landet alt andet lige vil være mindre usikkert end skøn på landsdelsniveau.



Samlet set kan det konkluderes, at stabiliteten i reguleringen af beskæftigelsestilskuddet er forbedret fra 2010 til 2011. Dog medfører reguleringerne fra foreløbig opgørelse til endelig opgørelse stadigvæk relativt store bevægelser for kommuner, som taber fra den foreløbige opgørelse til den endelige opgørelse. Endvidere kan en gevinst i den foreløbige opgørelse ændres til et tab i den endelige beregning for nogle kommuner. Bevægelserne kan være af samme størrelsesorden, som bevægelserne forårsaget af opdateringer i det generelle tilskuds- og udligningssystem af hhv. bloktilskud, beskatningsgrundlag og udgiftsbehov.

Det bør dog holdes for øje, at en nedregulering i beskæftigelsestilskuddet typisk modsvarer af et fald i kommunens faktiske udgifter, og beskæftigelsestilskuddet adskiller sig fra det generelle system i den forstand, at kommunernes udgifter til beskæftigelsesområdet kompenseres fuldt ud på landsplan, hvilket ikke er tilfældet i det generelle system.

## 4. Opsummering af konklusioner og overvejelser om tiltag

Selve konstruktionen af kommunernes og regionernes tilskuds- og udligningssystemer indebærer, at der vil være bevægelser i tilskuds- og udligningsbeløbene fra år til år. Systemerne er designet, så de så vidt muligt skal afspejle det aktuelle udgiftspres i kommunerne hhv. regionerne. Da udgiftspreset ændrer sig løbende, afspejles dette også i systemerne. Spørgsmålet om stabilitet i systemerne skal således ses i relation til hensynet til aktualitet.

Nedenfor er opsummeret nogle hoveddiagtagelser /-konklusioner fra kapitel 2 og 3 omkring, hvad der særligt kan give anledning til udsving samt processen for opdatering. I den forbindelse indgår desuden overvejelser om behovet og mulighederne for evt. tiltag.

### 4.1 Hvad giver særligt anledning til udsving

Analyserne viser i kapitel 3, at opdateringen af bloktilskuddet er årsag til de største bevægelser for såvel kommuner som regioner. I udmeldingen 2013 for kommunerne sås dette særligt tydeligt pga. et samlet fald i bloktilskuddet.

Analyserne i kapitel 3 vedr. kommunerne viser endvidere, at de justeringer af det kommunale tilskuds- og udligningssystem, der blev indført med virkning fra 2013, på det nuværende grundlag ikke øger bevægelserne i systemet.

Det bemærkes imidlertid, at bevægelserne i de enkelte delelementer set fra kommunerne kan have forskellig karakter og at udsving i udligningsbeløb, som følger af ændringer i de socioøkonomiske kriterier kan være vanskeligere at forudse for kommuner, ligesom sammenhængen til udgiftssiden i den enkelte kommune for det pågældende budgetår kan opleves mindre klar. Det kan således også have betydning for kommunernes håndtering i budgetlægningen, at der så vidt muligt opnås tidligt kendskab til sådanne evt. udsving.

Bevægelser, der følger af alene at opdatere de kommunale udgiftsbehov, er primært forårsaget af de socioøkonomiske kriterier "personer uden beskæftigelse" og "nedgang i befolkningen" samt det demografiske kriterium "7-16 årige".

Vedr. kriteriet "personer uden beskæftigelse" skyldes noget af bevægelserne i 2013, som stammer fra dette kriterium, manglende opdatering af kriteriet i udmeldingen for 2012, men størstedelen af bevægelserne ser ud til at kunne henføres til den voldsomme konjunkturudvikling i årene 2008-2010, hvor ledigheden steg markant, hvilket har påvirket kriteriets udvikling.

Til forskel fra de øvrige socioøkonomiske kriterier indeholder kriteriet "personer uden beskæftigelse" et væsentligt konjunkturalelement, og set i lyset af kriteriets relative høje vægt i tilskuds- og udligningssystemet, må kriteriet forventes at give anledning til bevægelser i tilskuds- og udligningsbeløbene. Dette bør ses i sammenhæng med, at kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet samtidig er konjunkturfølsomme, hvilket også til en vis grad bør afspejles i tilskuds- og udligningssystemet. Bevægelserne er dog tidsmæssigt lidt forskudt pga. det lag, der er i opgørelsen.

Endelig bør det bemærkes, at konjunkturudviklingen i 2008-2010 var usædvanlig – ikke bare for Danmark, men for stort set hele verden. Historisk er der langt imellem konjunkturbevægelser i denne størrelsesorden, og man kan derfor formode, at der vil gå mange år før en konjunkturvending med samme hastighed vil ramme dansk økonomi.

Bevægelserne påvirkes også af 5 pct. grænsen i kriteriet samt det forhold, at der medtages den højeste værdi i en opgørelse for seneste år eller 3 år før. Denne forsinkelse blev ud fra en incitamentsbetragtning indført for, at kommuner med mange ledige, der gjorde en indsats for at skabe erhvervsudvikling og beskæftigelse, fik mulighed for at beholde den højere kriterieværdi i en omstillingsperiode. Den særlige konjunkturudvikling, jf. ovenfor, har her betydet, at en række kommuner med en sådan forsinkelse i kriterieværdien er hoppet over på den aktuelle opgørelse, hvilket har givet en ekstra virkning for disse kommuner.

Det bemærkes dog i øvrigt, at der var bevægelser i udgiftsbehovet for nogle kommuner for tilskudsåret 2013, som særligt kunne tilskrives dette kriterium. Dette forhold blev inddraget ved fastsættelsen af særtilskudsbeløb for særligt vanskeligt stillede kommuner for dette tilskuds-år.

På det nuværende grundlag vurderes ikke baggrund for nærmere tiltag ift. dette kriterium, men "forsinkelses"-elementet i kriteriet vil være relevant at tage op til overvejelse, når der på et senere tidspunkt gennemføres andre justeringer af det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

Vedr. det socioøkonomiske kriterium "nedgang i befolkningen" var det også i Finansieringsudvalgets betænkning 1533 en overvejelse, om kriteriet giver anledning til for store bevægelser i tilskuds- og udligningsbeløbene. Kriteriets vægt i tilskuds- og udligningssystemet er derfor fortsat holdt meget lav.

Bevægelserne i reguleringerne af beskæftigelsestilskuddet er sværere at opgøre, da ordningen har en kort historik, og endnu ikke er opgjort i to år efter samme metode. Men fra analysen af reguleringerne i beskæftigelsestilskuddet kan det overordnet konkluderes, at stabiliteten i reguleringen af beskæftigelsestilskuddet er forbedret fra 2010 til 2011, dog medfører reguleringerne fra foreløbig opgørelse til endelig opgørelse stadigvæk relativt store bevægelser for kommuner, som taber fra den foreløbige opgørelse til den endelige opgørelse. Bevægelserne kan være af samme størrelsesorden, som bevægelserne forårsaget af opdateringer af hhv. bloktilskud, beskætningsgrundlag og udgiftsbehov i det generelle tilskuds- og udligningssystem.

Det bør dog holdes for øje, at en nedregulering i beskæftigelsestilskuddet typisk modsvarer af et fald i kommunens faktiske udgifter, og beskæftigelsestilskuddet adskiller sig fra det generelle system i den forstand, at kommunernes udgifter til beskæftigelsesområdet kompenseres fuldt ud på landsplan, hvilket ikke er tilfældet i det generelle system. For nogle kommuner kan det dog være et problem, hvis både opdateringen af udligningen og beskæftigelsestilskuddet giver anledning til et væsentligt fald i indtægterne.

Ift. beskæftigelsestilskuddet kan bemærkes, at der også tidligere har indgået evt. tab/udsving i fastsættelsen af særtilskudsbeløb.

Analysen af bevægelser i regionernes tilskud som følger af alene at opdatere regionernes udgiftsbehov på sundhedsområdet såvel som udviklingsområdet viser, at bevægelserne på udviklingsområdet er små både relativt og i absolutte størrelser. På sundhedsområdet er bevægelserne mellem ca. -83 mio. kr. og +124 mio. kr., som for regionerne dog kan virke betydelige, men bevægelserne er stadig små relativt set (ca. - 0,7 pct. og +0,5 pct.). I forhold til tidligere analyser er bevægelserne ikke blevet større, og der ses således heller ikke et behov for særlige tiltag i den anledning.

## 4.2 Konkluderende bemærkninger og mulige tiltag

På baggrund af det foregående kan Finansieringsudvalget konkludere og anbefale vedr. mulige tiltag:

*Vedr. det generelle system for kommuner hhv. regioner:*

- Både det kommunale og regionale system fungerer efter hensigten, men det er en følge af indretningen af systemerne, at der kan opleves visse bevægelser i ændringen i tilskuds- og udligningsbeløbene, som følge af den årlige opdatering af de enkelte elementer i systemerne.
- Det er ændringerne i tilskuds- og udligningsbeløbene, der følger af opdateringen af socioøkonomiske (eller strukturelle) udgiftsbehov, som typisk tillægges størst betydning hos kommunerne og regionerne, hvilket kan hænge sammen med, at der først opnås et samlet billede af bevægelserne sidst i processen omkring tilskudsudmeldingerne, mens der fx i højere grad kan skønnes over de øvrige elementer, som opdateres.
- Der vurderes ikke at være baggrund for mere radikale ændringer i form af at opgøre visse kriterier med forsinkelse eller basere kriterier på gennemsnit. Det vil bryde med sammenhængene i systemerne, hæmme aktualiteten og ville ikke nødvendigvis gøre det nemmere at forklare ændringer i tilskuds- og udligningsbeløbene.
- Det vurderes relevant, at "forsinkelses"-elementet i kriteriet "personer uden beskæftigelse" i det kommunale tilskuds- og udligningssystem tages op til overvejelse, når der på et senere tidspunkt gennemføres justeringer i det kommunale tilskuds- og udligningssystem.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet vil gennem yderligere styrket dialog med Danmarks Statistik og øvrige dataleverandører sikre, at ministeriet bliver

orienteret om bl.a. udgivelsestidspunkter og ændringer i den forbindelse, så ministeriet har mulighed for at tilrettelægge processerne frem mod den kommende tilskuds- og udligningsudmelding så effektivt som muligt. Det indebærer større sikkerhed for, at Økonomi- og Indenrigsministeriet kan levere foreløbige kriterieopgørelser på de ønskede tidspunkter, ligesom det giver en bedre mulighed for kvalitetssikring og for, at Økonomi- og Indenrigsministeriet kan orientere KL og Danske Regioner i god tid om eventuelle opståede problematikker i forbindelse med opdateringen af datagrundlaget. Økonomi- og Indenrigsministeriet vil prioritere at få foreløbige kriterier opgjort så tidligt som muligt i processen omkring tilskudsmeldingerne.

- Forsøgsvis vil ministeriet levere to "pakker" af foreløbige kriterier til KL – en tidligt i forløbet (ultimo april/primomaj) og en senere i forløbet i umiddelbar forlængelse af økonomiaftalen for 2015. Parterne må fortsat være ansvarlige for i kommunikationen med kommunerne at sikre, at systemets sammenhæng fortsat står klar og understrege betydningen af de udestående usikkerhedsmomenter.

*Vedr. selvbudgettering for kommunerne:*

Det vurderes, at eventuelle stabilitetsproblemer i forbindelse med selvbudgettering er af mere begrænset karakter men, at det vil være relevant at tage følgende op til overvejelse, når der på et senere tidspunkt gennemføres justeringer i det kommunale tilskuds- og udligningssystem:

- En ændring af opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov, således at kommunens selvbudgettede udgiftsbehov beregnes som kommunens selvbudgettede udgiftsbehov vedr. folketal tillagt kommunens statsgaranterede udgiftsbehov vedr. rejsetid og socioøkonomi.
- En ændring af beregningen af overudligningen.
- En ændring af den nuværende metode for opgørelsen af det udgiftsniveau, der indgår i beregningen af kommunernes udgiftsbehov.

*Vedr. beskæftigelsestilskuddet for kommunerne:*

- Det kan konkluderes, at stabiliteten i reguleringen af beskæftigelsestilskuddet er forbedret fra 2010 til 2011. Dog medfører reguleringerne fra den foreløbige opgørelse af tilskuddet til den endelige opgørelse stadigvæk relativt store bevægelser. Da beskæftigelsestilskuddet endnu ikke har været beregning med udgangspunkt i samme model for flere år, har det ikke været muligt at foretage en egentlig undersøgelse af stabiliteten over flere år. Analyserne i denne rapport vurderes ikke på det foreliggende grundlag at give baggrund for at ændre i metoden for opgørelsen af beskæftigelsestilskuddet.

## 5. Bilag A

**Tabel 5.1**

Fordeling af aldersbestemt udgiftsbehov og bloktilskud på sundhedsområdet i 2013 med indbyggertallene for 2009-2013

	Udgiftsbehov, mio. kr.					Bloktilskud 2013, mio. kr.				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
Hovedstaden	23.431	23.461	23.600	23.722	23.839	18.473	18.497	18.606	18.703	18.794
Sjælland	12.184	12.154	12.083	12.030	11.967	9.606	9.582	9.526	9.485	9.435
Syddanmark	17.542	17.517	17.455	17.390	17.347	13.830	13.810	13.762	13.711	13.677
Midtjylland	17.612	17.660	17.693	17.721	17.739	13.886	13.923	13.949	13.971	13.986
Nordjylland	8.534	8.511	8.473	8.440	8.412	6.728	6.710	6.680	6.654	6.632

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 5.2**

**Fordeling af aldersbestemt udgiftsbehov og bloktilskud på sundhedsområdet i 2013 med grundvægte for 2009-2013**

	Udgiftsbehov, mio. kr.					Bloktilskud 2013, mio. kr.				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
Hovedstaden	24.374	24.349	24.326	24.338	24.311	19.217	19.197	19.179	19.188	19.167
Sjælland	12.160	12.174	12.193	12.187	12.207	9.587	9.598	9.613	9.609	9.624
Syddanmark	17.705	17.714	17.718	17.712	17.724	13.959	13.966	13.969	13.964	13.974
Midtjylland	18.103	18.097	18.096	18.100	18.087	14.272	14.268	14.267	14.270	14.260
Nordjylland	8.585	8.592	8.594	8.590	8.598	6.768	6.774	6.776	6.772	6.778

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 5.3**  
**Udviklingen 2009-2010, socioøkonomisk bestemt, mio. kr.**

Region	Socio- økon- omisk bestemt	Børn af enlige forsør- gere	Enlige 65+ årige	Personer i udlejn. boliger	Familier på over- førsels- indkomst	Tabte leveår	Psyki- atriske patienter	Skizo- frene patienter	Indbyg- gere på øer uden fast for- bindelse	Rejsetid
Hoved- staden	-63	-34	1	-11	23	-36	-3	-4	0	0
Sjælland	82	23	4	0	31	21	1	1	0	2
Syd- danmark	31	22	-1	1	0	8	0	1	0	0
Midt- jylland	-55	-17	-1	6	-43	0	2	0	0	-2
Nord- jylland	7	6	-2	4	-11	8	1	1	0	-1

Kilde: Egne beregninger



**Tabel 5.4**  
Udviklingen 2010-2011, socioøkonomisk bestemt, mio. kr.

Region	Socio- økon- omisk bestemt	Børn af enlige forsør- gere	Enlige 65+ årige	Personer i udlejn. boliger	Familier på over- førsels- indkomst	Tabte leveår	Psyki- atriske patienter	Skizo- frene patienter	Indbyg- gere på øer uden fast for- bindelse	Rejsetid
Hoved- staden	34	5	-2	3	14	10	3	1	0	1
Sjælland	-35	-11	4	0	-13	-12	-1	0	0	-1
Syd- danmark	-5	-17	-2	-4	4	16	-3	0	0	0
Midt- jylland	39	25	2	1	7	0	2	0	0	1
Nord- jylland	-29	-2	-2	0	-11	-13	-1	-1	0	-1

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 5.5**  
Udviklingen 2011-2012, socioøkonomisk bestemt, mio. kr.

Region	Socio- økon- omisk bestemt	Børn af enlige forsør- gere	Enlige 65+ årige	Personer i udlejn. boliger	Familier på over- førsels- indkomst	Tabte leveår	Psyki- atriske patienter	Skizo- frene patienter	Indbyg- gere på øer uden fast for- bindelse	Rejsetid
Hoved- staden	-62	1	-1	10	-75	-6	5	2	1	1
Sjælland	-19	3	4	-3	-4	-18	-1	0	0	-1
Syd- danmark	21	-3	-1	-4	17	15	-4	1	1	-1
Midt- jylland	39	-1	0	-1	41	0	1	-2	-1	1
Nord- jylland	24	1	-2	-2	22	9	-1	-2	0	0

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 5.6**  
Udviklingen 2012-2013, socioøkonomisk bestemt, mio. kr.

Region	Socio- økon- omisk bestemt	Børn af enlige forsør- gere	Enlige 65+ årige	Personer i udlejn. boliger	Familier på over- førsels- indkomst	Tabte leveår	Psyki- atriske patienter	Skizo- frene patienter	Indbyg- gere på øer uden fast for- bindelse	Rejsetid
Hoved- staden	-34	-8	-1	6	-6	-2	-14	-9	0	1
Sjælland	2	-3	3	-1	4	-2	1	1	-1	0
Syd- danmark	58	7	-1	-3	27	13	8	8	1	-1
Midt- jylland	-12	2	1	0	-19	0	3	0	0	-1
Nord- jylland	-12	2	-2	-1	-7	-9	3	1	0	2

Kilde: Egne beregninger

## 6. Bilag B

**Tabel 6.1**  
Udviklingen 2009-2010, strukturelt bestemt, mio. kr.

	Strukturelt bestemt	Indbyggere uden for bymæssig bebyggelse	Rejsetid	Ledige 20-59 årige	Personer uden vidg. udd.	20-59 årige lønmodtagere på grundniveau	Biler pr. kilometer vej	Personer med mere end 12 km ml. arbejde og bopæl	Kilometer privatanespor
Hovedstaden	-3,9	0,1	0,0	2,6	-0,2	-0,2	0,7	-6,8	0,0
Sjælland	0,2	0,0	0,2	0,6	0,0	-0,3	-0,6	0,3	0,0
Syddanmark	1,0	0,0	0,0	-0,8	0,0	0,1	-0,5	2,2	0,0
Midtjylland	0,5	0,0	-0,2	-2,1	0,2	0,2	-0,5	2,9	0,0
Nordjylland	2,2	-0,1	-0,1	-0,3	0,0	0,3	1,0	1,5	0,0

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 6.2**  
Udviklingen 2010-2011, strukturelt bestemt, mio. kr.

	Strukturelt bestemt	Indbyggere uden for bymæssig bebyggelse	Rejsetid	Ledige 20-59 årige	Personer uden vidg. udd.	20-59 årige lønmodtagere på grundniveau	Biler pr. kilometer vej	Personer med mere end 12 km ml. arbejde og bopæl	Kilometer privatanespor
Hovedstaden	-4,1	-0,4	0,1	-3,8	0,0	0,6	-0,7	0,0	0,0
Sjælland	-1,7	0,0	-0,1	-0,5	-0,2	-0,1	-0,8	0,0	0,0
Syddanmark	1,5	0,1	-0,1	1,1	0,0	-0,2	0,5	0,0	0,0
Midtjylland	4,4	0,2	0,1	3,6	0,2	-0,1	0,5	0,0	0,0
Nordjylland	-0,1	0,1	-0,1	-0,4	-0,1	-0,1	0,4	0,0	0,0

Anm.: Kriteriet "Personer med mere end 12 km mellem arbejde og bopæl" blev ikke opdateret til tilskudsåret 2011.

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 6.3****Udviklingen 2011-2012, strukturelt bestemt, mio. kr.**

	Strukturelt bestemt	Indbyggere uden for bymæssig bebyggelse	Rejsetid	Ledige 20-59 årige	Personer uden vidg. udd.	20-59 årige lønmodtagere på grundniveau	Biler pr. kilometer vej	Personer med mere end 12 km arbejde og bopæl	Kilometer privatbanespor
Hovedstaden	-3,6	0,0	0,1	1,5	0,0	0,0	-4,2	-1,0	0,0
Sjælland	1,8	-0,1	-0,1	0,7	0,0	0,0	1,4	-0,2	0,0
Syddanmark	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0
Midtjylland	1,2	0,2	0,1	-1,4	0,0	0,0	1,4	0,9	0,0
Nordjylland	0,6	0,0	0,0	-0,7	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0

Anm.: Kriterierne "Personer uden videregående uddannelse" og "20-59 årige lønmodtagere på grundniveau" blev ikke opdateret til tilskudsåret 2012".

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 6.4****Udviklingen 2012-2013, strukturelt bestemt, mio. kr.**

	Strukturelt bestemt	Indbyggere uden for bymæssig bebyggelse	Rejsetid	Ledige 20-59 årige	Personer uden vidg. udd.	20-59 årige lønmodtagere på grundniveau	Biler pr. kilometer vej	Personer med mere end 12 km arbejde og bopæl	Kilometer privatbanespor
Hovedstaden	3,4	0,0	0,1	1,0	0,5	2,5	-0,7	0,0	0,0
Sjælland	-0,4	0,0	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	0,1	0,0
Syddanmark	-0,1	0,1	-0,1	0,2	-0,2	-0,8	1,2	-0,4	0,0
Midtjylland	-1,6	-0,1	-0,1	-0,5	-0,2	-0,8	-0,2	0,3	0,0
Nordjylland	-1,4	0,0	0,2	-0,5	0,0	-0,8	-0,2	-0,1	0,0

Kilde: Egne beregninger

## 7. Bilag C

*Beregningseksempel for Herlev Kommune:*

Eksemplet viser kommunens udgiftsbehov og udligningsbeløb vedr. hovedstadsudligningen.

Det fremgår af eksemplet, at:

Herlev Kommune har et statsgaranteret udgiftsbehov på:

Bilag C tabel 7.1 kol(5) pkt. 19: 1.753.730 (1.000 kr.).

Ved en stigning i beskatningsgrundlag og folketallet på 10 procent (2.658 personer) vil den nuværende beregningsmetode give et selvbudgetteret udgiftsbehov på:

Bilag C tabel 7.2 kol(5) pkt. 28: 1.929.077 (1.000 kr.).

Ved den alternative metode vil stigningen i folketallet på 2.658 personer give et noget lavere selvbudgetteret udgiftsbehov på:

Bilag C tabel 7.2 kol(6) pkt. 28: 1.867.979 (1.000 kr.).

Hvis det forudsættes, at det samlede folketal og de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter er uændrede i forhold til statsgarantien, og det forudsættes, at kommunen desuden har skønnet folketallet korrekt, og at kommunens endelige folketal har samme aldersfordeling som ved statsgarantien, bliver det endelige udgiftsbehov på:

Bilag C tabel 7.1 kol(6) pkt. 19: 1.867.979 (1.000 kr.).

I beregningseksemplet beregnes udgiftsbehovet således korrekt ved anvendelse af den alternative metode, mens den nuværende metode indebærer, at kommunens udgiftsbehov overvurderes.

Eksemplet er bygget op omkring et betydeligt fejlskøn i statsgarantiens folketal på 10 procent. Under denne forudsætning samt uændret samlet beskatningsgrundlag kan der beregnes et reguleringsbeløb i hovedstadsudligningen på:

Bilag C tabel 7.3 kol(2) pkt C.10: 16.488 (1.000 kr.).

Mens den alternative beregningsmetode vil give et reguleringsbeløb på 0 kr.

Bilag C tabel 7.3 kol(3) pkt C.10: 0 (1.000 kr.).

Tabel 7.1

Herlev Kommunes udgiftsbehov vedr. hovedstadsudligningen, som beregnet endeligt og ved statsgarantien forudsat, at kommunens folketal og beskatningsgrundlag er 10 pct. højere end statsgarantien

	Statsgaranteret folketal	Ændring i folketal	Budgetteret folketal	Enhedsbeløb, 1.000 kr.	Foreløbigt statsgaranteret udgiftsbehov (1)x(4)	Endeligt beregnet udgiftsbehov (3)x(4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
01 Antal 00 – 05	1.852	185	2.037	66,623	123.386	135.722
02 Antal 06 – 16	3.632	363	3.995	85,890	311.954	343.145
03 Antal 17 – 19	1.062	106	1.168	34,082	36.195	39.814
04 Antal 20 – 24	1.527	153	1.680	20,186	30.824	33.906
05 Antal 25 – 29	1.158	116	1.274	21,633	25.051	27.555
06 Antal 30 – 34	1.467	147	1.614	22,514	33.029	36.331
07 Antal 35 – 39	1.732	173	1.905	23,112	40.029	44.031
08 Antal 40 – 44	1.740	174	1.914	24,953	43.419	47.760
09 Antal 45 – 49	2.088	209	2.297	27,043	56.466	62.111
10 Antal 50 – 54	1.912	191	2.103	30,264	57.865	63.651
11 Antal 55 – 59	1.820	182	2.002	33,204	60.432	66.474
12 Antal 60 – 64	1.632	163	1.795	33,595	54.827	60.309
13 Antal 65 – 74	2.707	271	2.978	29,659	80.286	88.314
14 Antal 75 – 84	1.609	161	1.770	62,430	100.450	110.494
15 Antal 85 og derover	646	65	711	136,911	88.444	97.288
16 Sum	26.584	2.658	29.242		1.142.657	1.256.905
17 Udgiftsbehov vedr. rejsetidskriterium, 1.000 kr. (23.873 x 0,760)					18.139	18.139
18 Udgiftsbehov vedr. socioøkonomiske udgiftsbehov, 1.000 kr.					592.935	592.935
19 Udgiftsbehov, i alt, 1.000					1.753.730	1.867.979

kr. (jf. 16+17+18)	.	.	.	.
20 Folketal	.	.	26.584	29.242
21 Udgiftsbehov pr. indbygger, 1.000 kr.	.	.	65,969	63,880

Kilde: Egne beregninger



**Tabel 7.2**

**Herlev Kommunes udgiftsbehov vedr. hovedstadsudligning, som beregnet ved selvbudgettering forudsat, at kommunens folketal og beskatningsgrundlag er 10 pct. højere end statsgarantien**

	Statsgaranteret folketal (jf. tabel 7.1, kol(1), pkt. 16)	Budgetteret folketal (jf. tabel 7.1, kol(3), pkt. 16)	Beregnet gns. enhedsbeløb, 1.000 kr.	Nuværende metode Budgetteret udgiftsbehov	Alternativ metode Endeligt beregnet udgiftsbehov
	(1)	(2)	(4)	(5)	(6)
22 Udgiftsbehov vedr. folketal	26.584		((5)/(1)) 42,983	1.142.657 <sup>1</sup>	
23 Udgiftsbehov, i alt	26.584		((5)/(1)) 65,969	1.753.730 <sup>2</sup>	
24 Øvrige konstante udgiftsbehov pr indb. (jf. 23-22)			22,987		
25 Nuværende beregning		29.242	(jf. 23) 65,969	((3)*(4)) 1.929.077	
26 Beregning for udgiftsbehov vedr. folketal		29.242	(jf. 22) 42,983		((3)*(4)) 1.256.905
27 Beregning for konstant udgiftsbehov	26.584		(jf. 24) 22,987		((1)*(4)) 611.074
28 Udgiftsbehov, i alt (jf. 25+26+27)				1.929.077	1.867.979
29 Budgetteret Folketal				29.242	29.242
30 Udgiftsbehov pr. indbygger, 1.000 kr. (jf. 28/29)				65,969	63,880

Note 1: jf. tabel 7.1, kol(5), pkt. 16

Note 2: jf. tabel 7.1, kol(5), pkt. 19

Kilde: Egne beregninger

**Tabel 7.3**

Beregnet hovedstadsudligning i 1.000 kr. for Herlev Kommune til afregning i 2013 og ved den endelige regulering ved alternativ selvbudgetteringsmetode forudsat, at kommunens folketal og beskatningsgrundlag er 10 pct. højere end statsgarantien

	Foreløbig statsgaranti (1)	Nuværende selv-budgettering (2)	Alternativ metode selvbudgettering (3)	Endelig statsgaranti (4)
A.06 Beskatningsgrundlag 1.000 kr.	5.073.530	5.580.884	5.580.884	5.580.884
A.07 Kommunens folketal 1.1.2013	26.584 <sup>1</sup>	29.242 <sup>3</sup>	29.242 <sup>5</sup>	29.242 <sup>7</sup>
C.01 Beskatningsgrundlag i kr. pr. indb. (A.06 / A.07)	190,849	190,852	190,852	190,852
C.02 Gennemsnitligt beskatningsniveau 2013	0,304	0,304	0,304	0,304
C.03 Beregnet skatteindtægt (C.01 x C.02)	57,992	57,993	57,993	57,993
C.04 Udgiftsbehov pr. indbygger	65,969 <sup>2</sup>	65,969 <sup>4</sup>	63,880 <sup>6</sup>	63,880 <sup>8</sup>
C.05 Forskel (C.04 - C.03)	7,977	7,977	5,887	5,887
C.06 Udligningsniveau	0,27	0,27	0,27	0,27
C.07 Kommunens folketal 1.1.2013	26.584 <sup>1</sup>	29.242 <sup>3</sup>	29.242 <sup>5</sup>	29.242 <sup>7</sup>
C.08 Beregnet udligningsbeløb (C.05 x C.06 x C.07)	57.260	62.979	46.482	46.482
C.09 12-Afrundet udligningsbeløb	57.264	62.976	46.488	46.488
C.10 Endeligt reguleringsbeløb		-16.488	0	

Note 1: Jf. tabel 7.2, kol(5), pkt. 20

Note 2: Jf. tabel 7.1, kol(5), pkt. 21

Note <sup>3</sup>: Jf. tabel 7.2, kol(5), pkt. 29

Note <sup>4</sup>: Jf. tabel 7.2, kol(5), pkt.30

Note <sup>5</sup>: Jf. tabel 7.2, kol(6), pkt. 29

Note <sup>6</sup>: Jf. tabel 7.2, kol(6), pkt. 30

Note <sup>7</sup>: Jf. tabel 7.1, kol(6), pkt. 20

Note <sup>8</sup>: Jf. tabel 7.1, kol(6), pkt. 21

Kilde: Egne beregninger

I Bilag C tabel 7.4 forudsættes det, at Herlev Kommune fastholder sin udskrivningsprocent på 23,7 uændret.

I Bilag C tabel 7.5 forudsættes det, at Herlev Kommunen nedsætter udskrivningsprocenten fra 23,7 til 22,7 procent.

Med uændret udskrivningsprocent vil den nuværende fastholdte beregningsmetode betyde en regulering af overudligningsbeløbet på

Bilag C tabel 7.4 kol (2) pkt.C.10: 1.104 (1.000 kr.).

Mens den alternative genberegningsmetode vil give et reguleringsbeløb på 0 kr.

Bilag C tabel 7.4. kol (3) pkt C.10: 0 (1.000 kr.).

Reguleringsbeløbet bliver større, numerisk set, hvis det forudsættes, at Herlev Kommune nedsætter udskrivningsprocenten med 1 pct.point. Reguleringsbeløbet vedr. overudligningen bliver herefter:

Bilag C tabel 7.5 kol (2) pkt.C.10: -4.104 (1.000 kr.).

Mens den alternative genberegningsmetode vil give et reguleringsbeløb på 0 kr.

Bilag C tabel 7.5 kol (3) pkt C.10: 0 (1.000 kr.).

**Tabel 7.4**

**Beregnet overudligning vedr. hovedstadsudligning i 1.000 kr. (uændret udskrivningsprocent) for Herlev Kommune til afregning i 2013 og ved den endelige regulering ved alternativ selvbudgetteringsmetode forudsat, at kommunens folketal og beskatningsgrundlag er 10 pct. højere end statsgarantien**

	Foreløbig statsgaranti	Nuværende selvbudgettering (uændret som ved statsgaranti)	Alternativ metode selvbudgettering (uændret udskrivningsprocent)	Endelig statsgaranti
	(1)	(2)	(3)	(4)
A.02 Udskrivningsprocent 2013	23,70		23,70	23,70
A.03 Maksimalt udligningsniveau	0,2421		0,2421	0,2421
C.01 Beskatningsgrundlag i kr. pr. indb. (jf. tabel 7.3, pkt. C.1)	190,849		190,852	190,852
C.02 Gennemsnitligt beskatningsniveau 2013	0,304		0,304	0,304
C.03 Beregnet skatteindtægt (C.01 x C.02)	57,992		57,993	57,993
C.04 Udgiftsbehov pr. indbygger	65,969 <sup>1</sup>		63,880 <sup>3</sup>	63,880 <sup>5</sup>
C.05 Forskel (C.04 - C.03)	7,977		5,887	5,887
C.06 Overudligningskorrektur	-0,03		-0,03	-0,03
C.07 Kommunens folketal 1.1.2013	26.584 <sup>2</sup>		29.242 <sup>4</sup>	29.242 <sup>6</sup>
C.08 Beregnet overudlignings (C.05 x C.06 x C.07)	-5.909		-4.797	-4.797
C.09 12-Afrundet udligningsbeløb	-5.904	-5.904	-4.800	-4.800
C.10 Endeligt reguleringsbeløb		1.104	0	

Note <sup>1</sup>: Jf. tabel 7.1, kol(5), pkt. 21

Note <sup>2</sup>: Jf. tabel 7.1, kol(5), pkt. 20

Note <sup>3</sup>: Jf. tabel 7.2, kol(6), pkt. 30

Note <sup>4</sup>: Jf. tabel 7.2, kol(6), pkt. 29

Note <sup>5</sup>: Jf. tabel 7.1, kol(6), pkt. 21

Note <sup>6</sup>: Jf. tabel 7.1, kol(6), pkt. 20

Kilde: Egne beregninger

Tabel 7.5

Beregnet overudligning i hovedstadsudligning i 1.000 kr. - udskrivningsprocent nedsat med 1,0 procentpoint for Herlev Kommune til afregning i 2013 og ved den endelige regulering ved alternativ selvbudgetteringsmetode forudsat, at kommunens folketal og beskatningsgrundlag er 10 pct. højere end forudsat ved statsgarantien

	Foreløbig statsgaranti	Nuværende selv-budgettering (uændret som ved statsgaranti)	Alternativ metode selv-budgettering (ændret udskrivningsprocent)	Endelig statsgaranti
	(1)	(2)	(3)	(4)
A.02 Udskrivningsprocent 2013	23,70		23,70	23,70
A.03 Maksimalt ud-ligningsniveau	0,2421		0,2421	0,2421
C.01 Beskatningsgrundlag i kr. pr. indb. (jf. tabel 7.3, pkt. C.1)	190,849		190,852	190,852
C.02 Gennemsnitligt beskatningsniveau 2013	0,304		0,304	0,304
C.03 Beregnet skatteindtægt (C.01 x C.02)	57,992		57,993	57,993
C.04 Udgiftsbehov pr. indbygger	65,969 <sup>1</sup>		63,880 <sup>3</sup>	63,880 <sup>5</sup>
C.05 Forskel (C.04 - C.03)	7,977		5,887	5,887
C.06 Overudligningskorrektur	-0,03		-0,06	-0,06
C.07 Kommunens folketal 1.1.2013	26.584 <sup>2</sup>		29.242 <sup>4</sup>	29.242 <sup>6</sup>
C.08 Beregnet overudlignings (C.05 x C.06 x C.07)	-5.909		-10.009	-10.009
C.09 12-Afrundet ud-ligningsbeløb	-5.904	-5.904	-10.008	-10.008
C.10 Endeligt reguleringsbeløb		-4.104	0	

Note 1: Jf. tabel 7.1, kol(5), pkt. 21

Note 2: Jf. tabel 7.1, kol(5), pkt. 20

Note 3: Jf. tabel 7.2, kol(6), pkt. 30

Note 4: Jf. tabel 7.2, kol(6), pkt. 29

Note 5: Jf. tabel 7.1, kol(6), pkt. 21

Note 6: Jf. tabel 7.1, kol(6), pkt. 20

Kilde: Egne beregninger