

Det kommunale udligningssystems opbygning og historik

Etzerodt, Søren Frank; Mau Pedersen, Niels Jørgen

Published in:
Samfundsoekonomen

Publication date:
2018

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):
Etzerodt, S. F., & Mau Pedersen, N. J. (2018). Det kommunale udligningssystems opbygning og historik. *Samfundsoekonomen*, (3), 5-11.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Det kommunale udligningssystems opbygning og historik

Hvorfor har vi et udligningssystem, hvordan har det ændret sig over tid, og hvad er de mest centrale elementer i systemet i dag? Artiklen besvarer alle tre spørgsmål med henblik på at give en historisk-kontekstuel forklaring af udligningssystemet.



SØREN FRANK ETZERODT
Videnskabelig assistent
REDY, Institut for Statskundskab,
Aalborg Universitet
sfe@dps.aau.dk



NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN
VIVE
Projektschef
njmp@vive.dk

Introduktion*

Det kommunale udlignings- og tilskudssystem har været genstand for en betydelig debat det forgangne år. Det er der for så vidt ikke noget nyt i – debatten har faktisk været i gang i godt 100 år, men debatten er spidset til på det seneste – både mellem kommunerne og politikerne på Christiansborg (se Etzerodt & Hansen i dette temanummer). Systemet fordeles godt 95 milliarder kroner årligt (2016-niveau) mellem de danske kommuner og spiller derfor en afgørende rolle for de danske kommuners økonomiske vilkår, såvel som for regionale uligheder i Danmark. Vejrup et al. (2017) har fx vist, at op til 1/3 af enkelte kommuners budget afhænger af udlignings- og tilskudssystemet. Udlignings- og tilskudssystemet er derfor vigtigt for forståelsen af kommunernes økonomiske velstand og velfærd.

Vi giver her en generel introduktion til systemets vigtigste elementer, dets struktur, finansiering såvel som systemets historiske kontekst. Vi behandler to sæt af spørgsmål – der naturligvis hænger sammen. Det ene sæt omhandler systemet, som vi kender det: Hvordan er systemet opbygget i dag? Hvordan finansieres det? Og hvilke (regne)principper bygger det på? Det andet sæt af spørgsmål omhandler systemets historie: Hvor stammer det kommunale udligningssystem fra, og hvorfor kom det overhovedet til? Hvordan har det ændret sig over tid mht. kriterier og udligningsniveauer? Ved at behandle begge spørgsmål ønskes således en historisk-kontekstuel forklaring af det nuværende system. Vi starter med at gennemgå systemets formål og de grundlæggende principper.

Kommunal udligning – opbygning og grundlæggende principper

Formålet med det kommunale udligningssystem er, at kommunerne skal have nogenlunde lige muligheder for at finansiere ens service, hvilket igen må indebære, at forholdet mellem det lokale serviceniveau og beskatningsniveau er forholdsvis ensartet kommunerne imellem. Formålet med systemet er således ikke at udligne kvaliteten af services, den disponible indkomst eller lignende mellem de danske kommuner – og heller ikke at gøre servicen ens. Disse problematikker vedrører andre politikområder. I stedet er grundtanken at udligne forskelle i de økonomiske vilkår, som kommunerne ikke selv umiddelbart kan ændre, men må indrette sig efter (for en kritisk diskussion heraf, se Gregers i dette temanummer). Hvis man forestiller sig et system, der udlignede alle de økonomiske muligheder mellem kommunerne (100 pct. udligning), skulle forskelle i service således udelukkende afspejle lokalpolitiske præferencer. Nogle kommuner vil måske prioritere ældre højere end vej og park, og andre kultur højere end udsatte borgere. Kommuner kan tænkeligt også ønske en generel højere service end andre kommuner, men må så tage konsekvensen i form af et højere beskatningsniveau. Denne grundtanke er også i overensstemmelse med troen på et stærkt kommunestyre, som Danmark historisk har været kendt for. Da vi ikke har 100 pct. udligning i Danmark, vil der dog bestå en vis grad af ulighed mellem kommunerne, og nogle kommuner vil fx kunne have et (lidt) højere serviceniveau end andre, selv om beskatningsniveauet er lavere.

* Vi vil gerne takke Finn Etzerodt og Jørgen Goul Andersen for gode kommentarer.

** Søren Frank Etzerodt vil også gerne takke Det Obelske Familefond for finansiel støtte.

Det kommunale udligningssystem består i dag, jf. tabel 1, af fem overordnede komponenter (Økonomi & Indenrigsministeriet, 2018a):

- 1) Landsudligningen
- 2) Hovedstadsudligningen
- 3) Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud
- 4) Bloktilskud
- 5) Særlige tilskuds- og udligningsordninger

For at forstå flere af disse ordninger, bliver man nødt til at vide, hvad de to tekniske betegnelser det »strukturelle underskud« og »udgiftsbehov« dækker over.

Tabel 1. Oversigt over ordninger i det kommunale udligningssystem

<i>Landsudligning</i>	Udligning af 61 pct. af kommunernes strukturelle over/underskud (omfatter alle kommuner)
<i>Hovedstadsudligning</i>	Udligning af 27 pct. af det strukturelle over/underskud i forhold til hovedstadens gennemsnit (omfatter de 34 kommuner i hovedstadsregionen)
<i>Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud</i>	Tilskud på 32 pct. af forskellen af det strukturelle underskud, som overstiger 95 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud (omfatter aktuelt 59 af 64 kommuner uden for hovedstadsregionen)
<i>Bloktilskud</i>	Finansierer Landsudligningen og udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud. Resten af bloktilskuddet tildeles efter indbyggertallet.
<i>Særlige tilskuds- og udligningsordninger</i>	I alt 15 særtilskud og ordninger

Kilde: Baseret på Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018a) med egne tilføjelser

Fælles for Landsudligningen, Hovedstadsudligningen og Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud er nemlig, at de opgøres ud fra det *strukturelle underskud*. Den noget tekniske betegnelse »strukturelle underskud« er særligt afgørende for at forstå de underliggende fordelingsmekanismer i udligningssystemet. Det strukturelle underskud beregnes som en kommunes skatteindtægter¹ beregnet ved en gennemsnitlig skatteprocent fratrukket det beregnede udgiftsbehov. Hvis vi tager Viborg Kommune som eksempel, vil det sige, at Viborg Kommunes strukturelle under/overskud beregnes som det skatteprovenu, der er produktet af kommunens beskatningsgrundlag og det landsgennemsnitlige beskatningsniveau minus kommunens beregnede udgiftsbehov:

$(Viborg\ Kommunes\ beskatningsgrundlag \times gns.kommunal\ skatteprocent) - (Viborg\ Kommunes\ beregnede\ udgiftsbehov) \times 0,61$

Betegnelsen det »strukturelle underskud« forsøger således at indfange – i ét mål – i hvilket omfang en kommune kan finansiere sit udgiftsbehov med en gennemsnitlig skatteprocent. Hvis kommunen ikke kan det, har den et strukturelt underskud – og hvis den kan finansiere mere end udgiftsbehovet, har den et strukturelt overskud. Det strukturelle underskud er således en indikation på en kommunes relative økonomiske situation.²

Det leder straks videre til opgørelsen af udgiftsbehovet. En kommunes udgiftsbehov beregnes på baggrund af kommunens *alderssammensætning* og en række *socioøkonomiske forhold*. Sidstnævnte er udledt via regressionsanalyser af udgiftsbehovet. De vigtigste kriterier fremgår af tabel 2.

Tabel 2. De vigtigste udgiftsbehovskriterier, 2019.

Landsudligning	
<i>Aldersbestemt udgiftsbehov, 67 pct.</i>	Vægt i pct.
0-5-årige	6,3
6-16-årige	15,9
17-64-årige	29,2
65-74-årige	5,1
75-84-årige	4,8
85-årige og derover	4,7
<i>Rejsetid</i>	1,0
<i>Socioøkonomisk udgiftsbehov, 33 pct.</i>	
Antal 20-59-årige uden beskæftigelse	6,3
Antal 20-49-årige uden erhvervsuddannelse	5,3
Antal familier i bestemte boligtyper	5,0
Antal personer med lav indkomst	2,6
Antal børn i familie m. forsørgere m. lav uddannelse	2,6
Beregnet nedgang i befolkningstal	0,7
Øvrige socioøk. kriterier	10,5
I alt	100

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018a) og egne beregninger.

Der er en nærmest U-formet sammenhæng mellem alderssammensætning og udgiftsbehov, så kommuner med en overvægt af børn, unge og ældre har et relativt større udgiftsbehov – særligt antallet af personer over 85 år øger udgiftsbehovet. De socioøkonomiske forhold indeholder blandt mange andre kriterier »20-59-årige uden beskæftigelse«, »familier i bestemte boligtyper« og »20-49-årige uden erhvervsuddannelse« og forsøger via disse *indikatorer*, som indregnes i et samlet indeks,

NOTE 1 Beregnet på kommunens skattegrundlag, som består af grundlaget for den kommunale indkomstskat samt en andel af de afgiftspligtige grundværdier.

NOTE 2 Fordi bloktilskuddet ikke indgår i regnestykket for det strukturelle underskud, får de fleste kommuner et underskud.

at indfange udgifter relateret til sociale forhold. Hvis en kommune således har mange unge og ældre og/eller mange borgere i den arbejdsdygtige alder uden arbejde og personer i alment nyttige boligområder, får kommunen et højt udgiftsbehov. Med andre ord, hvis indikatorerne peger på, at en kommune har mange udgiftstunge borgere, scorer kommunen højt på opgørelser af udgiftsbehovet. Et enkelt af kriterierne, som har lav vægt, men en betydelig omfordelende effekt, er »beregnet nedgang i befolkningstallet«. Det er nok begrebsgymnastik for nu. I det næste afsnit gennemgås de fem hovedkomponenter i systemet.

Udligningssystemets fem hovedordninger

Landsudligningen er udligningssystemets hovedordning. Landsudligningen omfatter alle landets 98 kommuner og udligner 61 pct. af kommunernes strukturelle underskud. Hvis en kommune har et strukturelt underskud, finansieres 61 pct. af underskuddet således af udligningssystemet. Hvis en kommune har et strukturelt overskud, skal den aflevere 61 pct. af overskuddet til udligningsordningen. Lad os bruge Viborg som eksempel igen. Udregningen af Viborg Kommunes udligning i Landsudligningen fås ved at gange det strukturelle over/underskud med 0,61 (de 61 pct. udligning i Landsudligningen):

(Viborg Kommunes beskatningsgrundlag × gns.kommunal skatteprocent) - (Viborg Kommunes beregnede udgiftsbehov) × 0,61

I tal bliver det (med 2018-udligning): (Beregnete skatteindtægter = 4,11 mia. kr.) - (udgiftsbehov = 5,82 mia. kr.) = -1,71 mia. kr.

Viborg Kommune har altså et strukturelt underskud på 1,71 mia. kr., og her finansieres 61 pct. af underskuddet af Landsudligningen. Viborg Kommune modtager således 1,05 mia. kr. herfra (1,71 mia. kr. × 0,61). Omvendt har fx Rudersdal Kommune et strukturelt overskud på 1,64 mia. kr. Den kommune skal så aflevere ca. 1 mia. kr. til Landsudligningen.

Landsudligningen er i et vist begrænset omfang en mellemkommunal udligningsordning forstået sådan, at en mindre del af ordningen finansieres af kommuner med et strukturelt overskud. Da langt de fleste kommuner har underskud, må staten dog træde til. Her kommer bloktilskuddet så i anvendelse, og hovedparten af bloktilskuddet bruges faktisk til at finansiere Landsudligningen. I 2018 dækkes 91 pct. af regningen af staten, mens 9 pct. dækkes af de 10 kommuner, som har strukturelt overskud.

Hovedstadsudligningen er en tillægsordning til Landsudligningen – den er så at sige bygget oven på Landsudligningen – men omfatter kun de 34 kommunerne i det afgrænsede hovedstadsområde. De fleste kommuner ligger i Region Hovedstaden, men der er også nogle i Region Sjælland. Fælles for dem er,

at de ligger i, hvad der kan kaldes et fælles pendlingsområde. I Hovedstadsudligningen udlignes 27 pct. af medlemskommunernes strukturelle underskud/overskud, dvs. at kommuner i hovedstadsområdet kan have en marginal udligningsprocent på 88 pct. (61 pct. fra Landsudligningen + 27 pct. fra Hovedstadsudligningen). Ordningen bygger på samme omfordelingsprincip som Landsudligningen, hvor de økonomisk bedre stillede kommuner i hovedstaden, dvs. dem med et strukturelt overskud, afleverer penge til de mindre velstillede kommuner med strukturelt underskud. Det strukturelle underskud er her beregnet på en måde, så det i gennemsnit er nul.¹ Hovedstadsudligningen bliver hermed en rent mellemkommunal udligningsordning, hvilket vil sige, at den alene finansieres af medlemskommunerne uden tilskud fra staten.

Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud er også en tillægsordning og omfatter kommunerne uden for Hovedstadsudligningen, der opfylder betingelserne for tilskud. I 2018 var det 59 ud af 64 kommuner. I ordningen ydes der et tilskud på 32 pct. af den del af det strukturelle underskud, der overstiger 95 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud. Ordningen er til dels en pendant til Hovedstadsudligningen, men finansieres af staten via et bloktilskud, dvs. reelt af hele landet, idet rest-bloktilskuddet til fordeling i hele landet bliver tilsvarende mindre. Ordningen er mest værd for de kommuner, der har de største strukturelle underskud, som altså også mærker den største effekt af, at Landsudligningens udligningsniveau »kun« er på 61 pct.

Som det fremgår, går den største del af bloktilskuddet til finansiering af Landsudligningen og Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud. Eller udtrykt på en anden måde er udligningsordningerne primært statsfinansierede. Det er dog mest et præsentationsmæssigt spørgsmål, idet alle ordningerne principielt kunne »omskrives« til mellemkommunale ordninger, og det fulde bloktilskud herefter fordeles til alle landets kommuner (jf. Finansieringsudvalget, 2005, kapitel 14). Den mindre del af bloktilskuddet, der i dag er til rest, efter at der er betalt til udligning, tildeles kommunerne proportionalt med deres indbyggertal.

Herudover er der en række større eller mindre særlige ordninger. Blandt de vigtigste, som flytter betydelige mia.-beløb, er beskæftigelsestilskuddet, som kompenserer kommunernes udgifter til forsikrede ledige, den særlige udligningsordning vedr. kommunernes udgifter til udlændinge, udligningen af kommunal selskabsskat og det ekstraordinære finansieringstilskud. Men der er også mindre ordninger og særtilskud, så som tilskud til kommuner på eller med mindre øer (ø-tilskud), til færgetransport mv. Disse særordninger har til hensigt at håndtere særlige byrdefordelmæssige udfordringer og specielle udgiftsbehov, der ikke direkte varetages i de andre udligningsordninger. Ø-tilskuddet er et godt eksempel på en

NOTE 3 De anvendte udgiftsbehovskriterier er lidt færre end i Landsudligningen og vægtet anderledes.

ordning, der i det store billede ikke fylder meget, men som har stor betydning for enkelte kommuner. Særordninger kan således være hensigtsmæssige til at løse særudfordringer for et fåtal af kommuner – eller særlige problematikker for flere kommuner. En ulempe er selvfølgelig, at disse ordninger i kraft af deres antal og forskellige udformning hæmmer overblikket over systemet (se Borge et al. i dette temanummer).

Andre (mere tekniske, men vigtige) elementer i systemet

Udover de fem hovedordninger er der i systemet også indbygget en såkaldt overudligningsordning. Når alle udlignings- og tilskudsordningerne lægges sammen, kan enkelte kommuner med en lav udskrivningsprocent risikere at skulle betale mere end 100 pct. af et øget skatteprovenu, hvilket anses for at være kontraproduktivt for kommunernes incitamenter til at forbedre indkomstgrundlaget. Der er derfor konkret indbygget en regel, som betyder, at kommuner ikke kan aflevere mere end 93 pct. af en indkomstfremgang pr. indbygger til de generelle udligningsordninger.

Et vigtigt begreb i den danske udligningstradition, som den fremgår af en række betænkninger og rapporter gennem årene, er begrebet »objektive kriterier«. Det dækker over, at der stilles nogle krav til udgiftsbehovskriterierne i retning af, at de skal være robuste og ikke give uønskede incitamentsvirkninger. Konkret kræves det, (1) at det enkelte kriterium skal være upåvirkeligt af kommunens adfærd – i det mindste på kort sigt – (2) at det skal basere sig på en årsagsforklaring om, hvorfor det anvendes, og (3) at det skal være konstaterbart, dvs. gerne hvile på en offentliggjort statistik. Kravet om »objektivitet« er dog et ideal, der ikke altid opnås (se fx Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012, s. 114f; Kabelman & Mau Pedersen, 1999).

Vi har nu gennemgået det kommunale udligningssystem, sådan som det er opbygget i dag, men hvad kommer systemet ud af, hvorfor kom der overhovedet et udligningssystem, og hvordan har udligningsniveauerne ændret sig over de sidste årtier? Disse spørgsmål behandler vi i de kommende afsnit.

De historiske rødder i hovedtræk

Det kommunale udlignings- og tilskudssystem har en historie, der som minimum kan føres helt tilbage til slutningen af det 18. århundrede, hvor staten refunderede dele af kommuners udgifter til veje under notitsen om, at alle havde gavn af en funktionel infrastruktur. Der blev også givet statslige tilskud til kommunale skoler fra midten af det 19. århundrede. En betydelig del af kommunernes udgifter til aldersundersøttelser fra 1891 og frem blev ligeledes refunderet af staten. Sådan findes der flere eksempler på udligning og tilskud i den nyere danmarkshistorie – typisk i form af refusioner (tilbagebetalinger) fra stat til kommuner. Ideen om udligning kan altså som minimum spores tilbage til brugen af refusioner for godt 200 år siden (Mikkelsen, 1991).

Den kommunale skattelov af 1903 var dog en af de første omfattende reformer, der markant ændrede den regionale fordeling af ressourcer. Tiende til kirken blev fjernet, ejendoms-

skatter blev omdannet til skat på ejendomsskyld, og endelig blev der indført en skat på lønarbejde (indkomstskat) (Philip, 1950). I tillæg hertil blev der indført et stats tilskud til særligt økonomisk udfordrede kommuner. Ideen om, at særligt udfordrede kommuner bør have ekstraordinær støtte – hvad vi i dag finder i »Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud« – har således godt 100 år på bagen. Et yderligere vigtigt element i skatteloven var, at der blev stadfæstet en fælles standard for opkrævning af skatter på tværs af landet. Således skriver Palle Mikkelsen om reformens betydning: »Omlægning af beskatningen medførte en kraftig geografisk udligning af skatte trykket på indkomster og ejendomme. Reglerne blev ens for købstæder og landkommuner« (Mikkelsen, 1991, s. 18).

I 1930'erne tog udviklingen af udligningslogikken for alvor fart. Trods den kommunale skattereforms betydelige rolle er der bred enighed om, at det var i socialreformen af 1933, grundpillerne til et egentligt udligningssystem blev lagt (Etzerodt & Balle Hansen, 2018; Mau Pedersen, 1995; Mikkelsen, 1991; Lundtorp, 2004). Forud for socialreformen i 1933 havde regeringen, på grund af de trange økonomiske vilkår i starten af 1930'erne, allerede tildelt kommunerne ekstra tilskud for finansåret 1931/1932 og indført et nyt særligt tilskud til vanskeligst stillede kommuner. Med socialminister Karl Kristian Steinckes socialreform fra 1933 tog regeringen skridtet videre og indførte en mellemkommunal refusionsordning, der havde som hensigt at fordele kommunernes udgifter til *offentlig forsorg* og *arbejdsløshedsforsikring* mere solidarisk (Steincke, 1933; Etzerodt & Hansen, 2018). Med oprettelsen af den mellemkommunale refusionsordning blev et egentligt udligningssystem, baseret på refusioner, således formelt grundlagt i Danmark.

I umiddelbar forlængelse heraf blev det fælleskommunale udligningsforbund oprettet i 1937. Formålet med udligningsforbundet var at skabe en mere ens skattebyrde ved at give tilskud til skoler, en række sociale ydelser (såsom arbejdsløshedsforsikring) og politi- og retsvæsen. Forbundet var organiseret som en fond, der dels fik midler fra den fælles kommunale grund- og ejendomsskyld, dels fra (progressiv) indkomstskat og fælles formueskat (Mau Pedersen, 1995).

I 1937 blev systemet også udbygget med en særlig hovedstadsordning (Mau Pedersen & Finansieringsudvalget, 2018). Ordningen omfattede oprindeligt kun København, Frederiksberg og Gentofte Kommuner. Ordningen blev skabt som et kompromis mellem parterne i forbindelse med en hidsig debat om at sammenlægge København og Frederiksberg Kommune i én enhed for derved at minimere uligheder mellem byområder inden for hovedstadsregionen. Frederiksberg bevarede som bekendt sin selvstændighed, og en hovedstadsudligning blev i stedet indført som et kompromis (Teglers, 2006).

Refusionssystemet fra 1930'erne blev løbende udbygget frem til byrdefordelingsreformerne i 1970'erne. Efter Anden Verdenskrig steg omfanget af refusioner, i takt med at kommunerne overtog stadigt flere velfærdsopgaver (Lundtorp, 2004). Således var der hele 90 refusionsordninger i 1960

(Mau Pedersen, 1995). I 1958 blev det fælleskommunale udligningsforbund erstattet med et statstilskud (Mikkelsen, 1991). Refusion til kommunale vejudgifter steg også i efterkrigsperioden, og staten overtog hovedparten af finansieringsansvaret i 1966.

Fortællingen om det kommunale udligningssystem fra det 18. hundrede og frem til 1970'erne er således i vid udtrækning en fortælling om udbygningen af et omfattende (mellem)kommunalt refusionssystem, der bygger på idéen om solidarisk fordeling – de bedst stillede kommuner skal bære det tungeste læs. I forbindelse med kommunalreformen i 1970 ændrede systemet dog grundlæggende karakter. Frem for at udligne på baggrund af faktisk afholdte udgifter, således som det sker, når der anvendes refusionssystemer, kom de mere grundlæggende økonomiske vilkår i centrum. Solidaritetslogikken forblev dog grundlæggende intakt, men man forsøgte at undgå de udgiftsdrivende refusionsordninger mest muligt.

Et moderne udlignings- og tilskudssystem bliver til

Lidt populært sagt blev det udligningssystem, som vi kender det i dag, grundlagt i 1970'erne med de såkaldte byrdefordelingsreformer. Byrdefordelingsreformerne blev i løbet af 1970'erne implementeret i fem faser (Mau Pedersen, 1995; Lundtorp, 2004). Første fase faldt i forbindelse med Kommunalreformen af 1970, hvor en række refusioner blev nedsat og fjernet for så i stedet at blive overtaget af staten via generelle tilskud. I den anden fase blev der indført en mellemkommunal udligning af beskatningsgrundlag, hvor mere velstående kommuner skulle finansiere dele af de mindre velstående kommuners underskud – staten finansierede restbeløbet. Det var altså i forbindelse med de indledende byrdefordelingsreformer, at en egentlig mellemkommunal udligningsordning blev dannet. I tredje fase introducerede man i højere grad brugen af de tidligere nævnte »objektive« kriterier som baggrund for beregningen af udligning. Vejrefusion forsvandt helt i denne fase, og kommunale udgifter til sygesikring blev yderligere kompenseret. I fase fire og fem forsvandt endnu en række refusioner, og den generelle udligning blev i stedet styrket.

Med byrdefordelingsreformerne blev det moderne udligningssystem således født, hvor principperne om statslig finansiering, generelle tilskud, objektive kriterier og mellemkommunal udligning står stærkt. På lige fod med socialreformen af 1933 har byrdefordelingsreformerne været afgørende for designet af udligningssystemet frem til i dag.

Efter byrdefordelingsreformerne fulgte en række andre reformer af varierende betydning for systemet. Af nævneværdige ændringer i 1980'erne er inklusionen af de første sociale kriterier⁴ i udligningssystemet i 1980. Mere indgribende var dog

ændringen af systemet i 1984, hvor statstilskud og udligning blev adskilt, så ændringer i statstilskuddet ikke fik en direkte indvirkning på udligningsgraden (Mau Pedersen, 1995). Desuden blev en række regler og beregninger forsimplet i samme ombæring. I 1996 kom Udlignings- og finansieringsreformen (Indenrigsministeriet, 1995). I reformen blev den sociale del af udgiftsbehovene styrket, og det sociale indeks – senere benævnt socioøkonomisk indeks – blev introduceret som et samlebegreb for de socioøkonomiske faktorer. Fra 1996 og frem til strukturreformen i 2007 blev systemet kun marginalt ændret.

I forbindelse med strukturreformen blev en større reform af udligningssystemet gennemført med finansieringsreformen af 2006 med virkning for budgetåret 2007 (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2006; Mau Pedersen, 2006). Af de mere afgørende punkter i denne reform kan nævnes følgende: 1) Ændring af fordelingsnøglen for bloktilskuddet, 2) ændring af udligningsmetode, 3) ændringer af udligningsniveauer og 4) ændring af ordningen Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud.

Fra 2007 og frem blev dele af bloktilskuddet tildelt efter indbyggertal frem for skattegrundlaget, der tidligere havde været tildelingskriteriet. Udligningsmetoden blev også ændret, idet anvendelsen af det før omtalte strukturelle overskud/underskud som det centrale beregningsgrundlag indebar en såkaldt netto-udligning. Tidligere var skattegrundlagene og udgiftsbehovene således blevet udlignet i adskilte ordninger. Ved kommunalreformen overtog kommunerne en del opgaver fra de gamle amtskommuner, der havde opereret med en noget højere grad af udligning end kommunerne. Det er utvivlsomt noget af baggrunden for, at udligningsniveauet i Landsudligningen, der omfatter alle kommuner, blev øget betydeligt fra 2007, selv om udligningsprocenterne (i procentpoint) for Hovedstadsudligningen faldt i samme omfang. Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud blev også ændret fra at indeholde udligning af skattegrundlag til nu også at inkludere udligning af udgiftsbehov. Disse ændringer konstituerer i vid udstrækning det system, som vi har i dag.

De store ændringer af udligningssystemet (1933, 1970'erne, 2007) er således sammenfaldende med andre betydningsfulde begivenheder (økonomisk krise i 1930'erne, og kommunale omstruktureringer i henholdsvis 1970'erne og 2007). Men hvordan har systemet så udviklet sig siden strukturreformen i 2007?

Vigtige (relativt mindre) ændringer siden strukturreformen

I forbindelse med beskæftigelsesreformen i 2010 blev beskæftigelsestilskuddet indført, da kommunerne blev pålagt

NOTE 4 Tidligere havde systemet ikke taget højde for sociale kriterier i det store udligningsregnestykke. Sociale kriterier omfattede i starten af 1980'erne »børn af enlige forsørgere«, »utidssvarende boliger«, »nyere udlejningsbiler« og »enlige ældre«. Sidenhen er en række andre kriterier tilføjet.

NOTE 5 Beskæftigelsestilskuddet er efterreguleret i 2012 og 2016.

finansieringen af dele af udgifter til dagpenge og aktivering af forsikrede ledige (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018a)⁵. Beskæftigelsestilskuddet består af et grundtilskud og et merudgiftsbehov, der opgøres som forskellen mellem grundtilskuddet og nettoudgifterne.

Gennem årene, hvor kommunerne har overtaget stadig flere opgaver på bl.a. handicapområdet og bærer en stigende del af finansieringsansvaret for de arbejdsmarkedsrettede overførsler, har kravene til ikke mindst udligningen af udgiftsbehov været stigende. I denne sammenhæng har systemet også skullet håndtere ændringer i den sociale sammensætning af befolkningen mellem land og by, tendens til afvandring fra visse områder mv. Disse problematikker er blevet af stigende betydning, hvilket også kunne ses af ændringerne i udligningssystemet i 2013, som under overskriften »mere præcis måling af udgiftsbehovet« indebar en lang række ændringer af eksisterende kriterier og tilkomst af enkelte nye socioøkonomiske kriterier.

Endelig blev der med virkning fra 2016 vedtaget en refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet, hvor refusionerne standardiseres, men samtidig nedjusteres. Dette har betydning for udligningssystemet, da omlægningen indebærer, at kommunernes udgifter hertil i højere grad dækkes af generelle tilskud. Reformen har derfor byrdefordelmæssige implikationer for kommunerne, da nogle kommuners økonomi rammes relativt hårdere end andre – især yderkommunerne (Økonomi- & Indenrigsministeriet, 2018b). For at imødegå de byrdefordelmæssige konsekvenser har man derfor lavet en såkaldt initial løsning, hvor blandt andet udligningsprocenten i Landsudligningen hæves fra 58 pct. til 61 pct. Det var oprindeligt meningen, at der fra 2018 – senere udsat til 2019 – skulle have været en mere varig løsning på de byrdefordelmæssige konsekvenser af refusionsomlægningen, men de politiske forhandlinger herom løb ud i sandet i foråret 2018. Finansieringsudvalget havde dog forinden forelagt en række løsningsmodeller, der – udover en række øvrige ændringsmuligheder og tilpasninger – alle indeholdt den nævnte »initiale« løsning, som således kunne se ud til at ende med at blive en varig del af systemet, når det på ny bliver aktuelt at genoptage videreudviklingen af systemet.

Hvad har alle disse nyere ændringer (fra 1980'erne og frem) så haft af betydning for udligningsniveauerne? Som det fremgår af tabel 3, har der været en betydelig variation i udligningsniveauerne over tid i Landsudligningen og Hovedstadsudligningen. Bemærk dog, at tallene før og efter 2007 ikke er direkte sammenlignelige grundet forskellige opgørelsesmetoder – det skyldes blandt andet kommunernes opgaveportefølje, der har en indvirkning på udligningsniveauet og ændring i fordelingsnøglen for bloktilskuddet. Tallene skal derfor tolkes med varsomhed og giver kun en grovindikation på udviklingen. I Landsudligningen synes det overordnede udligningsniveau dog at være steget fra 1984 til 2018, især vedr. udgiftsbehov. Udligningsniveauerne i Hovedstadsudligningen – navnlig udligning af skattegrundlaget – har ændret sig markant over tid. I forbindelse med Strukturreformen i 2007 blev udligningsniveauet i Hovedstadsudligning dog sænket betydeligt.

Tabel 3. Udviklingen i udligningsniveauer i Landsudligningen & Hovedstadsudligningen, 1984-2018, i pct.

	1984	1988	1994	1996	2007	2018
<i>Landsudligningen</i>						
Skattegrundlag	50	52	50	45	58	61
Udgiftsbehov	30	35	35	45	58	61
<i>Hovedstadsudligningen</i>						
Skattegrundlag	30	90	90	40	27	27
Udgiftsbehov	30	25	25	40	27	27

Kilde: Mau Pedersen & Finansieringsudvalget (2018) med egne tilføjelser.

Note: Fra 2007 opgøres udligningsniveauerne delvist anderledes. Data fra før og efter 2007 er derfor ikke direkte sammenlignelige.

Som den historiske gennemgang har vist, er det snarere reglen end undtagelsen, at systemet ændres gradvist over tid. Da systemet indgår i en dynamisk kontekst under gradvis forandring, er det utvivlsomt også vigtigt, at systemet i fremtiden tilpasses og opdateres til ændringer i samfundet og kommunernes økonomiske betingelser. Også for at undgå, at diverse særordninger vokser frem som en slags lapperi på systemet.

REFERENCER

- Etzerodt, Søren Frank & Hansen, Morten Balle (2018): »Redesigning wealth redistribution systems in local government: A theory-based stakeholder analysis of power struggles amongst Danish municipalities«. Præsenteret på *Regional Inequalities – Patterns, Causes, Effects and Policies* i Marburg, 14.-16. marts, 2018.
- Finansieringsudvalget (2005): *Finansieringsudvalgets rapport om et nyt udligningssystem*. December 2005.
- Finansieringsudvalget (2012): *Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål*. Betænkning 1533.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006): *Kommunal udligning og generelle tilskud 2007*.
- Kabelmann, Thomas & Mau Pedersen, Niels Jørgen (1999): »Measuring social expenditure needs – is it possible to be objective? The case of Denmark«. Præsenteret på *International Institute of Public Finances conference* i Moskva, august 1999.
- Mau Pedersen, Niels Jørgen & Finansieringsudvalget (2018): *Analyse af regionale og strukturelle elementer i udligning*. Økonomi- og Indenrigsministeriet og Finansieringsudvalget.
- Mau Pedersen, Niels Jørgen (2006). *Kommunal tilskud og udligning – i teori og praksis (Undervisningsnoter nr. 94)*. København: Økonomisk Institut, Københavns Universitet.
- Mau Pedersen, Niels Jørgen (1995): *Decentralisering & Kommunaløkonomi*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Mikkelsen, Palle (1991): *Byrdefordelingsreformen*. København: Forlaget Kommuneinformation.
- Lundtorp, Svend (2004): *Udviklingen af de kommunale udligningsordninger*. AKF Forlaget.
- Philip, Kjeld (1950): »Skattekommissionens forslag om en skattereform«. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, bind 88, s. 253–269.
- Teglers, Jørgen (2006): »Fra landsted til Nye-landsvej – Et byseminarium og dets forankring i Københavns omdannelse fra miniatureby til metropol«. *Tidsskrift for forsknings- og udviklingsprojekter på Frederiksberg Seminarium*, 1: 1–17.
- Steincke, Karl Kristian (1933): *Socialreformen – En kortfattet oversigt af socialminister K.K. Steincke*. København: Fremad, 2. oplag.
- Vejrup, K., Gjermansen, H., Moltrup-Nielsen, B., Drescher, M., Andersen, A.K. & Mau Pedersen, N.J. (2017): *Udligning og tilskud udgør mere end 30 pct. af indtægterne i flere kommuner*. Danmarks Statistik.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018a): *Kommunal udligning og generelle tilskud 2019*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018b): *Af rapportering fra Finansieringsudvalget*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.