



Finansieringsreformer – Reformen af tilskuds- og udligningssystemet

FOKUS-NYT

nr. 26 | oktober 2004

FOrum for
Kvalitet og
Udvikling i offentlig
Service

FOKUS (FORum for Kvalitet og Udvikling i offentlig Service) er et initiativ, som skal styrke arbejdet med kvalitetsudvikling i amter og kommuner.

Parterne bag FOKUS er:

- ◆ KL
- ◆ Amtsrådsforeningen
- ◆ DSI – Institut for Sundhedsvæsen
- ◆ AKF – Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut
- ◆ Frederiksberg Kommune
- ◆ Københavns Kommune
- ◆ KTO – Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte
- ◆ Kommunaldirektørkredsen
- ◆ Amtsdirektørkredsen

FOKUS arrangerer jævnligt gånjemmøder og andre aktiviteter om kvalitetsudvikling i amter og kommuner. Denne pjece indeholder synspunkter og budskaber fra FOKUS' gånjemmøde den 25. februar 2004. Læs mere om FOKUS' aktiviteter på www.fokus-net.dk.

FOKUS støtter udarbejdelsen af pjecerne gennem en bevilling fra Det Kommunale Momsfond. De synspunkter, der bliver fremsat i denne pjece, deles ikke nødvendigvis af alle parterne bag FOKUS

Redaktion af pjecen: Helle Glæsner, FOKUS-sekretariatet.

Layout: susterbrandt

Forord

Det kommunale tilskuds- og udligningssystem skal sikre, at der opnås et ligeligt økonomisk grundlag kommunerne og amterne imellem. Det skal desuden understøtte en hensigtsmæssig adfærd og en effektiv opgavevaretagelse i kommuner og amter.

Strukturreformen vil i kraft af nye og større kommuner og i kraft af en omfordeling af de offentlige opgaver få stor betydning for det fremtidige udligningssystem. Derfor blev der på FOKUS' gånjemøde den 25. februar 2004 lagt op til diskussion af Finansieringsudvalgets betænkning »Et nyt udligningssystem« og af, hvilke principper der skal have indflydelse på reformerne af den kommunale udligning.

På mødet blev der diskuteret spørgsmål som: Er det politik eller en faglig vurdering, der skal ligge til grund for den kommunale udligning? Skal tilskud og udligning til kommuner og amter fordeles efter principper baseret på enkelhed eller på retfærdighed? Og skal og kan der tages hensyn til incitamentsmæssige virkninger af udligningen?

Pjecen her præsenterer to af de tre indlæg på mødet:

Formand for Finansieringsudvalget Niels Jørgen Mau præsenterer betænkningen og kommenterer de væsentligste punkter. Han stiller skarpt på spørgsmål som incitamenterne i udligningssystemet, problematikken mellem enkelhed og retfærdighed, og om det er borgernes eller kommunens økonomi, der skal være grundlaget for udligningen.

Jens Blom-Hansen giver sit bidrag til debatten ved at sætte fokus på den ulige vægtning af de »to ben« i udligningssystemet: Målingen af de økonomiske forskelle imellem kommunerne og udligningsniveauet. Jens Blom-Hansen efterlyser større fokus på udligningsniveauet både forskningsmæssigt og politisk, for at en udligningsreform i kølvandet på strukturreformen kan afhjælpe de fattige kommuners strukturelle fastlåsthed.

Finansieringsudvalgets arbejde med en reform af tilskuds- og udligningssystemet

Af Niels Jørgen Mau, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

1. Baggrund

Efter et langt tilløb kom i januar 2004 Finansieringsudvalgets betænkning med den fremadrettede titel »Et nyt udligningssystem«. Herefter var scenen sat for en diskussion om nogle 'klassiske' problemstillinger vedrørende kommunal udligning. I det følgende vil enkelte af disse diskussioner blive berørt og nogle af hovedresultaterne fra udvalgets arbejde opridset.

Det første, man kan spørge om, er diskussionens og betækningsarbejdets karakter: er det en fagøkonomisk eksercits? – Eller er det et fordelingspolitisk udsagn – udskrevet over godt 1100 sider? Kan der i det hele taget svares klart herpå?

2. Er det politik eller en faglig vurdering, der skal ligge til grund for udligningssystemet?

En indgangsvinkel til dette emne kan være overvejelser om, hvem der ytrer sig i debatten om udligningsspørgsmål. Umiddelbart hæfter man sig ved, at emnet »udligning« ikke synes at optræde særligt hyppigt i den offentlige debat.

En nærliggende forklaring herpå kunne være, at det er frygteligt indviklet – eller sagt pænere: emnet er komplekst. Det synes at være en nærmest internationalt anerkendt konvention, at der kun er ganske få, der »forstår« systemet – uanset om det handler om udligning i Holland, UK, Norge eller Danmark. Det er dog givetvis ikke en konvention, der dækker virkeligheden! Det er muligt, at det kun er få, som har fuld indsigt i alle detaljer i systemet. Principperne i udligningen er dog – eller burde være – nogenlunde tilgængelige: at sikre ligelige økonomiske vilkår for de enkelte kommunale enheder uanset forskelle i udefra givne økonomiske forhold.

Det er indtrykket, at der såvel fra presse som fra politikere er en vis tilbageholdenhed med hensyn til at tage længere debatter om principperne i udligningen. Det kan skyldes kompleksitet i teknikken, men formentlig også andre forhold.

Øjensynligt er debatten også præget af, at der er et vanskeligt fordelingspolitisk aspekt i udligningsdiskussionen. Udligningen har således nogle relationer til gængse fordelingspolitiske målsætninger om fordeling af forbrugsmuligheder mellem forskellige befolkningsgrupper, men det er vanskeligt at gennemskue, hvordan disse forbrugsmuligheder påvirkes mere præcist – i og med at udligningen jo ikke retter sig mod personer, men mod kommuner. Hertil kommer, at en række andre hensyn skal tages i betragtning i indretningen af et udligningssystem. Forhold, som kan være komplicerede at behandle og kommunikere i en politisk debat. Det er spørgsmål som: Hvorledes påvirkes fordelingen regionalt og landsdelsmæssigt? Hvordan er de incitamentsmæssige virkninger? Hvor meget vægter hensynet til et enkelt system i forhold til ønsket om at opnå størst mulig »retfærdighed« (mere herom nedenfor)? Og endelig: Hvordan er sammenhængen mellem graden af decentralisering i den offentlige sektor og udligningssystemets muligheder?

Ses der herefter på, i hvilket omfang forskningsverdenen og fagøkonomerne behandler emnet, synes der også her at være en vis tilbageholdenhed. Som undtagelser kan nævnes rapporten fra Det Økonomiske Råd fra 2002 og visse spredte publikationer fra eksempelvis AKF. Her kan det næppe være emnets kompleksitet, der er en hindring, men måske omvendt det fordelingspolitiske islæt.

I dette lys kan det ikke overraske, at det er et embedsmandsudvalg, som er blevet bedt om at vurdere udligningssystemet. Her i skikkelse af det såkaldte Finansieringsudvalg, som igennem en årrække har behandlet emner om kommunal finansiering og stået bag en række betænkninger på feltet. Finansieringsudvalget, som er sammensat af embedsmænd m/k fra ministerier og kommunale parter, har dog også på særlige områder inddraget faglig ekspertise vedr. bl.a. statistiske vurderinger.

Måske kan det forsigtigt konkluderes, at der lader til at være en almindelig opfattelse af, at der både er et vist politisk indhold og et vist fagligt indhold i udformningen af udligningssystemet. En væsentlig del af grundlaget for systemet forventes således at hvile på faglige vurderinger, men emnet er dog alligevel så »politisk«, at det ikke helt er velegnet til behandling i et rent fagligt miljø helt adskilt fra den politiske verden.

3. Finansieringsudvalgets betænkning

Betænkningens 1128 sider skal ikke gennemgås her, men nogle hovedpunkter kan give et vist indtryk af arbejdet, som i øvrigt har været præget af flere mellemstationer og skiftende kommissorier undervejs.

Udvalgets arbejde blev oprindeligt igangsat i slutningen af 2000 af den daværende SR-regering. Emnet var bl.a. bragt på bane af kommunefore-

ningen Det Skæve Danmark, med særlig fokus på de økonomisk udsatte kommuner, og indgik også som et punkt i kommuneaftalen for 2001. Ved VK-regeringens tiltræden blev kommissoriet udvidet. Ud over status for det gældende system og vurdering af systemets evne til at opnå ligelighed blev nu også hensynet til et enkelt system understreget. Endvidere blev incitamentet til en bestemt kommunal adfærd – såvel positive til negative – som kunne udgå fra systemet, vurderet. Endelig medførte nedsættelsen af Strukturkommissionen, at iværksættelsen af udligningsændringer timingsmæssigt måtte udsættes til en kommunalreforms gennemførelse. Det betød, at udvalget kunne få lidt længere tid til betækningsarbejdet, men skulle dog, inden den endelige betænkning kunne færdiggøres, fremkomme med forslag til, hvordan der midlertidigt kunne ske en begrænset justering af det gældende system. Formålet hermed var at sikre, at udligningssystemet kunne fungere hensigtsmæssigt indtil strukturreformens gennemførelse¹⁾.

I den endelige betænkning fra Finansieringsudvalget fra januar 2004 er elementerne følgende:

- a) analyser og vurderinger
- b) refleksioner
- c) konkrete overvejelser eller forslag
- d) modeller.

Her vil i første omgang punkt a og c blive kommenteret. Punkt b berøres herefter for nogle udvalgte problemstillinger vedkommende. Hvad angår punkt d henvises der til betænkningen for en nærmere gennemgang af modellerne²⁾. Her skal blot konstateres, at modellerne kan karakteriseres som en form for regneeksempler på forskellige kombinationer af forslagene og overvejelserne fra punkt b, som dels viser spændvidden i disse overvejelser, dels muliggør en illustration af de mere kontante byrdefordelingsmæssige resultater og samlede virkninger på incitamentet.

For en ordens skyld skal det anføres, at der naturligvis er en vis subjektivitet i den følgende beskrivelse af udvalgets arbejde. Artiklens forfatter har været formand for udvalget og vil bestræbe sig på en afbalanceret beskrivelse, men der har været mange opfattelser og kompromiser i arbejdet, ligesom der optræder en del mindretalsudtalelser. Også her gælder, at »det sete afhænger af øjnene, der ser«.

1) Finansieringsudvalgets rapport fra januar 2003 »Forberedelse af de nødvendige tilpasninger i tilskuds- og udligningssystemet...«, hvis anbefalinger stort set blev fulgt i en efterfølgende lovændring.

2) Nærmere bestemt bind 2, kapitel 23.

4. Analyser og vurderinger

Analyser og vurderinger kan – i komprimeret form – omtales under nedenstående syv overskrifter.

Robin Hood lever også i det eksisterende system!

Udligningssystemet har i en periode været under kritik for ikke at leve op til sit formål – forstået som at tilføre midler fra kommuner med et godt økonomisk udgangspunkt til kommuner, som er mindre gunstigt stillede i udgangssituationen. Der er ligefrem blevet talt om, at »Robin Hood vender på hovedet«. Kritikken er muligvis en følge af, at bloktilskuddet fordeles efter skattegrundlagenes størrelse – dvs. så de »rige« får mest.

Beregninger foretaget af Finansieringsudvalget med inddragelse af alle tilskuds- og udligningsordninger, inklusive bloktilskud og særlige udligningsordninger, viser dog – heldigvis kan man sige – det modsatte. Med en form for rangordning af kommunerne i seks grupper efter økonomisk udgangspunkt dokumenteres det, at der overføres betydelige beløb via systemet. Eksempelvis modtager den dårligst stillede kommunegruppe tilskud modsvarende godt 3 procent af skattegrundlaget, hvorimod den bedst stillede afleverer, hvad der svarer til godt 6 skatteprocentpoints.

Udviklingen i service, udskrivningsgrundlag og skat – mod større ensartethed

Finansieringsudvalget har gennemført en analyse af udviklingen i serviceniveauer, udskrivningsgrundlag og skatteprocenter over årene. Det viser sig, at serviceniveauerne er konvergeret mod større lighed, idet de økonomisk vanskeligst stillede kommuner har haft en betydeligt kraftigere vækst i det målte serviceniveau end de bedre stillede kommuner. Det kan skyldes udligning, men det er måske snarere et resultat af, at de førstnævnte kommuner også har haft den procentvis bedste udvikling i indtægtsgrundlaget. På trods af en forbedring i det såkaldte skat-serviceforhold for disse kommuner, har der alligevel været tale om et vist gennemslag i skatteprocenterne. Det skal forstås på den måde, at det fra en ren skatteydernesvinkel er blevet (lidt) mindre attraktivt at bo i de mindre godt stillede kommuner set i forhold til de øvrige kommuner.

1984-udligning eller 2004-udligning – hvem vinder?

Finansieringsudvalget har gennemført beregninger af, hvordan udligningsbeløbene ville have set ud i dag, hvis man i stedet for det gælden-

de system havde anvendt beregningsreglerne fra tidligere års finansierings- og udligningssystemer. Disse beregninger er vanskelige (eller strengt taget umulige) at foretage helt korrekt, men der kan dog på basis af tilnærmede opgørelser voves den konklusion, at ændringer og reformer i tilskud og udligning siden det generelle systems indførelse i 1984 overvejende har været til fordel for bykommunerne og kommunerne med det bedste økonomiske udgangspunkt. Det kan naturligvis være ganske legitimt, og bl.a. være et resultat af større ambitioner om at udligne sociale – og ofte byrelaterede – udgifter, men punkterer dog opfattelsen af, at der er sket en generel stramning af udligningen. Kan det være noget af forklaringen på, hvorfor vi i dag har den diskussion om vilkårene for kommunaløkonomien i de udsatte områder?

Sociale finansieringsreformer har indbygget balanceproblem

På baggrund af udvalgets beregninger på reformerne af førtidspensionsfinansieringen og grundtaksreformen kan det vurderes, at de sociale finansieringsreformer har et indbygget og stigende balanceproblem med den nuværende kompensationsmetode. Det gælder især for førtidspensionens vedkommende, hvor tendensen til, at førtidspensionister ofte bosætter sig i mere landligt prægede kommuner, betyder, at disse kommuners økonomi belastes. At finansieringsreformerne har en tendens til at »vende den tunge ende nedad« rent kommunemæssigt kan også genfindes på grundtaksområdet (ved fravær af overgangsordninger), om end mindre udpræget.

Nogle indtægter udlignes ikke – og er ulige fordelt

Udvalget konstaterer i sin gennemgang af kommunernes indtægtsside, at visse indtægter ikke indgår i udligningen. Det drejer sig om den kommunale andel af selskabsskatteprovenu og pensionsafgifterne. Indtægterne herfra er noget ulige fordelt, idet det er de større bykommuner, som har de største indtægter pr. indbygger, hvorimod landkommunerne generelt modtager et relativt lille provenu.

Incitamentsproblemer optræder i den eksisterende udligning

Udvalget gennemgår grundigt, hvilke incitamentsmæssige problemstillinger udligningssystemet rejser, men gør samtidig opmærksom på, at det netop er hensigten med udligning at undgå en vigtig uønsket, potentiel forvridning af decentralisering: at forholdet mellem skat og service kommer til at afhænge af bopælen. Den mest kontante – blandt flere andre – incitamentsmæssige problemstilling, som det nuværende system rejser, er det »tab« i tilskud og udligning, som en kommune eller et amt kan udsættes for ved en fremgang i sin økonomiske situation. Denne problemstilling diskuteres nærmere nedenfor.

Store effektivitetsforskelle mellem kommuner

Udvalget har foretaget en række beregninger af det effektivitetspotentiale, som eksisterer i den kommunale sektor. Der er dog alene gennemført opgørelser for primærkommunerne. Muligvis ikke særligt overraskende afdækkes der betydelige forskelle i effektivitet på de analyserede udgiftsområder – et effektiviseringspotentiale mellem 1,7 og 8,5 mia.kr. – men dog meget afhængig af, hvilken opgørelsesmetode der benyttes. Selv om der er et vist sammenfald mellem, hvilke kommuner der kommer ud som mindre effektive henholdsvis mere effektive, udgør denne usikkerhed i opgørelsen et problem, såfremt effektivitet skulle indregnes i udligningen.

5. Overvejelser og forslag

Efter analyser og vurderinger har udvalget en række refleksioner herpå. Næste led i processen er en række udsagn om mulige ændringer frem mod et nyt udligningsystem.

Udvalget er generelt forsigtigt med at navngive tilkendegivelserne »for-slag«, men bruger hellere betegnelsen »overvejelse«. Udvalget opstiller overvejelserne under nogle overskrifter, som afslører, at udvalget ikke har tænkt sig, at et nyt systems »byggesten« grundlæggende kan afvige fra dem, vi kender i dag: bloktilskud, skattegrundlag og udgiftsbehov. Nogle af overvejelserne skitseres i det følgende.

Bloktilskuddets fordeling – skattegrundlag eller indbyggertal

Udvalget er – bortset fra et forbehold fra Amtsrådsforeningen – enige om, at der bør ske ændringer, hvad angår bloktilskuddets fordeling. Dilemmaet består i, at en fordeling efter skattegrundlag, som er gældende i dag, er mest hensigtsmæssig, når der er tale om rene finansielle ændringer i bloktilskuddet. I disse tilfælde bliver fordelingen byrdefordelingsmæssigt neutral. Men når bloktilskuddet bruges til at kompensere for meropgaver, kan fordelingen blive skæv. Derfor vurderer udvalget, at der, også af hensyn til accepten af systemet i den primærkommunale sektor, bør ske en fordeling af bloktilskuddet efter indbyggertal i sidstnævnte tilfælde.

Udligning af indtægter

Overvejelser om udligning af indtægter gøres på to områder: selve afgrænsningen af de indtægter, der kan udlignes og indretningen af udligningsordningen.

Selskabsskat og pensionsafgifter i udligningen

Hvad angår selskabsskat og pensionsafgifter i udligningen, er udvalget enigt så langt, at eksistensen af det, der kan kaldes udligningsfrie indtægter, er med til at svække sammenhængen mellem skat og service, som jo er et hovedformål med udligningen. Disse udligningsfrie indtægter er først og fremmest kommunernes andel af selskabsskat og pensionsafgifter. Ud fra et – betones det – rent princippielt synspunkt bør disse indtægter altså inddrages i udligningen. Dette kan ske i en separat udligning eller bygges ind i den generelle udligning af skattegrundlag – vel at mærke, hvis der beslattes en sådan udligning. Københavns Kommune tager dog forbehold ud fra bl.a. incitamentsmæssige forhold, idet man mener, at selskabsskatteandelen skal give et incitament til at tiltrække virksomheder.

Den særlige udligning i hovedstadsområdet og § 18 udligning

Den særlige udligning i hovedstadsområdet og § 18 udligning indebærer, at der i visse områder af landet er et højere udligningsniveau end andre steder – i hovedstadsområdet og i de kommuner, som har et særligt svagt beskatningsgrundlag – benævnt »§ 18 kommuner«. Ud fra forenklingmæssige hensyn og – hvis udligningsniveauet anerkendes at udgøre et problem i den henseende – incitamentsmæssige hensyn, kan det overvejes at erstatte disse særordninger med en generel forhøjelse af udligningsniveauet i landsudligningen. Konkret nævner udvalget et udligningsniveau mellem det nuværende udligningsniveau i landsudligningen og udligningsniveauet på de to områder.

Udvalget har dog væsentlige forbehold over for sådanne ændringer og påpeger bl.a. for hovedstadsområdets vedkommende, at der uden anden afbødende foranstaltning kan blive tale om ustabilitet i bosætningen og i det hele taget uacceptable forskelle i serviceniveauer. I forhold til de svageste kommuner i relation til beskatningsgrundlag vil ændringen heller ikke nødvendigvis være nogen forbedring. Andre ændringsmuligheder præsenteres også, fx at lade hovedstadsområdet være en overbygning på landsudligningen, så den ikke som i dag fungerer som et loft på udligningen i det øvrige land. Desuden kan det overvejes at fastfryse § 18 udligningen i en fireårig periode på visse betingelser og herved modvirke det uheldige incitament, der (muligvis) kan ligge i det meget høje udligningsniveau for disse kommuner.

Udligning af udgiftsbehov

Udligningen af udgiftsbehov er ubetinget den mest komplicerede del af systemet. Udvalget bruger dog indledningsvist en del energi på at

begrunde, at denne del af udligningssystemet ikke uden alvorlige problemer kan fjernes, og der lægges således ikke op til en så radikal forenkling. Dog kan der sammenfattes tre punkter på dette område:

Differentieret udgiftsbehovsudligning

Udvalget anbefaler, at visse udgiftsområder udelades af udligningen: administrationsudgifter, udgifter på forsyningsområdet og visse udgifter på det tekniske område. Der optræder således alligevel et forenklingforslag. Derimod har hovedforslaget ikke forenkling som formål. Anbefalinger er her en opsplitning af udgiftsbehovsudligningen efter formål: demografisk udligning og social udligning. Motivet er bl.a., at der bliver mulighed for at operere med forskellige udligningsniveauer i de forskellige ordninger, hvor der utvivlsomt især tænkes på muligheden for et højere udligningsniveau på det sociale område, jf. også analyserne af de sociale finansieringsreformer nævnt tidligere.

Nye kriterier

Der er gennemført en række statistiske analyser af mulighederne for at forbedre de nuværende udgiftsbehovskriteriers præcisionsgrad i forhold til de udgifter, de skal repræsentere. Det fører udvalget frem til at foreslå en udskiftning af en række fortrinsvis sociale kriterier, hvorved også visse incitamentsproblemer kan imødegås.

Afskaffelse af særordninger

Overvejelser om at afskaffe en række særlige ordninger indgår også i udvalgets anbefalinger, men med forbehold eller supplerende forslag fra Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Andre forslag og overvejelser

Udvalget opstiller en række andre overvejelser og forslag, som indgår i de fire regnemodeller, der opstilles til sidst, bl.a. en væsentlig forenkling af momsudligningen, som fremover skal være en ren refusionsordning. Mest interessant er muligvis udvalgets overvejelser om hensyntagen til forskelle i løn- og prisforskelle i produktionsomkostninger mellem kommuner. Udvalget er enige i, at sådanne forskelle i princippet burde indgå for at få den mest korrekte udligning af forskelle i udgiftsbehov og skattegrundlag, og de to hovedstadskommuner København og Frederiksberg anbefaler uden forbehold en sådan korrektion til udligningen. Det øvrige udvalg påpeger dog dels mangler i det tilgængelige datagrundlag, dels den komplikation af systemet som en sådan ændring vil indebære. Alternativt kan løn- og prisforskellene tages i

betragtning i fastsættelsen af udligningsniveauet, idet der er en betydelig sammenhæng mellem et højt skattegrundlag og et højt lønniveau.

6. Nogle dilemmaer i udligningsdiskussionen

Som oplæg til en diskussion om »de svære spørgsmål« på udligningsområdet kan der lanceres et par temaer og nogle umiddelbare bemærkninger hertil. Uanset Finansieringsudvalgets anbefalinger og overvejelser skal der fortsat spekuleres over disse forhold – og eventuelt prioriteres mellem forskellige hensyn, som ikke alle kan blive opfyldt fuldt ud og på én gang.

Incitamenters eller udligning

Incitamentsspørgsmålet er nævnt eksplicit i det reviderede kommissorium for Finansieringsudvalget, hvoraf det bl.a. fremgår, at det skal overvejes, »hvordan det sikres, at systemet ikke modvirker hensigtsmæssig adfærd, men tværtimod understøtter en effektiv udgiftspolitik og vækstvenlig økonomisk adfærd i kommuner og amter«. Det indikeres således, at udligningsystemet i forfølgelsen af dets udlignende formål faktisk kan hæmme kommuners og amters incitament til forbedring af egen økonomisk situation.

Der kan dog være grund til at overveje dette mulige dilemma lidt nærmere, idet det har været – og stadig er – omdiskuteret, om der i det hele taget er eller kan være et sådant incitamentsproblem forbundet med udligning.

– Hvorfor kan der opstå et problem?

Indledningsvist kan det overvejes, hvordan et sådant incitamentsproblem skulle kunne opstå. Her kan det konstateres, at kommunerne umiddelbart vil have en interesse i økonomisk vækst, idet en sådan vækst vil øge kommunernes væsentligste indtægtskilde – personskatterne. Og derudover har kommunerne også visse midler til at påvirke grundlaget for disse skatter – via aktiv erhvervs politik, via arbejdsmarkedspolitikken over for de ledige, som kommunerne har ansvaret for, via skattepolitikken og ved en kommunal service i forhold til de lønmodtagere, som skal indtjene skatteindkomsterne. Men da udligningen udjævner skattegrundlagene, betyder det også, at ændringer i skattegrundlag kun i begrænset omfang slår igennem i den kommunale og amtslige økonomi, og dermed afsvækkes muligvis også interessen i disse skattegrundlags størrelse og som følge heraf interessen i økonomisk vækst. Virkningen kan eventuelt forstærkes af det forhold, at der også i udgiftsbehovsudligningen indgår en faktor, som medfører, at en

kommune som oplever en vækst i beskæftigelsen, får mindre i udligning – nemlig via udgiftsbehovskriteriet »antal ikke-beskæftigede i kommunen«.

Især kommuner med et højt udligningsniveau, dvs. kommunerne i hovedstadsområdet og de tidligere omtalte »§ 18 kommuner«, skulle derfor være i farezonen. For sidstnævnte kommuner har der ligefrem været talt om en »fattigdomsfælde«. Der er imidlertid ikke enighed om, hvorvidt problemet er reelt og i givet fald hvor stort det er.

– Hvad mener fagkundskaben?

Kun få danske og nordiske fagøkonomer har ytret sig om spørgsmålet. Desværre er der ikke enighed om, hvor alvorligt problemet skal tages. Argumenterne imod, at der er tale om et reelt problem, går på to-tre fronter: 1) kommunerne har reelt ikke tilstrækkelige instrumenter til at påvirke skattegrundlaget effektivt – på trods af de ovenfor indikerede muligheder, 2) kommunalpolitikere vil til syvende og sidst være mest interesseret i deres borgeres ve og vel – og det vil for borgerne altid være positivt at øge beskæftigelsen, også selv om det sker på en mulig bekostning af kommunaløkonomien, 3) det er muligvis slet ikke ønskværdigt, at kommunerne forsøger at føre en vækstfremmende politik, idet kommunerne er meget små og meget åbne økonomier og derfor ofte blot vil konkurrere mod hinanden om de samme virksomheder – altså et »nulsums-spil«. Herved bliver det i sidste omgang de kommunale skatteydere, som bliver tabere.

– Konklusion?

I Finansieringsudvalgets betænkning er der taget udgangspunkt i, at problemet er reelt, og der foreslås forskellige løsningsmuligheder. Det er også fornuftigt gjort af udvalget i betragtning af dets kommissorium! Strukturdrøftelserne har i øvrigt også relevans her, idet et problem for (små) kommuner kan være, at lønmodtagerne og kapitalejerne i den virksomhed, som det er lykkedes at tiltrække, ofte i større eller mindre omfang vil være bosat i nabokommunerne. Det har dog ligget uden for udvalgets kommissorium at overveje dette.

Enkelhed eller retfærdighed

Et andet potentielt dilemma er valget mellem »retfærdighed« eller forenkling i udligningen.

Allerede i starten af 1990'erne stillede Finansieringsudvalget i forbindelse med arbejdet med betænkning nr. 1250 et spørgsmål til kommuner-

ne og amterne, som skulle belyse dette. Lidt forenklet gik spørgsmålet ud på, om kommunen især prioriterede et enkelt system eller foretrak et system med vægt på størst mulig retfærdighed. Et overtal af kommunerne lagde tilsyneladende mest vægt på forenkling, men mange ønskede også en udbygning af systemet i retning af, måtte det formodes, øget »retfærdighed«.

Selv om forenkling altid er et attraktivt mål, er det også tankevækkende, at der især i de senere år fra kommunal side ofte er stillet krav om udjævnings- og kompensationsmekanismer til udglatning af selv mindre byrdefordelingsmæssige konsekvenser af finansieringsomlægninger, ændringer i skattegrundlagene o.l. Det har også været tilfældet, selv om disse kompensationsmekanismer, i form af særordninger og overgangsordninger, selvsagt ikke har trukket i retning af et mere enkelt system – tværtimod!

Det kan muligvis udledes heraf, at ønsket om forenkling kan være svært at føre igennem, hvis forenklingstiltagene betyder utilsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger. Derfor kan en simpel henvisning til, at systemet forenkles ved et tiltag, formentlig få svært ved at vinde gehør, hvis der ikke er andre »gevinster« koblet på, eksempelvis mere hensigtsmæssige incitament.

Borgernes økonomi eller kommunernes økonomi

Det klassiske tema om borgernes økonomi over for kommunernes er nok et af de vanskeligste i debatten. Det starter formentlig med det faktum, at den enkelte borger ser på totaløkonomien. Hermed menes, at det for borgeren må være de samlede levevilkår, som er det interessante, og som giver anledning til sammenligninger med forholdene i nabokommunen eller kommunen i en anden landsdel. Dette kunne tilsyneladende tale for at tage de samlede forbrugsmuligheder i betragtning i udligningen. Med andre ord skulle man forsøge at måle, hvilke leveomkostninger, herunder ikke mindst boligomkostninger, der gælder for befolkningen i de enkelte kommuner og herefter »korrigere« for dette forhold i beregning af udligningstilskud og -tilsvar.

Der er dog en række alvorlige forbehold i forhold til inddragelse af levevilkår i udligningen. Selve den tekniske udformning af et sådant system er den første vanskelighed. Hvorledes skulle det måles, hvor stor en del af fx forskellene i boligpriserne, der er »rene omkostningsforskelle«, og hvor stor en del af prisforskellene, der skyldes forskel i kvalitet/reel værdi?

Hertil kommer, at udligningssystemet ikke er velegnet til at føre fordelingspolitik mellem personer – i og med det retter sig mod kommuner. Eksempelvis vil der i kommunen med de dyre ejerboliger eventuelt også være en række billige lejerboliger. Så hvis kommunen »slipper billigere« i udligning, fordi ejerboligerne er dyre, kommer det også beboerne af lejerboliger til gavn, hvilket ikke er »retfærdigt« i forhold til lejeboligindehaverne i de kommuner, hvor ejerboligerne er billige.

Dertil kommer, at priserne på ejerboliger, som oftest bliver nævnt som den langt væsentligste årsag til forskelle i leveomkostninger, er et resultat af markedets udbud og efterspørgsel. Man risikerer med andre ord, at en lempelse af udligningen for kommunerne med de dyre ejerboliger vil slå igennem i form af højere huspriser, idet det nu er blevet mere attraktivt at bo her – efterspørgslen stiger. Så må udligningen lempes endnu en tak – huspriserne stiger igen og så fremdeles. Og hvem skal høste kapitalgevinsterne herved?

– Hvor fører det hen?

I betænkningen er det valgt (dog med en mindretalsudtalelse fra Frederiksberg Kommune) at se på de kommunale omkostningsforskelle som baggrund for udligning, dvs. en afvisning af muligheden for at inddrage levevilkårsforskellene under udligning. Som det hedder s. 36 i bind 2: »Hensynet til privatøkonomiske vilkår må (dog) primært være et anliggende for den nationale fordelingspolitik«. Men måske der i ordet »primært« alligevel ligger en smule tvivl? Der kan med betænkningen peges på, at der kan være grund til (på den ene eller den anden måde jf. tidligere) at tage hensyn til de forskelle i lønninger og priser, som begrundes i de økonomiske vilkår for den kommunale økonomi.

I øvrigt ligger denne synsvinkel på linje med tidligere betænkninger på området. Hvilket dog næppe vil få denne debat til at forstumme!

Den uretfærdige udligning

Af Jens Blom-Hansen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Uden et udligningssystem ville der opstå store forskelle for landets borgere afhængigt af, hvor de bor. Det skyldes, at der er ret store forskelle i de enkelte kommuners indtægtsgrundlag og udgiftsbehov. Uden udligning ville prisen for det samme serviceniveau variere betydeligt fra kommune til kommune målt på den lokale skatteprocent, og en given lokal skatteprocent ville dække over vidt forskellige serviceniveauer. Den situation er der i dansk politik grundlæggende enighed om at undgå. Derfor har vi et udligningssystem, hvor de rige kommuner betaler til de fattige.

1. Udligningssystemets to ben

Udligningssystemet er indviklet. Og det er et system, hvor djævelen ofte er i detaljen. Derfor er der ofte – og med rette – megen fokus på teknikaliteterne i systemet. Samtidig er det dog vigtigt at holde sig de grundlæggende principper for øje. Og spørgsmålet er, om vi er kommet i en situation, hvor vi ikke kan se skoven for bare træer. I hvert fald er påstanden i det følgende, at der er sket et uheldigt skred i den måde, vi diskuterer udligning på.

Udligningssystemet har to ben³⁾. Det ene er en måling af de økonomiske forskelle mellem kommunerne. Den skal omfatte både indtægtssiden og udgiftssiden i kommunernes økonomi. Indtægtssiden måles som beskatningsgrundlaget, udgiftssiden som de objektive udgiftsbehov. Det andet er spørgsmålet om, hvor meget af de økonomiske forskelle mellem kommunerne der skal udlignes, dvs. udligningsniveauet. Skal de fattige kommuner have fuld kompensation for deres uheldige økonomiske situation, eller skal kun en del af forskellen dækkes?

Hvad angår det første – måling af de økonomiske forskelle – er der mange tekniske forhold, som skal tages i betragtning. Hvordan skal grundværdier og indkomster vejes sammen til et beskatningsgrundlag? Skal selskabsskatter og pensionsafgifter medtages i beskatningsgrundlaget? Hvordan skal vægtingen være mellem demografiske, geografiske og sociale forhold i udgiftsbehovsudligningen? Skal den omfatte et vejkriterium? Det er vanskelige spørgsmål. Men vi er klædt godt på til at forholde os til dem. Den store udligningsbetænkning fra januar måned⁴⁾ er den seneste i en lang række. Over de sidste 25 år er der skrevet mange tusinde betænkningssider om det danske udligningssystem⁵⁾. De komplicerede tekniske spørgsmål omkring udligningens første ben er her særdeles grundigt belyst.

Når det drejer sig om udligningens andet ben, står vi på mere bar bund. Fra statens side bliver spørgsmålet om udligningsniveauet betragtet som et politisk spørgsmål, man ikke kan bede embedsmænd forholde sig til. Derfor behandles det ikke af de udvalg og kommissioner, der skriver de tykke udligningsbetænkninger. Fra kommunal side er man godt tilfreds med dette. For de kommunale foreninger kan ikke lide at beskæftige sig med det nulsumsspil blandt medlemmerne, som udligningen udgør. Det er mere bekvemt for foreningerne at holde lav profil på dette spørgsmål⁶). Det betyder ikke, at beslutninger om udligningsniveauet træffes i et tomrum. Men det betyder, at beslutningerne træffes bag lukkede døre i sene forhandlingstimer på Christiansborg eller Slotsholmen. Og der er ingen tvivl om, at forhandlerne skeler til partipolitisk geografi, når der skal slås søm i forligene⁷). Man kan spekulere på, om de rige eller de fattige kommuner har de bedste indflydelseskanaler i dette lukkede spil.

2. Betydningen af udligningsniveauet

Er udligningens andet ben vigtigt? Det er det ikke for hovedparten af landets kommuner, men kun for den del af kommunerne, som har en uheldig kombination af skattegrundlag og udgiftsbehov. Problemet kan anskueliggøres med figur 1, der viser kombinationen af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov for kommunerne uden for hovedstadsområdet, dvs. for den del af landet, hvor der i dag er et relativt lavt udligningsniveau.

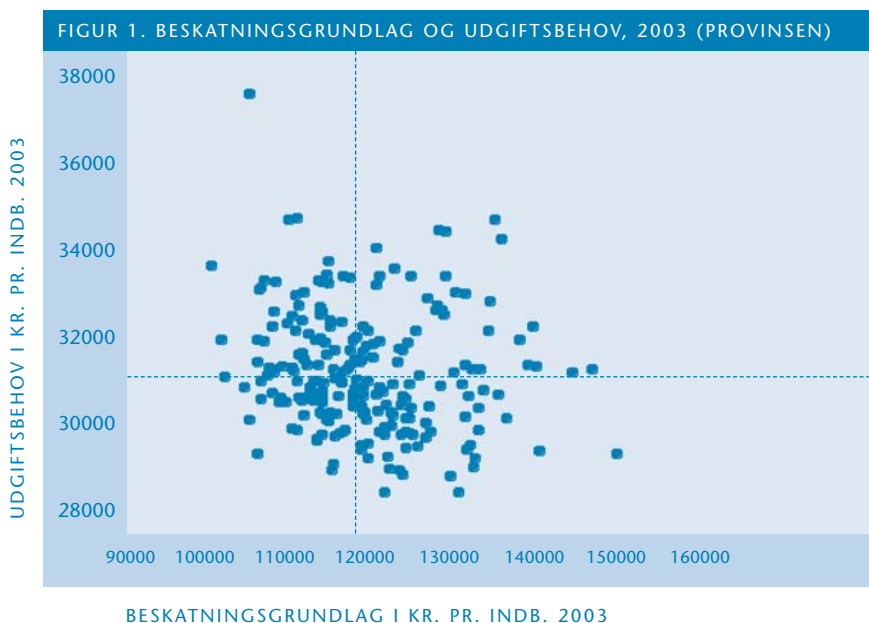
3) For en god introduktion til udligningssystemet se Niels Jørgen Mau Pedersen (1995). *Decentralisering og kommuneøkonomi*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, s. 79-167.

4) *Et nyt udligningssystem*. Betænkning nr. 1437/2004.

5) Listen over udligningsbetænkninger omfatter: *Kommunale udgiftsbehov* (betænkning nr. 855/1978); *Kommunal udligning og tilskud til kommuner* (betænkning nr. 963/1982); *Statsfinansieret udligning* (betænkning nr. 1059/1985); *Redegørelse om aktivitetsbestemte tilskud, forenkling af udligningssystemet, statstilskuddets fordeling* (betænkning nr. 1250/1993); *Forenkling af den kommunale finansiering* (betænkning nr. 1365/1998); *Betænkning om kommunernes udgiftsbehov* (betænkning nr. 1361/1998).

6) Se Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitets forlag, s. 167-183.

7) Se Ole Bech Pedersen & Peter Holdt-Olesen (2001). »Når Robin Hood skeler. Fordelingskampen i det kommunale udligningssystem«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 82: 66-87.



Figuren er inddelt i fire felter, som er fremkommet ved at indtegne en lodret linje ved det gennemsnitlige beskatningsgrundlag og en vandret linje ved det gennemsnitlige udgiftsbehov. De kommuner, der befinder sig i figurens nederste venstre eller øverste højre felt, har et symmetrisk forhold mellem beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. Har de et lavt (højt) beskatningsgrundlag, har de også et lavt (højt) udgiftsbehov. Disse kommuner har ikke brug for et udligningssystem, for de kan alle tilbyde et givet serviceniveau til det samme beskatningsniveau. Kommunerne i det nederste højre felt er de heldige kommuner. De har et højt skattegrundlag, men et lavt udgiftsbehov. Uden udligning ville de kunne tilbyde et højt serviceniveau til en lav skat. Disse kommuner er de store bidragsydere til udligningssystemet. De er typisk imod, at udligningen »går for vidt«.

Kommunerne i figurens øverste venstre felt er de uheldige kommuner. De har et lavt skattegrundlag, men et højt udgiftsbehov. Uden udligning ville de skulle opkræve en høj skat, og samtidig kun være i stand til at tilbyde et lavt serviceniveau. Kun ved et udligningsniveau på 100 pct. vil disse kommuner have det samme økonomiske udgangspunkt som landets øvrige kommuner. Ved et lavere udligningsniveau er de fanget i en strukturel fælde, hvor de selv må håndtere høje udgiftsbehov og et lavt skattegrundlag.

Som bekendt er udligningsniveauet ikke 100 pct. Uden for hovedstadsområdet er det for primærkommunerne kun 45 pct³⁾. Hvad betyder det for de uheldige kommuner i figurens øverste venstre felt? Vi er dårligt

klædt på til at besvare dette spørgsmål. Det er ikke behandlet af de statslige kommissioner og udvalg på udligningsområdet. Forskningsverdenen har heller ikke behandlet det. En første antydning af konsekvenserne gives i tabel 1. Den omfatter de 11 kommuner, der ligger allerøverst til venstre i figuren, og viser, hvilken lokal velfærdsstat der tilbydes borgerne i disse kommuner. Tabellen antyder, at de uheldige kommuner pga. udligningssystemet er tvunget til at tilbyde deres borgere en blanding af dårlig service og høj skat. Udligningssystemet ser altså ud til at udgøre en ret reel strukturel fælde for disse kommuner. I den forstand er udligningssystemet uretfærdigt. Og problemet skyldes den ulige vægt udligningssystemets to ben har i debatten.

TABEL 1. DEN LOKALE VELFÆRDSSTAT I DE UHELDIGE KOMMUNER (2003)

	Indikatorer på serviceniveau				Skatteniveau
	Børnepasningsudgifter pr. 0-10-årig	Biblioteksudgifter pr. indb.	Kulturudgifter i øvrigt pr. indb.	Ældreudgifter pr. 75+-årig	Indkomstskatte%
Højreby	30.663	251	190	82.835	21,9
Møn	30.597	430	187	65.869	21,5
Nakskov	38.611	514	313	82.166	22,9
Ravnsborg	30.518	233	245	87.171	22,5
Rødby	28.027	260	114	79.896	22,9
Rudkøbing	31.362	420	1.170	85.469	22,9
Ryslinge	17.874	416	269	77.615	22,1
Sydlangeland	31.893	425	441	77.399	22,2
Tranekær	33.550	353	196	85.901	22,5
Højer	29.576	172	143	73.815	21,6
Rougsø	31.636	313	66	89.878	22,3
Gn.snit	30.392	344	303	80.729	22,3
Hele landet	38.740	444	381	96.662	20,8

Kilde: Indenrigsministeriets kommunale nøgletal.

3. Argumenter imod udligning?

Tabellen antyder, men dokumenterer ikke, et problem. Den udgør dog et argument for, at de ganske betydelige administrative ressourcer, der afsættes til at behandle udlignings spørgsmål i statens regi, bør fordeles mere ligeligt mellem udligningens to ben. Vi ved simpelthen for lidt om konsekvenserne af udligningsniveauets højde.

8) For udligningen af beskatningsgrundlag skal der dog tages højde for den særlige tilskudsordning til kommuner med svagt beskatningsgrundlag, som betyder, at det faktiske udligningsniveau i denne del af udligningen er højere.

Modstandere af udligning vil pege på, at et højt udligningsniveau kan have uheldige incitamentsvirkninger. Hvilken kommune vil gøre en ekstra indsats for at forbedre sin økonomiske situation, hvis gevinsten skal afleveres til udligningssystemet? Hvis det fx efter en ihærdig indsats lykkes for en kommune at tiltrække en stor virksomhed, vil et udligningsniveau på 100 pct. betyde, at den økonomiske gevinst i form af højere skattegrundlag og færre arbejdsløse neutraliseres fuldt ud.

Indvendingen er relevant. Men hvor relevant ved vi ikke. For det første er det alene en antagelse, at incitamentsvirkningerne af udligningssystemet slår igennem i den kommunale beslutningsproces. Det er muligvis korrekt, men ingen har dokumenteret det. For det andet er der ofte andre løsninger på incitamentsvirkningerne af udligningssystemet end at sænke udligningsniveauet. Tænk blot på den elegante løsning af beskatningsgrundlagsudligningens negative incitament for lignings-effektiviteten – her udlignes i dag på selvangivne, ikke opgjorte indkomster. Diskussionen om udligningsniveauets incitamentsvirkning er faktisk blot yderligere et argument for at afsætte flere ressourcer til analyser af udligningens andet ben⁹⁾.

4. Den nye kommunalreform

Problematikken skærpes af, at den forestående kommunalreform vil have betydelige konsekvenser for udligningssystemet. I forligspartiernes aftale indgår, at kommunalreformen skal efterfølges af en udligningsreform¹⁰⁾. Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg skal på arbejde igen. Men på sædvanlige præmisser. For det kommissorium, der antydes i forligspartiernes aftale, koncentrerer sig som sædvanligt om udligningens første ben. Udligningsniveauet bliver efter alt at dømme igen et rent politisk spørgsmål. Man kan være bekymret for, om de fattige kommuner ikke også i det fremtidige kommunale system vil være fanget i en strukturel fælde.

9) Se også den underholdende diskussion af incitamentsspørgsmålet hos Jørgen Lotz (2001). »Krise i det kommunale tilskuds- og udligningssystem?«, *Samfundsøkonomen*, nr. 7, s. 4-17.

10) Indenrigsministeriet (2004). *Aftale om strukturelreform. Juni 2004*. København. Tilgængelig på www.im.dk.