



økonomi og
indenrigsministeriet

Analyse af regionale og strukturelle elementer i udligningen

Finansieringsudvalget samt Niels Jørgen Mau Pedersen, VIVE
Februar 2018

Analyse af regionale og strukturelle elementer i udligningen

Finansieringsudvalget samt Niels Jørgen Mau Pedersen, VIVE
Februar 2018

Analyse af regionale og strukturelle elementer i udligningen
Finansieringsudvalget samt Niels Jørgen Mau Pedersen, VIVE
Februar 2018

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Henvendelse om publikationen
kan ske til:
Økonomi- og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
T 72 28 24 00

Elektronisk Publikation:
ISBN: 978-87-970338-5-2

Publikationen kan hentes på
Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside:
www.oim.dk

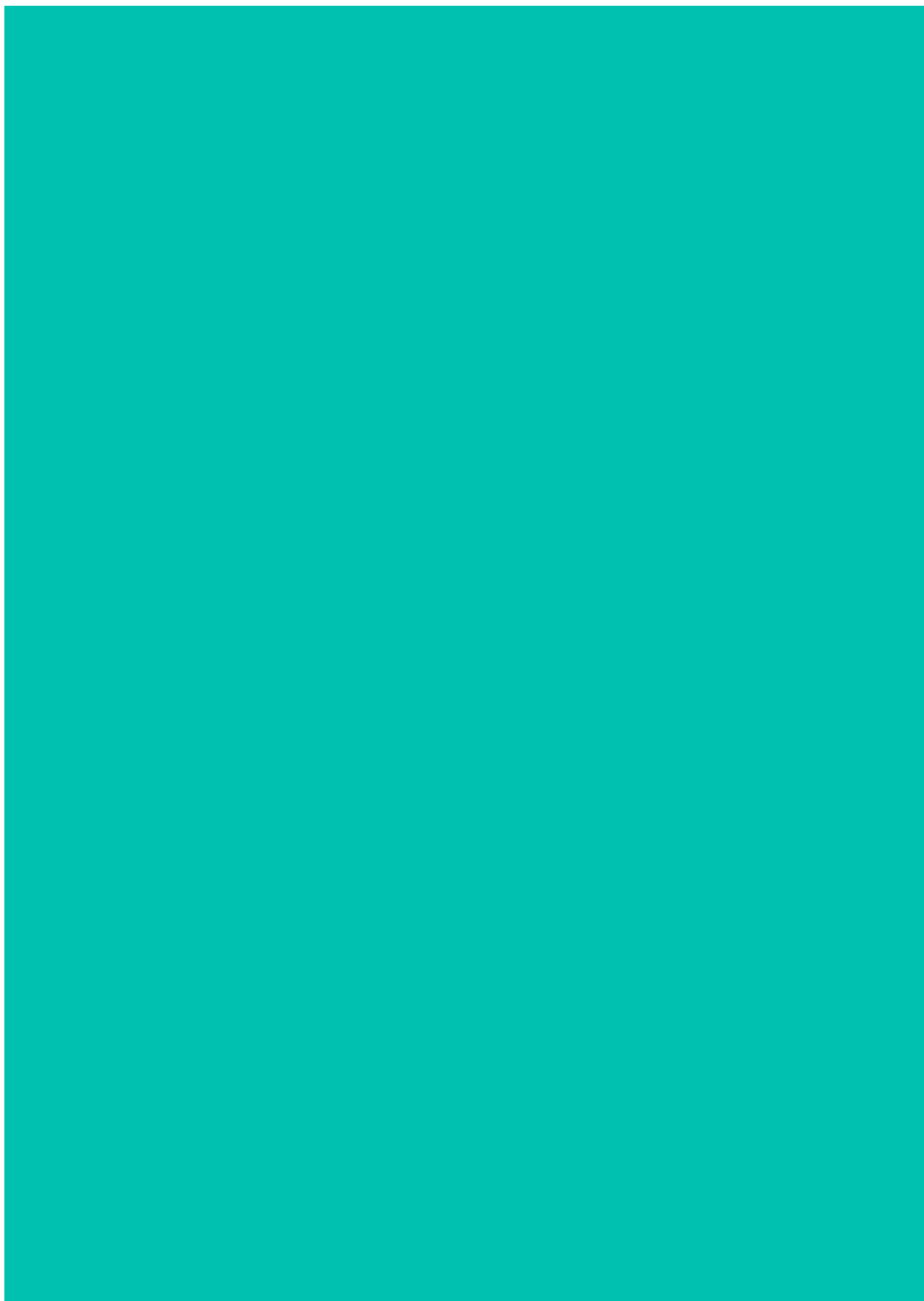
Indhold

1. Baggrund og opgave.....	9
2. Regionale elementer i det danske tilskuds- og udligningssystem.....	13
2.1 Hovedstadsudligningen	13
2.1.1 Baggrund og formål.....	14
2.1.2 Ændringer og omlægninger.....	18
2.2 Udligningstilskud for kommuner med højt strukturelt underskud.....	19
2.2.1 Baggrund og formål.....	20
2.2.2 Ændringer og omlægninger.....	21
2.3 Ø-tilskud	22
2.4 Beskæftigelsestilskud.....	24
2.4.1 Baggrund og formål.....	25
2.4.2 Ændringer og omlægninger.....	26
2.4.3 Landsdelselementet og fordeling inden for landsdele.....	26
2.5 Kriterier, der afspejler strukturelle vilkår.....	27
2.5.1 Rejsetidskriterium.....	27
2.5.2 Kriterium for befolkningstilbagegang	29
2.6 Særtilskud	31
3. Regionale elementer i udligningsrettede ordninger i andre nordiske lande samt Holland	35
3.1 Norge	35
3.1.1 Opgaver	35
3.1.2 Finansiering.....	36
3.1.3 Regionale og geografiske forhold.....	36
3.1.4 Regionale og geografiske forhold i udligningssystemet.....	36
3.1.5 Regionale og geografiske elementer i den kriteriebaserede del af inntektssystemet	36
3.2 Sverige.....	39
3.2.1 Opgaver	39
3.2.2 Finansiering.....	39
3.2.3 Regionale og geografiske forhold.....	39
3.2.4 Regionale og geografiske forhold i udligningssystemet.....	40
3.2.5 Generel beskrivelse – regionale og geografiske elementer i udligningssystemet.....	40
3.3 Finland	43
3.3.1 Opgaver	43
3.3.2 Finansiering.....	43
3.3.3 Regionale og geografiske forhold.....	43
3.3.4 Regionale og geografiske forhold i udligningssystemet.....	43
3.3.5 Generel beskrivelse – regionale og geografiske elementer i udligningssystemet.....	44
3.4 Holland.....	46
3.4.1 Opgaver	46
3.4.2 Finansiering.....	46
3.4.3 Regionale og geografiske forhold.....	46

Indhold

3.4.4	Regionale og geografiske forhold i udligningssystemet	46
3.5	Opsummering vedr. regionale elementer i de betragtede landes udligningssystemer mv.	48
4.	Sammenfattede overvejelser.....	53
4.1	Hensyn bag regionale ordninger.....	53
4.2	Overvejelser i relation til beskæftigelsesområdet.....	54
5.	Referencer	57

Redaktionen er afsluttet den 8. februar 2018.



1. Baggrund og opgave

Denne analyse indgår som en del af grundlag for afrapporteringen fra Finansieringsudvalget, februar 2018.

Kommunale udgiftsbehov kan kategoriseres på forskellige måder. En anvendt sondring er følgende:

- Demografisk betingede udgiftsbehov
- Socioøkonomisk betingede udgiftsbehov
- Strukturelt og regionalt betingede udgiftsbehov¹

Regionale og strukturelle elementers betydning for udgiftsbehovet på kommunernes beskæftigelsesområde indikeres i kommissoriet for Finansieringsudvalgets arbejde. Således fremgår det, at udvalget "i sine analyser [skal] belyse virkningen for forskellige kommunetyper, herunder fordelt efter økonomisk udgangspunkt og efter kommunetype, dvs. hovedstadskommuner, bykommuner, land- og yderkommuner mv.". I kommissoriet indikeres også vedr. de kommunale forskelle i udgiftsbehovet på beskæftigelsesområdet, at "det regionale arbejdsmarked" og "strukturelle forhold" kan være af betydning for udgiftsbehovet.

Udligningen mellem kommunerne tager udgangspunkt i forskelle i udgiftsbehovet, som kan henføres til befolkningens sammensætning i en kommune.

Der er dog også i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov inddraget forhold, som afspejler mere strukturelle forskelle som fx afstanden mellem befolkningen. Også gennem de mere overordnede elementer er der søgt at tage højde for at der er forskelle, som er mere geografisk/strukturelt bestemt. Fx er det særskilte ø-tilskud og der er en særlig udligningsordning mellem hovedstadskommunerne, som til gengæld ikke er omfattet af det ekstra udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud.

Særligt for beskæftigelsesområdet kan vil en del af variationerne i udgiftsbehovet forventes bl.a. at kunne afhænge af forhold tilknyttet lokaliteten "arbejdsmarked", som er en geografisk afgrænsning der går på tværs af kommuner, og som kan have betydning for beskæftigelsesforholdene i de kommuner, som ligger inden for dette "arbejdsmarked". Det er fx i dag afspejlet i den særskilte beskæftigelsestilskudsordning.

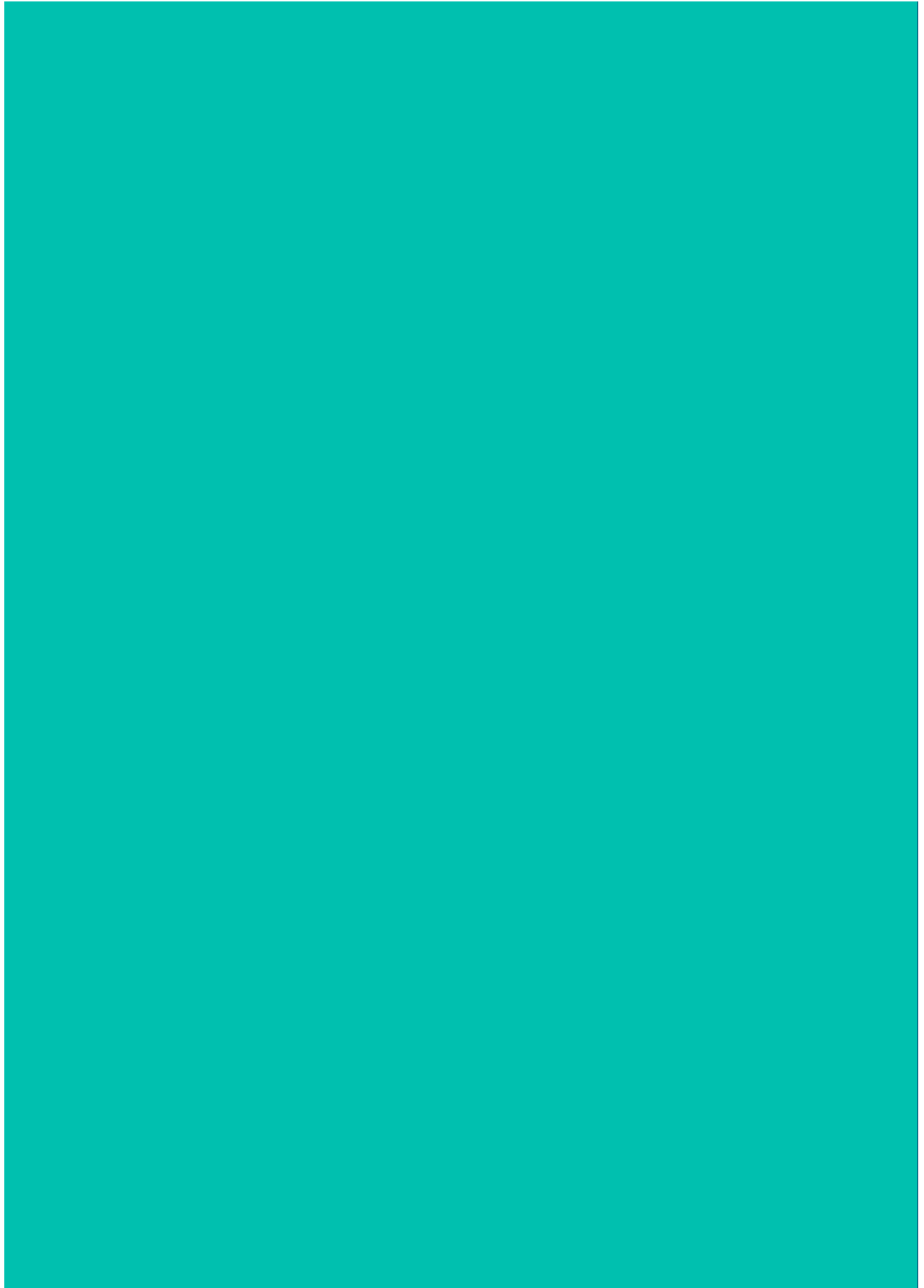
I kapitel 2 gennemgås de regionale og strukturelle forhold, som optræder i det danske tilskuds- og udligningssystem i dag. Dvs. for det første, hvor der optræder ordninger som fordele midler for konkrete områder af landet, og for det andet, hvor der er indarbejdede kriterier

¹ I Finansieringsudvalget (2012), afsnit 4.2, genfindes denne sondring til dels, idet det, der i nærværende analyse benævnes "strukturelle og regionale forhold", kaldes dels "geografi" og dels "erhvervsstruktur", og hvor de socioøkonomiske forhold må ses som summen af hvad der benævnes "sociale forhold", "boligforhold" og "helbredsmæssige forhold".

som tager højde for strukturelle vilkår. I den forbindelse beskrives bl.a. historik og formålet med indførelsen mv.

I kapitel 3 ses på de strukturelle og regionale forhold, som indgår i de kommunale finansieringssystemer i de øvrige nordiske lande samt Holland. Disse lande har ikke opgaver på det beskæftigelsesmæssige område, som modsvarer de danske kommuners, men har til gengæld forskellige erfaringer med netop geografiske/regionale/strukturelle forhold i udlignings-systemerne. Sidst i kapitlet uddrages nogle fællestræk og forskelle, som har relevans ift. overvejelser om strukturelle vilkårs betydning i Danmark, herunder særligt kan være relevante ift. arbejdsmarkedsområdet.

Endelig indeholder kapitel 4 sammenfattende overvejelser. Det drejer sig dels om de hensyn og formål, som kan ses at have ligget bag de geografiske og regionale elementer i det danske system og de fire nabolandes systemer, dels om overvejelser om mulig inspiration ift., hvordan der i udligningen tages højde for forskelle i kommunernes udgiftspres på beskæftigelsesområdet.



2. Regionale elementer i det danske tilskuds- og udligningssystem

2.1 Hovedstadsudligningen

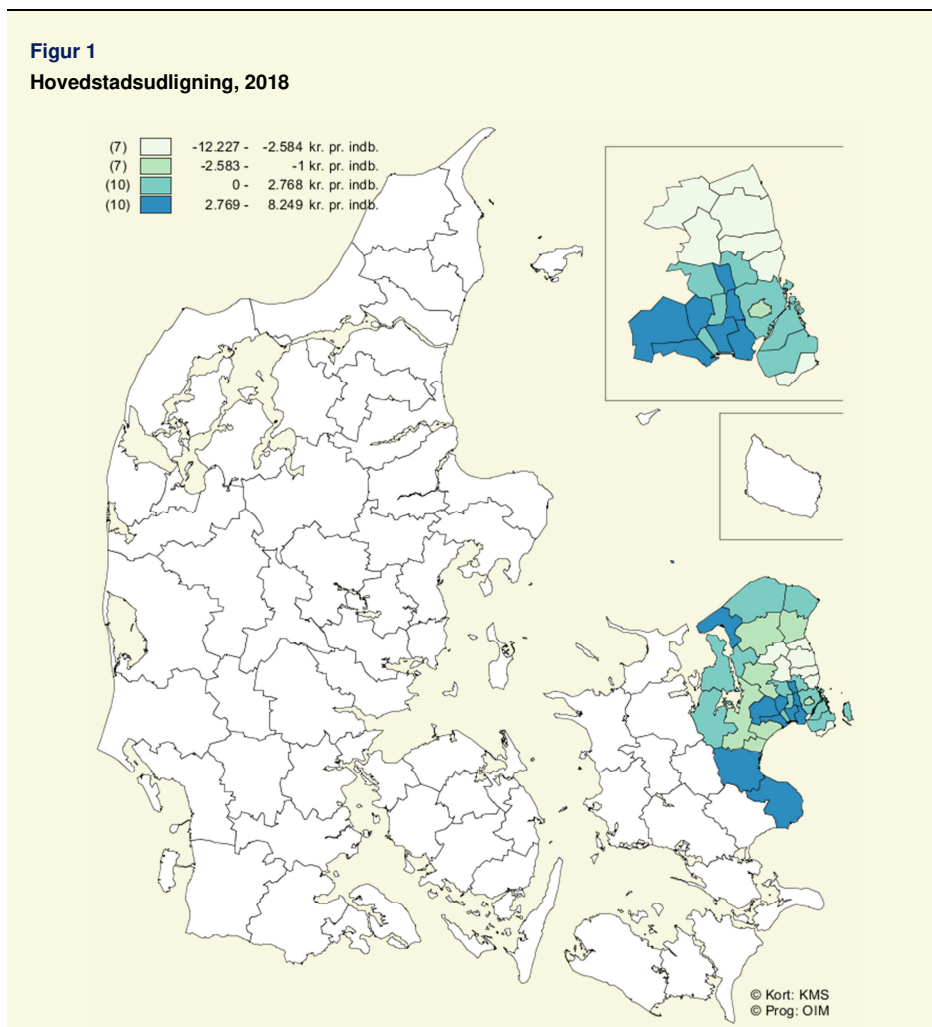
Hovedstadsudligningsordningen består af en udligning mellem de 34 kommuner i hovedstadsområdet, *jf. figur 1*.

Udligningen sker på samme måde som landsudligningen omkring et opgjort strukturelt underskud – dvs. et beregnet skatteprovenu opgjort på basis af en beregnet skattetryksfaktor fratrukket et beregnet udgiftsbehov. Dette adskiller sig dog som fra det, som anvendes i landsudligningen.

Dels anvendes en faktor, der afspejler skattetrykket i isoleret set hos hovedstadskommunerne og dels opgøres udgiftsbehovet på baggrund af færre socioøkonomiske kriterier og andre vægtninger heraf.

En kommune modtager tilskud fra ordningen, hvis kommunen har et strukturelle underskud og betaler et beløb hvis den har et strukturelt overskud.

I 2018 er det lidt over halvdelen af kommunerne, 20 kommuner, som modtager udligningsbeløb på 2,9 mia.kr., mens 14 kommuner afleverer et tilsvarende beløb.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

2.1.1 Baggrund og formål²

Allerede fra 1910 og frem mod 1930'erne indtog de daværende centrale hovedstadskommuner – Københavns, Frederiksberg og Gentofte Kommuner – en særstilling mht. finansiering, idet disse kommuner opkrævede en progressiv kommunal indkomstskat fastlagt efter en statslig profil.

Særstillingen fortsatte og blev understreget i kraft af, at der i 1937 blev indført en særlig hovedstadsudligning alene mellem de tre nævnte kommuner. Dette skete vel at mærke samtidig med, at der på landsplan blev oprettet et såkaldt Mellekommunalt Refusionsforbund, hvilket

² Kilder til disse afsnit er Sørensen (1988), Finansieringsudvalget (2004, kap.19), Finansieringsudvalget (2006, Bilag 13), Pedersen (2006, Kap. 5), Lundtorp (2004), Hovedstadskommissionen (1995).

kunne ses som et skridt imod en egentlig landsudligning. Det Mellemkommunale Refusionsforbund blev finansieret via statsskatten, dvs. på skattegrundlag i hele landet. Hovedstadsudligningen mellem de tre hovedstadskommuner viste sig at være en robust konstruktion som kom til at gælde helt til 1973, omend i de seneste år af denne periode på et fikseret grundlag. Den blev herefter afløst af en hovedstadsudligning omtrent omfattende det hovedstadsområde, vi kender i dag.

Derudover var der også fra 1900-tallets begyndelse og med en udvidelse i 1937 etableret en kommunal erhvervskommuneskat ved siden af den kommunale såkaldte opholdskommuneskat. Erhvervskommuneskatten indebærer, at skatteydere med en erhvervsindtægt af en vis størrelse ikke kunne "slippe" med en evt. lav skat i bopælskommunen (som evt. kunne være et "skattely"), og at erhvervskommunen fik en del af skatten optjent i denne kommune. Der blev også etableret en landliggerskat til gavn for kommuner, som havde personer som opholdt sig i kommunen en del af året – fx ferie-/sommerophold – men ikke havde bopæl der. Disse særlige kommunale skatteformer var ikke begrænset til hovedstadsområdet, om end formentlig af relevans netop her. Valget af de særlige skattekriterier kan ses som et alternativ eller supplement til en egentlig udligning, og demonstrerer, at der var opmærksomhed på særlige byrdefordelingsmæssige forhold, der gælder i et arbejdsmarkedsområde, hvor bopæl og arbejdssted ofte ikke er sammenfaldende, sådan som det var – og er – tilfældet i hovedstadsområdet.

Der har historisk set tegnet sig betydelige forskelle i kommunernes udgiftsmæssige belastning set i forhold til skattegrundlaget, som i et omfang har været afhængigt af kommunernes karakter af bykommuner, forstadskommuner, købstadskommuner og sognekommuner med karakter af landdistriktskommuner. Også selvom der var en høj statsrefusion på udgifterne. Det vurderes at have været en væsentlig baggrund for indførelsen af hovedstadsudligningsordningen såvel som det Mellemkommunale Refusionsforbund. Det skal også ses i lyset af de forholdsvis store forskelle i udgiftsbehov og skattegrundlag inden for et geografisk forholdsvis lille område i hovedstadsområdet

Der var fra ordningens begyndelse forholdsvis stor opmærksomhed på skattely-risikoen, jf. også den ovenfor omtalte og til dels samtidige erhvervskommuneskat, og det kan derfor være nærliggende at se hovedstadsudligningens formål som et særligt udjævrende instrument i et arbejdsmarkedsområde, hvor pendlingen er stor og hvor der er betydelige forskelle mellem kommunerne mht. lokalisering af arbejdspladser, bopæl, handelsmønstre etc. Dette blev også bemærket i Hovedstadsreformudvalget fra 1970 – som forberedte den reviderede hovedstadsudligning i 1973 – med henvisning til, at hovedstadsområdet var et funktionelt sammenhængende område.

Fra forskellige nedsatte udvalg og kommissioner fremgår der en række betragtninger over hovedstadsudlignings (mulige) formål. Det gælder således både fra Hovedstadskommissionen fra 1995 (betænkning 1307) og Finansieringsudvalget fra 2004 (betænkning 1437). Her bliver ordningen ikke mindst begrundet med at, hovedstadsområdet er det eneste område af landet, hvor et sammenhængende byområde (sammenhængende arbejdskraftsopland) er opsplittet på flere kommuner – med tilhørende betydelige forskelle i indkomster og i befolkningens sammensætning.

Der foreligger så vidt det ses ikke egentlige angivelser af hovedstadsudligningens formål fra lovgivers side fra de senere årtier – tilbage fra 1990'erne. Den største ændring af udligningssystemet fra denne periode før kommunalreformen var udligningsreformen i 1995 gældende fra 1996. Uanset betydelige ændringer i bl.a. hovedstadsudligningen ved denne lejlighed fremgår ikke i lovbemærkningerne en særskilt motivering af hovedstadsudligningens formål. Trods ændringerne ved denne reform bibeholdtes den mellemkommunale karakter af ordningen, og det kan i den forbindelse være værd at bemærke, at den 'solidariske' konstruktion/fremtræden i ordningen synes at have været et væsentligt træk gennem alle årene. Det kunne fortolkes i retning af, at der har været en vis lokal opbakning til eller forståelse for udjævning af forskelle inden for det afgrænsede område.

Da der tidligere blev indført statsfinansieret udligning på skattesiden i 1988 (afskaffet igen fra 1996), blev hovedstadsudligningen således også friholdt og fortsatte som mellemkommunal udligning. Det gjorde sig gældende med det nye udligningssystem fra 2007, hvor der atter indførtes statsfinansieret udligning – denne gang for både skattegrundlag og udgiftsbehov – men hvor overbygningen i form af en hovedstadsudligning netop fortsat var mellemkommunal.

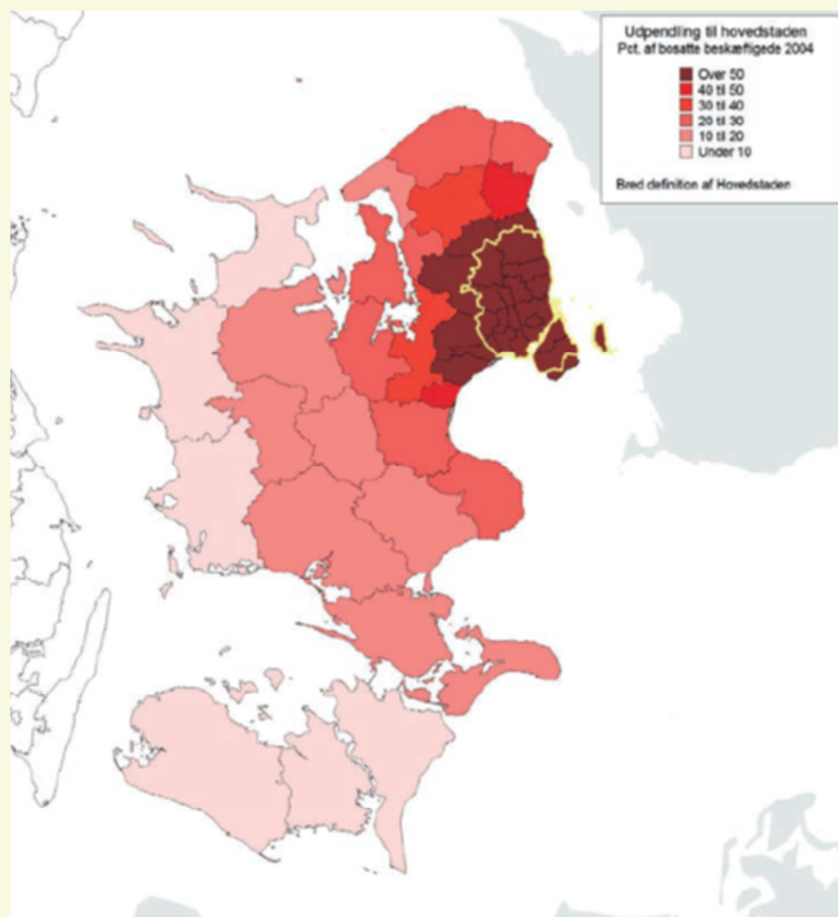
Det er også karakteristisk, at finansieringen af særtilskud til hovedstadsområdet også i det gældende system sker via finansiering fra hovedstadsområdets egne kommuner, lige som den indtil 2007 gældende boligstøtteudligning for hovedstadsområdet var mellemkommunal.

I Finansieringsudvalget (2004, bind 2, 120) udtrykkes det således: "Der er tilsyneladende en vis enighed i hovedstadsområdet om, at der er behov for en hovedstadsudligning, selv om der ikke er enighed om udformningen af ordningen eller udligningens omfang."

Den store ændring af udlignings- og finansieringssystemet i forbindelse med kommunalreformen i 2007 har heller ikke givet anledning til mere officielle udmeldinger af formål eller hensigt med hovedstadsudligningen fra lovgiver. Det fremgår dog af den politiske "Aftale om en strukturreform" (s. 16): "At der kan bibeholdes en form for hovedstadsudligning, der som minimum dækker det sammenhængende byområde omkring hovedstaden".

Der er endvidere en indikation af et aspekt af lovgivers formål fra vedtagelsen af det nye udligningssystem med ikrafttræden i 2007. Her fremgår det, at der ikke sker ændringer i afgrænsningen af hovedstadsområdet, bortset fra det tidligere Stevns Kommunes tilslutning til området i forbindelse med sammenlægningen med Vallø Kommune, der allerede før 2007 var en del af det hovedstadsområde, der var omfattet af hovedstadsudligningen. I lovforslagsbemærkningerne er der ikke nærmere begrundelser herfor, men der kan i rapporten fra Finansieringsudvalget (2006, 224-227), som i meget vid omfang lå til grund for lovforslaget, i forbindelse med afgrænsningsspørgsmålet findes en henvisning til netop den særlige intensive pendling til hovedstaden. Rapporten viser to afgrænsninger af hovedstadsområdet, baseret på pendlingsstrømme – en smal og en bred definition – og det er den brede definition der efterfølgende optræder i lovforslaget, *jf. figur 2* nedenfor. Det svarer til det område, hvor udpendlingen til hovedstaden udgør mere end 20 pct., idet Frederiksværk-Hundested Kommune (i dag Halsnæs Kommune) dog yderligere er medtaget trods en lidt lavere udpendling "ud fra det hensyn, at området udgøres af et sammenhængende geografisk område".

Figur 2
Udpendling til hovedstaden, bred definition



Kilde: Finansieringsudvalget (2006, Bilag 13)

Alt i alt vurderes formålet med hovedstadsudligningen i ret høj grad at være knyttet op på de særlige forhold i et sammenhængende arbejdsmarkedsområde, hvor udligningen kan ses som en teknik til at holde området sammen økonomisk.

Hovedstadsudligningen har gennemgået en række ændringer gennem årene, selv om den også har udvist betydelig stabilitet i sin udformning. I det følgende tages udgangspunkt i den nuværende ordning, og der fremhæves alene enkelte mere centrale ændringer, da de tidligste træk er blevet nævnt under den historiske baggrund i tidligere afsnit.

2.1.2 Ændringer og omlægninger

Ændringer i udligningsniveauet

Gennem årene er udligningsniveauet i den særskilte hovedstadsudligning blev ændret adskillige gange. Den seneste udvikling fra finansieringsreformen i 2007 har betydet en reel sænkning af udligningsniveauet i ordningen, idet det forhøjede udligningsniveauet i landsudligningen har mindsket betydningen af hovedstadsudligningen, *jf. tabel 1*. I tabellen er endvidere angivet overudligningsloftet, som 12 af kommunerne i hovedstadsområdet rammer (2018).

Tabel 1

Udligningsniveauer i landsudligning og hovedstadsudligning samt overudligningsloft, udvalgte år, pct.

	1984	1988	1994	1995	2007	2018
Landsudligning						
- Skattegrundlag	50	52	50	45	58	61
- Udgiftsbehov	30	35	35	45	58	61
Hovedstadsudligning						
- Skattegrundlag	30	90	90	40	27	27
- Udgiftsbehov	30	25	25	40	27	27
Overudligningsloft	90	90	90	90	92	93

Kilde: Lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner, forskellige år

Der ses således at en forøgelse af udligningsniveauet i landsudligningen er blevet kombineret med et lavere udligningsniveau i hovedstadsudligningen. Denne mekanik fremgik også af den bestemmelse fra finansieringsreformen i 2007 der indebar, at udligningsniveauet i landsudligningen ville blive hævet gradvist fra 58 pct. op til 68 pct. og udligningsniveauet i hovedstadsudligningen sænket tilsvarende, såfremt væksten i hovedstadsområdet pr. indbygger overskred en vis størrelse. Bestemmelsen blev dog aldrig realiseret, da tærsklen for væksthorskellen ikke aldrig blev opnået før bestemmelsen blev afskaffet igen ved udligningsændringerne gennemført fra 2013.

Bibeholdelse af mellemkommunal udligning

Som allerede nævnt har hovedstadsudligningen fra starten været en mellemkommunal udligning, hvor beløbene hos de modtagende kommuner modsvarer beløbene fra de afgivende. Da der i 1988 blev indført statsfinansieret udligning blev dette princip som nævnt bibeholdt for hovedstadsudligningsordningen, men hovedstadsområdet optrådte i denne konstruktion som én samlet kommune i forhold til beregningerne af udligningen i forhold til det øvrige land. Den statsfinansierede udligning blev afskaffet igen fra 1996. Da den atter blev indført i 2007 blev der valgt en konstruktion, hvor hovedstadsudligningen blev en overbygning på den statsfinansierede landsudligning, men hvor kommunerne i hovedstadsområdet indgik på linje med de øvrige kommuner i denne udligning.

Udgiftsbehovskriterier

Hovedstadsudligningen var tidligt udstyret med såvel en udligning af beskatningsgrundlag som en udligning af udgiftsbehov. På et tidligt tidspunkt blev der indarbejdet såkaldte sociale udgiftsbehovskriterier, som siden er blevet udbygget med det socioøkonomiske indeks.

Det bemærkes fra tidligere perioder, at nogle af de socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier, som er fundet repræsentative og anvendt i hovedstadsudligningen ikke blev fundet anvendelige i landsudligningen. Det må ses på baggrund af regionale forskelle i forekomsten af disse udgiftsbehov, som er vurderet at ville afspejle reelle udgiftsbehovsforskelle.

Tidligere særskilt boligstøtteudligning

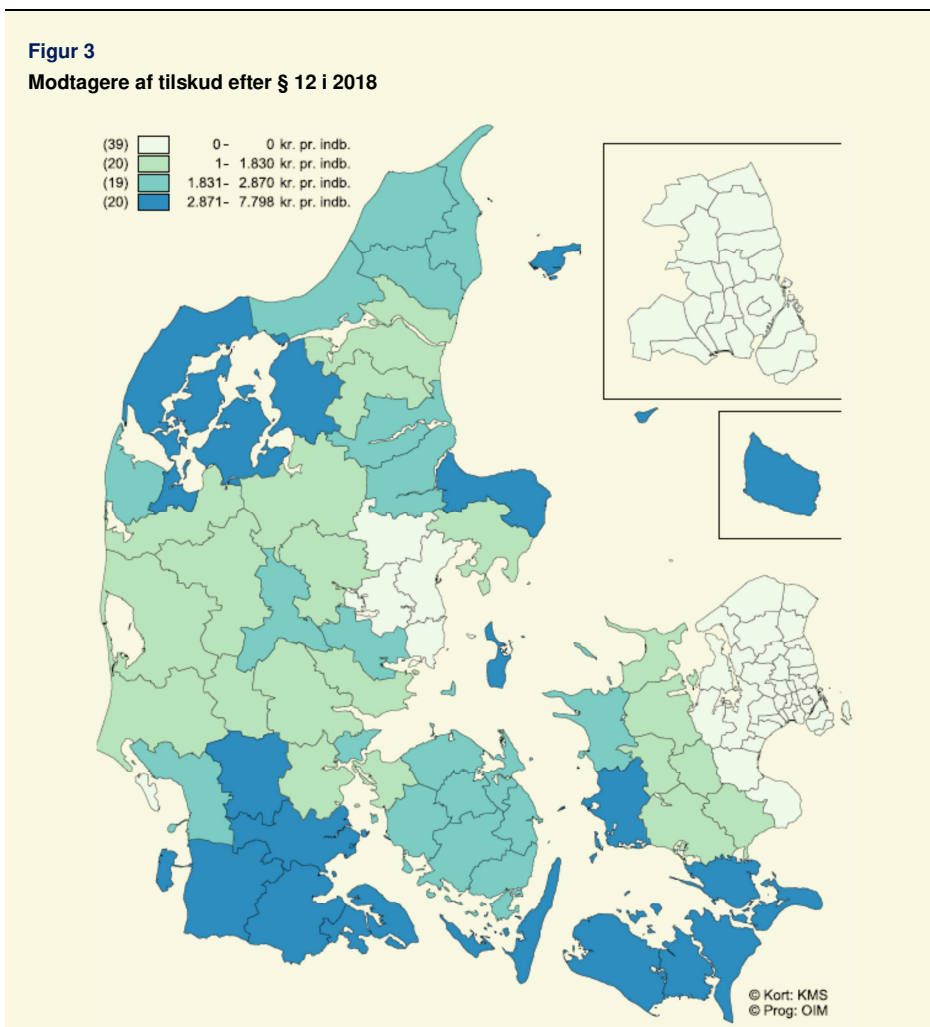
Fra et tidligt tidspunkt i 1967 blev der etableret en særlig boligstøtteudligning, som kunne ses som en overbygning til hovedstadsudligningen, og indebar fuld udligning af hovedstadskommunernes udgifter til boligstøtte. Denne boligstøtteudligning blev fra 1996 indskrevet i det generelle udligningssystem, således at finansieringen fulgte skattegrundlaget og blev indregnet i overudligningsreglen. Fra 2007 blev ordningen afskaffet som led i finansieringsreformen.

2.2 Udligningstilskud for kommuner med højt strukturelt underskud

Ordningen efter § 12 i udligningsloven omfatter kommunerne uden for hovedstadsområdet. En kommune modtager tilskud fra ordningen, hvis kommunens strukturelle underskud pr. indbygger overstiger 95 pct. af det landsgennemsnitlige underskud pr. indbygger. I praksis betyder det, at næsten alle kommuner uden for hovedstadsområdet modtager tilskud.

I 2018 er det således 59 ud af de 64 kommuner uden for hovedstadsområdet, der modtager tilskud fra ordningen. De fem kommuner uden for hovedstadsområdet, der i 2018 ikke modtager tilskud fra ordningen, er Fanø, Favrskov, Odder, Skanderborg og Aarhus Kommuner, *jf. figur 3*.

I 2018 udgør tilskuddet fra denne ordning 6,8 mia. kr. Tilskuddet finansieres af bloktilskuddet, dvs. af alle kommuner i fællesskab. Af disse 59 kommuner, som modtager tilskud fra ordningen, er der i 2018 8 kommuner, hvor bidraget overstiger tilskuddet fra ordningen. De resterende 51 kommuner har en nettogevinst på ordningen. De største gevinster er i en række land- og yderkommuner, men der er også nogle bykommuner, som har en vis gevinst på ordningen.



Anm.: Den hvide farve indikerer, at kommunen ikke modtager tilskud efter § 12

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

2.2.1 Baggrund og formål

Udligningstilskuddet til kommuner uden for hovedstadsområdet med et højt strukturelt underskud blev indført som et led i finansieringsreformen med virkning fra 2007. Ordningen indebærer, at der ydes et ekstra tilskud til de kommuner, som har et strukturelt underskud over en vis størrelse. Tilskuddet finansieres af bloktilskuddet, dvs. af alle kommuner i fællesskab.

Formålet med ordningen er at yde et yderligere udligningstilskud til kommuner med et relativt højt strukturelt underskud. Det strukturelle underskud er udtryk for en kommunes økonomiske situation – før udligning. Jo større en kommunes strukturelle underskud er, jo mere ugunstig er kommunens økonomiske situation i udgangspunktet.

Ordningen omfatter kommunerne uden for hovedstadsområdet. Den geografiske afgrænsning skal ses i sammenhæng med hovedstadsudligningen. Når en kommune er omfattet enten af hovedstadsudligningen eller af § 12 udligningen, vil den have et marginalt udligningsniveau tæt på overudligningsgrænsen. Men hvis en kommune kunne blive omfattet af begge disse ordninger, ville den få et marginalt udligningsniveau langt over overudligningsgrænsen. Som følge af overudligningsordningen ville det betyde, at tilskuddet fra den ene af ordningerne i praksis ville blive modregnet. På den baggrund er ordningerne adskilt geografisk, så en kommune kun kan være omfattet af en af disse to udligningsordninger.

2.2.2 Ændringer og omlægninger

Ordningen blev som nævnt ovenfor indført som led i finansieringsreformen med virkning fra 2007. Ordningen har i hele perioden omfattet kommuner uden for hovedstadsområdet med et strukturelt underskud pr. indbygger over en vis størrelse. Men grænsen for, hvornår en kommune kan modtage tilskud fra ordningen, er justeret flere gange.

I perioden 2007-2009 var grænsen fastsat til 25 pct. af de gennemsnitlige kommunale netto-drifts- og anlægsudgifter pr. indbygger. Denne afgrænsning førte imidlertid til, at stadig flere kommuner blev omfattet af ordningen. Ordningen blev derfor ændret med virkning fra 2010.

I perioden 2010-2012 var grænsen fastsat til 96,5 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger. Grænsen på 96,5 pct. blev fastsat, så den svarede til den grænse, der var gældende i den tidligere ordning på tidspunktet for omlægningen. Omlægningen havde således ikke umiddelbart byrdefordelingsmæssige virkninger, men førte til en stabilisering af ordningen, så den herefter ikke voksede i omfang, som det havde været tilfældet i perioden 2007-2009.

I perioden 2013-2015 var grænsen fastsat til det landsgennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger. Ændringen var et led i justeringen af udligningen med virkning fra 2013. Forhøjelsen af grænsen fra 96,5 pct. til 100 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger indgik som et led i at modvirke utilsigtede byrdefordelingsmæssige virkninger af en samtidig ændring af indregningen af grundværdierne for produktionsjord i beskatningsgrundlaget.

Med virkning fra 2016 er grænsen nedsat til 95 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger. Denne ændring er et led i de initiale tilpasninger af udligningen som følge af refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet. Formålet med disse ændringer er at modvirke de byrdefordelingsmæssige virkninger af refusionsomlægningen.

Ordningen må ses som en form for erstatning for en ordning i det tidligere udligningssystem, som havde været gældende i årene 1984-2006. Denne ordning indebar et tilskud til kommuner med et svagt beskatningsgrundlag. Ved indførelsen af ordningen omfattede ordningen kommuner med et beskatningsgrundlag pr. indbygger på under 80 pct. af landsgennemsnittet. Denne grænse blev gradvist forhøjet, så ordningen kom til at omfatte flere kommuner og tilskuddene fra ordningen blev højere. Med virkning fra 1996 blev grænsen fastsat til 90 pct. af det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger. Denne grænse blev fastholdt frem til udligningsreformen med virkning fra 2007.

2.3 Ø-tilskud

I henhold til udligningsloven ydes der tilskud til kommuner på øer uden fast forbindelse og til kommuner med mindre øer, *jf. figur 4*.

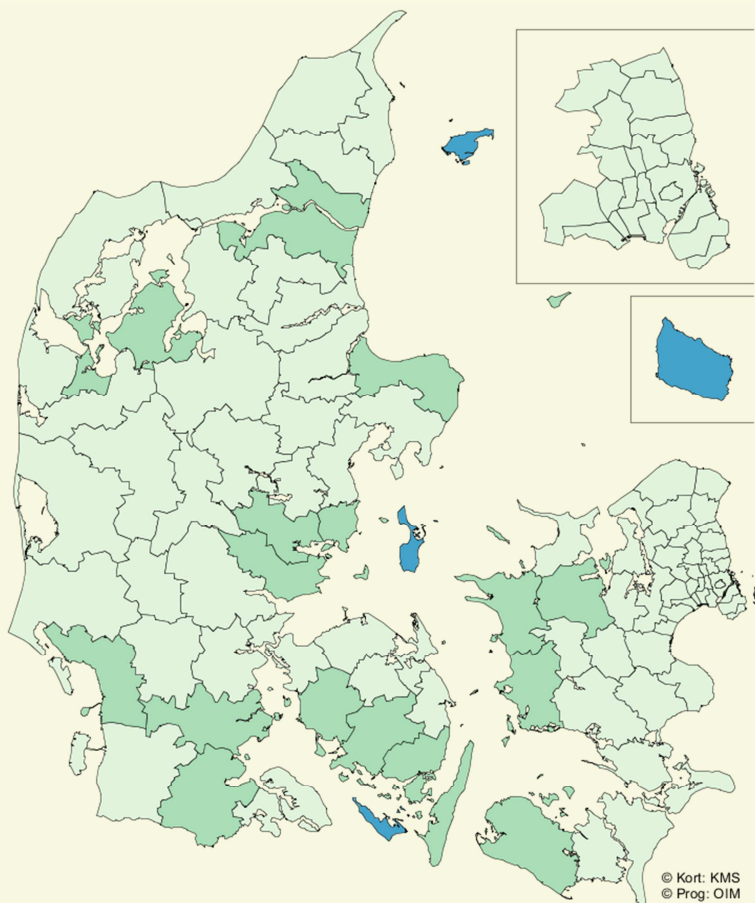
Der ydes følgende tilskud:

- Tilskud til kommuner med mindre øer (§ 20).
- Tilskud til kommuner på øer uden fast forbindelse (§ 21).
- Tilskud til nedsættelse af færgetakster for godstransport til og fra øer (§ 21 a)³

Det overordnede formål med disse ordninger er at give en vis kompensation til disse kommuner som følge af særlige merudgifter, som kan henføres til ø-beligheden. Det drejer sig dels om udgifterne til færgeforbindelserne og dels om merudgifter som følge af ø-beligheden til den kommunale service som f.eks. folkeskoler, daginstitutioner, ældreomsorg mv. Nogle af tilskuddene er målrettet færgetaksterne.

³ Det forventes, at denne del af ordningen udvides til også at gælde nedsættelse af færgetakster generelt, jf. regeringens vækstaftale fra februar 2016 (Regeringen 2016)), ifølge hvilken der afsættes 48 mio.kr. hertil i 2016 og 95 mio.kr. fra 2017.

Figur 4
Kommuner som modtager ø-tilskud i 2018



Anm.: Blå farve indikerer, at kommunen modtager ø-tilskud gennem § 21, mørkegrøn farve indikerer, at kommunen modtager ø-tilskud gennem § 20, mens lysegrøn farve indikerer, at kommunen ikke modtager tilskud.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Kommuner med mindre øer

Tilskuddet til kommuner med mindre øer omfatter 20 kommuner med i alt 27 mindre øer. Tilskuddet udgør i 2018 113,8 mio. kr. Der er tale om et generelt tilskud til disse kommuner. Tilskudsordningen i den nuværende form blev indført med virkning fra 2007. Den nuværende tilskudsordning afløste to tidligere ordninger.

Den ene var en trafikstøtteordning, hvor der blev ydet et øremærket tilskud til færgedrift og investeringer i færger og færgelejer. Denne ordning blev indført med virkning fra 1998 og afløste en tidligere trafikstøtteordning, der blev administreret af den daværende Skov- og Naturstyrelse.

Den anden ordning var et særtilskud, idet en del af særtilskudspuljen til særligt vanskeligt stillede kommuner i perioden 1986-2006 var reserveret til kommuner med mindre øer.

Kommuner på øer uden fast forbindelse

Tilskuddet til kommuner uden fast forbindelse omfatter Ærø, Samsø, Læsø og Bornholms Kommuner. Ordningen blev etableret med virkning fra 1982, og omfattede på dette tidspunkt kommunerne på Ærø, Samsø og Læsø.

Fanø Kommune har ikke på noget tidspunkt været omfattet af ordningen. Det har siden etableringen af ordningen været vurderet, at Fanø Kommune er forholdsvis gunstigt stillet som følge af kort sejltilid til Esbjerg og et forholdsvis højt beskatningsgrundlag.

Fra og med tilskudsåret 2003 blev Bornholms Kommune omfattet af ordningen som led i sammenlægningen i de tidligere 5 kommuner på Bornholm.

Tilskuddet til de fire ø-kommuner udgør i 2018 i alt 132,8 mio. kr.

Tilskud til nedsættelse af godstransport til og fra øer

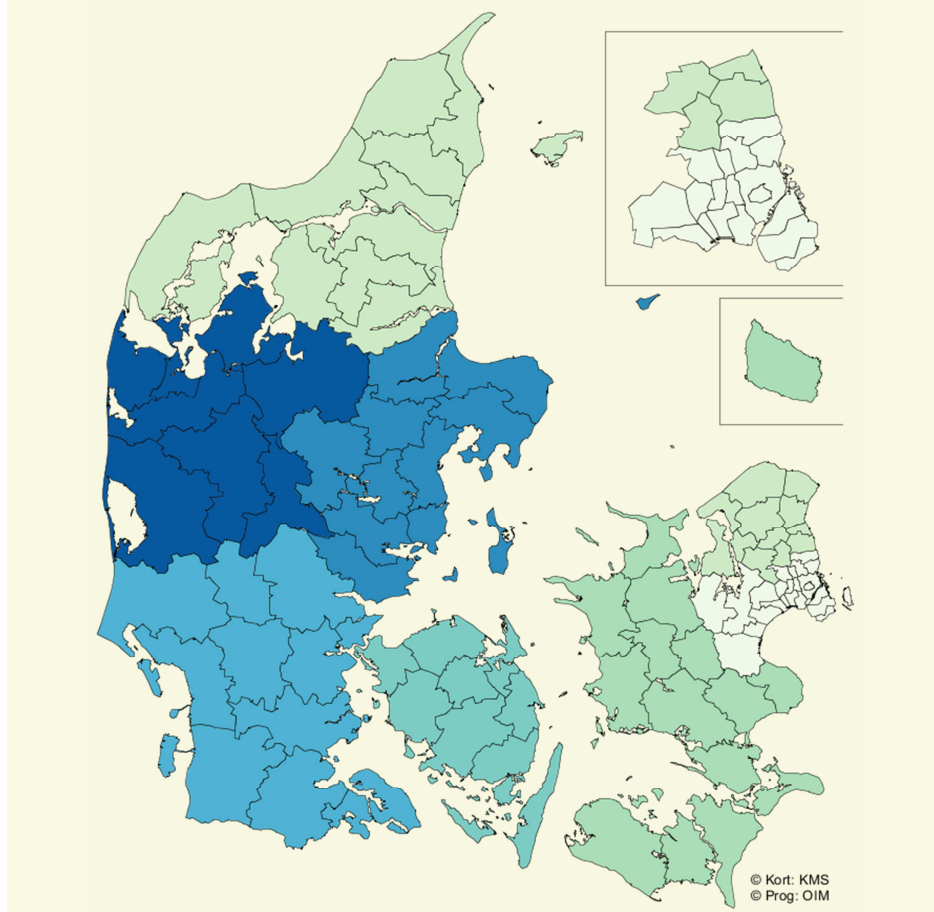
Med virkning fra 1. juni 2015 er der etableret en tilskudsordning til nedsættelse af færgetakster for godstransport til og fra øer. Økonomi- og Indenrigsministeriet yder tilskud til de kommuner, der administrerer disse færgeforbindelser, mens Transportministeriet yder tilskud til nedsættelse af taksterne for godstransport på de statslige ruter til Bornholm og Samsø. Ruten til Fanø fra Esbjerg er også omfattet af denne ordning.

Tilskuddet til kommunerne efter denne ordning udgør 36,9 mio. kr. i 2018.

2.4 Beskæftigelsestilskud

Beskæftigelsestilskuddet gælder for alle kommuner i landet. Det regionale element i ordningen består i, at der sker en fuld kompensation af de kommunale udgifter til forsikrede ledige på landsdelsniveau. Inden for landsdelene sker en fordeling mellem kommuner efter en nærmere nøgle, der bl.a. afhænger af ledigheden i tidligere år, *jf. figur 5*.

Figur 5
Landsdele i beskæftigelsestilskudsordningen



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

2.4.1 Baggrund og formål

Fra og med 2010 overtog kommunerne finansieringen af en del af udgifterne til dagpenge og aktivering af forsikrede ledige. Kommunerne blev kompenseret for udgifterne gennem et beskæftigelsestilskud, som blev indført med virkning fra 2010.

Formålet med ordningen har været, at den for kommunerne under ét skal indebære en fuld kompensation for udgifterne på området. Samtidig skal ordningen for den enkelte kommune bevare et økonomisk incitament til at nedbringe kommunens udgifter på området gennem en effektiv beskæftigelsesindsats.

Beskæftigelsestilskuddet består af:

- Et *grundtilskud*, som svarer til den enkelte kommunes samlede tilskud i året to år før tilskudsåret opreguleret til tilskudsårets forventede pris- og lønniveau og som udgangspunkt med en generel regulering for ændringer i love og regler på de områder, der er omfattet af beskæftigelsestilskuddet.
- Et *merudgiftsbehov*, der for kommunernes under ét beregnes som forskellen mellem kommunernes grundtilskud og de skønnede kommunale nettoudgifter for tilskudsåret.

Der udmeldes et foreløbigt beskæftigelsestilskud til kommunerne i året før tilskudsåret. Beskæftigelsestilskuddet midtvejsreguleres i tilskudsåret og efterreguleres året efter tilskudsåret.

2.4.2 Ændringer og omlægninger

Ordnningen blev justeret i 2012 med virkning fra og med efterreguleringen for 2011. Justeringen blev gennemført på baggrund af en evaluering i Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg. Evalueringen i Finansieringsudvalget på baggrund af erfaringerne fra 2010 tydede på, at ordningen ville kunne give anledning til systematiske skævheder mellem landsdelene, således at nogle landsdele ville blive overkompenserede, mens andre ville blive underkompenserede.

Med henblik på at undgå systematiske regionale skævheder i compensationen fra beskæftigelsestilskuddet blev ordningen med virkning fra og med efterreguleringen for 2011 justeret, således at ordningen sikrede fuld kompensation på landsdelsniveau.

2.4.3 Landsdelselementet og fordeling inden for landsdele

Baggrunden for opdelingen på landsdelsniveau er, at der erfaringsmæssigt er forskelle i ledigheden mellem landsdelene. En del af denne forskel må henføres til forskelle i de regionale arbejdsmarkeder. Det betyder, at de enkelte landsdele har forskellige forudsætninger for at få de ledige i arbejde gennem en aktiv beskæftigelsesindsats.

I den forbindelse er landet opdelt i 8 landsdele ud fra en forudsætning om, at hver landsdel udgør et sammenhængende arbejdsmarked, og at kommunerne inden for landsdelen derfor vil have nogenlunde de samme forudsætninger på beskæftigelsesområdet. Landsdelene består af områder med 8-22 kommuner. Landsdelen "København og Østsjælland" består af flest kommuner (22 kommuner), mens landsdelen "Vestjylland" har færrest kommuner (8 kommuner).

Fuld kompensation på landsdelsniveau

Ved efterreguleringen af beskæftigelsestilskuddet i året efter tilskudsåret sikres det, at der sker fuld kompensation af udgifterne for hver enkelt landsdel. Det vil sige, at beskæftigelsestilskuddet for landsdelen svarer til de udgifter, som kommunerne i landsdelen har afholdt på området.

Fordelingen inden for landsdele

Tilskuddet til den enkelte kommune består som ovenfor nævnt af et grundtilskud og et merudgiftsbehov. Grundtilskuddet svarer til den enkelte kommunes samlede tilskud i året to år før tilskudsåret. Udgangspunktet for fastsættelsen af grundtilskuddet har været situationen i 2010. I forbindelse med justeringen af ordningen med virkning fra efterreguleringen for 2011

blev grundtilskuddet for 2011 blev beregnet som den enkelte kommunes faktiske udgifter på området i 2010 korrigeret for regelændringer. Herefter korrigeres grundtilskuddet løbende for regelændringer på området.

Merudgiftsbehovet opgøres for den enkelte landsdel som de samlede udgifter til beskæftigelsesområdet for kommunerne i landsdelen fratrukket grundtilskuddet til disse kommuner. Herefter fordeles merudgiftsbehovet på kommunerne i landsdelen i forhold til bruttoledigheden i året 2 år før tilskudsåret.

Denne fordeling vil betyde, at hvis en kommune har en mere positiv udvikling i ledigheden end gennemsnittet for landsdelen, vil kommunen få en gevinst på ordningen, mens den omvendt vil få et tab, hvis den har en dårligere udvikling end gennemsnittet for landsdelen.

Selv om der sikres fuld kompensation på landsdelsniveau, vil der således fortsat være kommuner inden for hver enkelt landsdel, der har gevinst på ordningen, mens andre kommuner har tab. Disse tab og gevinster må som ovenfor nævnt henføres til udviklingen i ledigheden i den pågældende kommune i forhold til gennemsnittet for landsdelen siden 2010, som var udgangspunktet for ordningen.

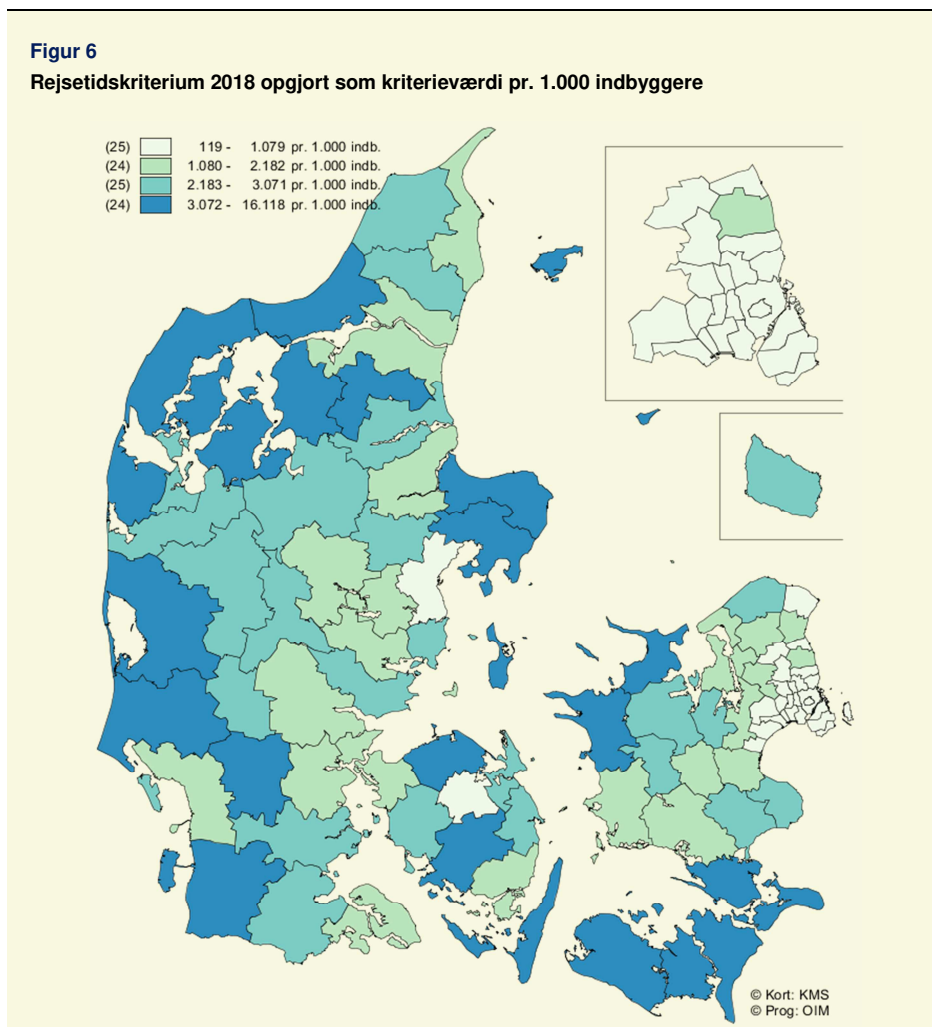
2.5 Kriterier, der afspejler strukturelle vilkår

Der kan fremhæves særligt to kriterier, som direkte sigter på at tage højde for mere strukturelt betingede udgiftsbehov i tyndt befolkede områder – Rejsetidskriteriet samt kriteriet for befolkningstilbagegang.

2.5.1 Rejsetidskriterium

Kriteriet indgår i opgørelsen af kommunernes demografiske udgiftsbehov. Kriteriet er konkret opgjøret som den gennemsnitlige rejsetid for indbyggerne til at dække et område, hvor der bor 2.000 indbyggere.

Kriteriet omhandler den geografiske struktur og afspejler afstande og udkantsforhold i en kommune. Den gennemsnitlige rejsetid er betydeligt højere i spredt befolkede kommuner end i tæt befolkede kommuner, *jf. figur 6*.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Baggrund og formål

Det overordnede formål med rejsetidskriteriet er at tage højde for særlige udgiftsforhold forbundet med de større afstande i spredt befolkede områder.

Kriteriet er indført med virkning fra 2007. Der har også tidligere været kriterier i systemet, som primært har sigtet mod at tilgodese mindre og tyndt befolkede kommuner. I perioden 1996-2006 indgik således et grundtillæg på 7,5 mio. kr. i opgørelsen af en kommunes udgiftsbehov. Da grundtillægget havde samme størrelse for alle kommuner, havde det relativt størst betydning for de små kommuner. Rejsetidskriteriet blev indført med virkning fra 2007 som en erstatning for det hidtidige grundtillæg. I perioden 1980-1995 indgik et kriterium for

vejlængder i kommunen, og før det indgik kommunens areal. Disse kriterier sigtede ligeledes mod at tilgodese de mindre og tyndt befolkede kommuner.

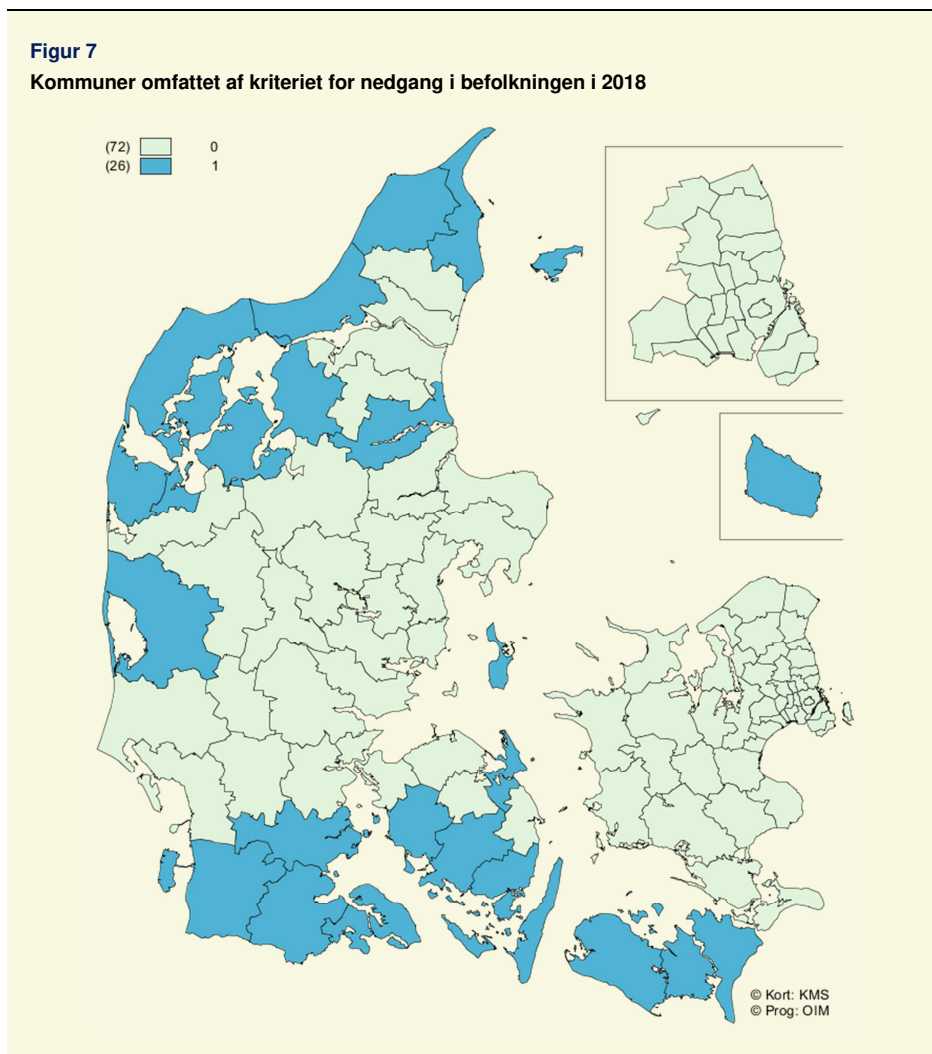
Begrundelse for kriteriet har også været, at spredt bosætning og store afstande betyder, at det bliver relativt dyrere at producere de kommunale serviceydelser. I disse kommuner er det ikke på samme måde som i bykommunerne muligt at udnytte stordriftsfordele i tilrettelæggelsen af skole- og institutionsstrukturen. Tilsvarende er der større transportomkostninger.

2.5.2 Kriterium for befolkningstilbagegang

Kriteriet indgår i opgørelsen af kommunernes socioøkonomiske udgiftsbehov. Kommuner er omfattet af kriteriet, hvis de har haft enten en samlet nedgang i befolkningen over de seneste 5 år eller en nedgang i befolkningen på mere end 0,5 pct. over de seneste 2 år.

Dette kriterium tilgodeser først og fremmest en række land- og yderkommuner. Det kan eksempelvis nævnes, at i Region Hovedstaden er 1 ud af 29 kommuner (Bornholms Kommune) omfattet af kriteriet, mens det i region Nordjylland er 8 ud af 11 kommuner, der er omfattet i 2018, *jf. figur 7*.

I forhold til de øvrige udgiftsbehovskriterier er dette kriterium specielt derved, at en kommune kun har en kriterieværdi, hvis de ovennævnte betingelser for befolkningsnedgang er opfyldt. For de øvrige kommuner sættes kriterieværdien til nul. For 2018 er der således kun 26 kommuner, der har en kriterieværdi på dette kriterium. For de øvrige udgiftsbehovskriterier gælder det, at alle 98 kommuner vil have en kriterieværdi, som kan være større eller mindre afhængigt af forholdene i kommunen.



Anm.: Kommuner markeret med 1 er omfattet, mens kommuner markeret med 0 ikke er omfattet kriteriet.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Baggrund, formål og ændringer

Formålet med dette kriterium har været at afspejle strukturelle problemstillinger i kommuner med befolkningstilbagegang, hvilket typisk drejer sig om land- og yderkommuner.

Kriteriet blev indført med virkning fra 2007 og justeret i 2012 med virkning fra 2013. I den oprindelige definition af kriteriet, som var gældende i perioden 2007-2012, blev nedgangen i befolkningen opgjort over en 5-årig periode på den måde, at de år, hvor en kommune havde nedgang i befolkningen, indgik i opgørelsen, mens år med fremgang ikke indgik i opgørelsen. Hvis en kommune således havde nedgang i befolkningen i et enkelt år, men fremgang i befolkningen i de øvrige fire år, ville nedgangen i det ene år alligevel indgå i krite-

riet, uanset at kommunen for perioden som helhed havde haft fremgang i befolkningen. Det betød bl.a., at nogle kommuner i hovedstadsområdet blev omfattet af kriteriet, selv om det ikke blev vurderet, at disse kommuner havde strukturelle problemer med befolkningstilbagegang. På den baggrund blev definitionen af kriteriet strammet med virkning fra 2013.

2.6 Særtilskud

Der er aktuelt tre særtilskudsordninger, som i et vist omfang indeholder regionale elementer:

- Særtilskud til vanskeligt stillede kommuner (Udligningslovens § 16).
- Særtilskud til kommuner med vanskelige økonomiske vilkår (Udligningslovens § 17).
- Særtilskud til kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheder (Udligningslovens § 19).

Særtilskud til vanskeligt stillede kommuner

Tilskudspuljen udgør efter loven 194,1 mio. kr. for 2018, men puljen er hvert år siden kommunalreformen blevet ekstraordinært forhøjet. I forbindelse med økonomiforhandlingerne for 2018 mellem regeringen og KL blev puljen for 2018 således forhøjet til 350 mio. kr.

Formålet er at yde et tilskud til et mindre antal kommuner i en særlig vanskelig økonomisk situation. En del af puljen kan anvendes til kommuner, som indgår en flerårig aftale om udviklingspartnerskab med Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Puljen fordeles af økonomi- og indenrigsministeren efter ansøgning. Alle kommuner i en særligt vanskelig økonomisk situation har i princippet mulighed for tilskud fra denne pulje, men i praksis fordeles tilskuddet hovedsageligt til kommuner uden for hovedstadsområdet under hensyntagen til, at der findes en særskilt pulje til hovedstadskommunerne, jf. nedenfor.

Særtilskud til kommuner med vanskelige økonomiske vilkår

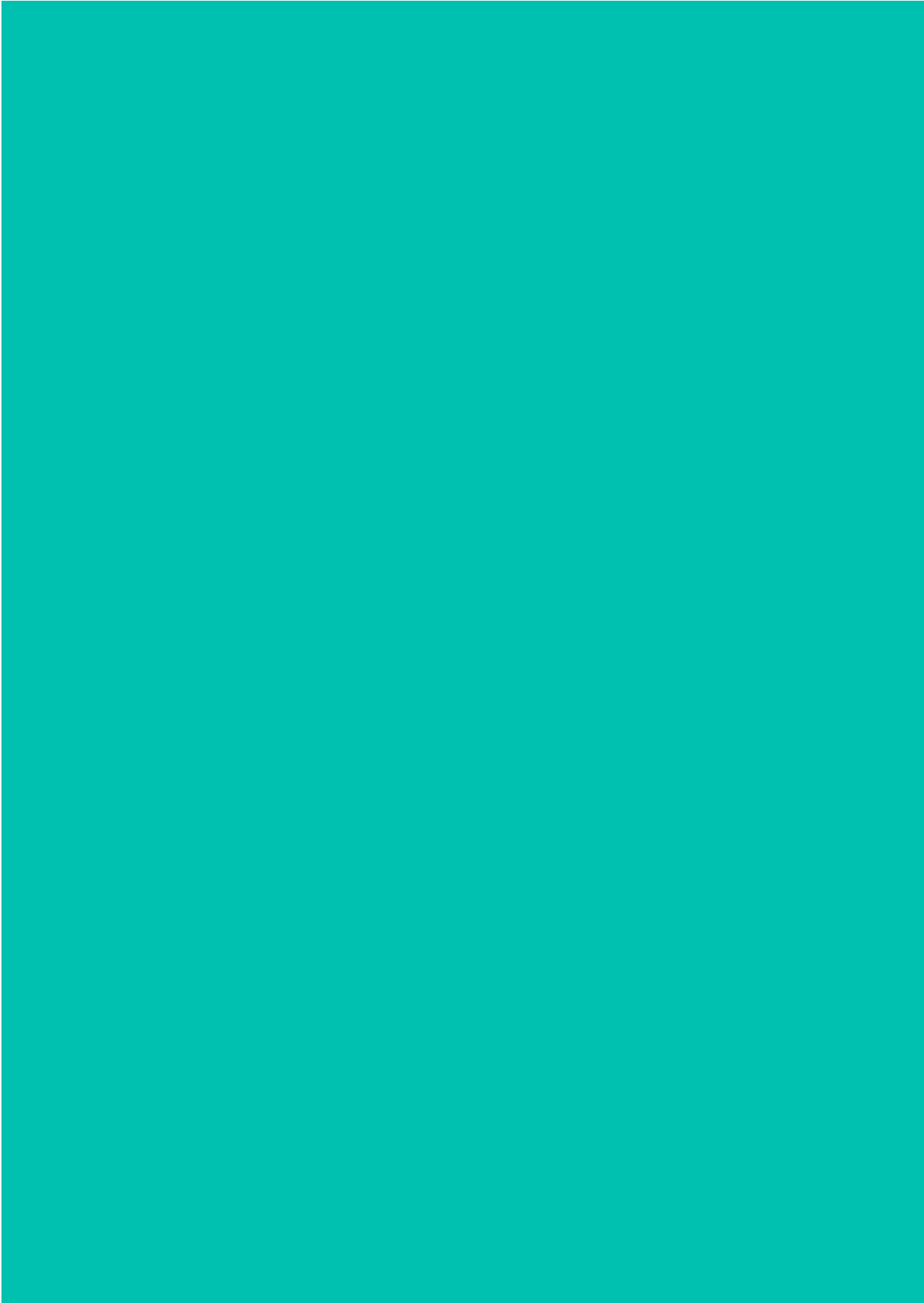
Med virkning fra 2017 er der oprettet en ny særtilskudspulje på 300 mio. kr. For 2018 udgør puljen 305,1 mio. kr. Puljen fordeles af økonomi- og indenrigsministeren efter kriterier for lavt beskatningsgrundlag og objektive kriterier for demografiske udfordringer i form af faldende indbyggertal og en stigende andel af ældre borgere, strukturelle udfordringer i form af lav befolkningstæthed og store afstande og beskæftigelsesmæssige udfordringer i form af et svagt arbejdsmarked som følge af forholdsvis få arbejdspladser i kommunen og forholdsvis store afstande til den nærmeste større by.

Puljen fordeles i forhold til indbyggertallet for de kommuner, der efter disse kriterier skal modtage tilskud i det enkelte år.

Særtilskud til kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheder

Puljen til særtilskud til kommuner i hovedstadsområdet udgør for 2018 226 mio. kr. og finansieres af bidrag fra hovedstadskommunerne svarende til 0,05 pct. af disse kommuners beskatningsgrundlag.

Puljen fordeles efter ansøgning af økonomi- og indenrigsministeren til kommuner, som er i en vanskelig økonomisk situation. For 2018 modtager 10 ud af 34 kommuner i hovedstadsområdet tilskud fra denne pulje.



3. Regionale elementer i udligningsrettede ordninger i andre nordiske lande samt Holland

Til brug for dette afsnit er indhentet oplysninger fra særskilte henvendelse til fire landes kommunerettede ministerier o.l. Selv om der er store ligheder mellem landenes systemer er der også forskelligheder, som slår igennem i opstillingen af afsnittene og beskrivelsen nedenfor. Oplysningerne er indhentet i sidste halvår af 2015.

Landeafsnittene er disponeret således, at der først gives en kort omtale af landets organisering af den offentlige sektor, dernæst en kort omtale af finansieringsmodellen for kommunerne, en karakteristik af de regionale og strukturelle forhold og endelig som hovedpunktet en beskrivelse af disse forholds betydning i tilskuds- og udligningssystemerne.

I et afsluttende afsnit resumeres nogle fællestræk samt nogle særlige forhold i de betragtede landes systemer for udgiftsudligning – med fokus på forhold som afviger fra det danske system.

3.1 Norge⁴

3.1.1 Opgaver

Norges offentlige sektor har opgaver fordelt på staten (inkl. statslig forvaltning og helseforetak), kommuner og fylkeskommuner. Oslo indtager en særstilling og har både opgaver som kommune og fylkeskommune. Kommuner og fylkeskommuner afholder godt 33 pct. af de offentlige udgifter⁵. Kommunerne er ansvarlige for en lang række opgaver, herunder daginstitutioner, førskole og grundskole, arealplanlægning og tekniske tjenester samt social- og sundhedstjeneste, herunder praktiserende læger.

⁴ Kilder til dette afsnit er Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015a), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015b), Regjeringen.no (2000), Regjeringen.no (2015) samt korrespondance med Grethe Lilleschulstad og Hanne Thonstad, Kommunalavdelingen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

⁵ OECD Fiscal Decentralisation Database (2015), 2013-data.

3.1.2 Finansiering

De norske kommuners finansieringsstruktur minder om Danmarks. Ca. 40 pct. af kommunernes samlede indtægter hidrører fra skatteindtægter og 35 pct. fra rammetilskud (bloktilskud), som tilsammen udgør de såkaldte frie indtægter. I tilskuds- og udligningssystemet ("inntektsystemet") er der for indkomstudligningens vedkommende tale om et delvist statsfinansieret system. Udgiftsudjævningen foregår omkring et indbyggertalstilskud ved anvendelse af et indeks for udgiftsbehovet for hver kommune, den såkaldte "kostnadsnøkke", jf. nærmere nedenfor.

3.1.3 Regionale og geografiske forhold

Norge har en forholdsvis ujævn befolkningsfordeling med meget store forskelle i befolkningstæthed mellem kommunerne, også - sammenlignet med de øvrige nordiske lande – inden for forholdsvis begrænsede afstande. En stor del af befolkningen er koncentreret omkring Oslo samt byerne på vestkysten – Bergen og Stavanger. Omvendt er der både i Nord-, Mellem- og Syd Norge store arealer med meget lav befolkningstæthed.

3.1.4 Regionale og geografiske forhold i udligningssystemet

Det norske system har både regionale/geografiske forhold som en integreret del af det generelle, kriteriebaserede system og som særskilte komponenter uden for systemet. Alle komponenter udgør det samlede inntekssystem.

3.1.5 Regionale og geografiske elementer i den kriteriebaserede del af inntektssystemet

Generel beskrivelse

Følgende to kriterier i "kostnadsnøkkelen" er eksplicit relaterede til geografien. For det første:

- "Sonekriteriet": Rejseafstand inden for zonen,

som beregnes som rejseafstanden, i km, beregnet for alle indbyggere i 'zonen' til 'zonecentret', og herefter summeret for alle indbyggere i zonen.

For det andet:

- "Nabokriteriet": Rejseafstand til nærmeste nabokreds,

som beregnes som rejseafstanden, i km, som summen i km for alle indbyggere ved at rejse fra center i egen grundkreds til center i nabogrundkredsen i samme zone.

Den basale enhed i disse målinger er grundkredsene, som er den mindste statistiske enhed i Norge som benyttes til statistiske formål. Der i alt ca. 14.000 af disse. Disse grundkredse aggregeres op til såkaldte 'zoner', som på det kommunale område skal danne hensigtsmæssige skoleenheder. Indbyggerne i en sådan zone, i udgangspunktet 2.000, skal reflektere det antal indbyggere, der normalt vil udgøre et skoledistrikt.⁶ Rejseafstanden til et zonecenter/grundkredscentrum er rejseafstanden til befolkningstyngdepunktet (ikke nødvendigvis rådhuset eller lignende), hvilket beregnes af Norges Statistik.⁷

⁶ For fylkeskommunerne er zonerne større, omtrent 11.000 indbyggere, hvilket skal afspejle distriktet for videregående skoler (15-18 år).

⁷ Regjeringen.no (2000) samt oplysninger fra Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.

Hensigten med disse kriterier er at opfange rejseafstand som karakteriserer kommunen, og hermed kompensere for de ekstraudgifter som dette påfører kommunen i tjensteproduktionen, særligt vedr. skoler.

Derudover indgår i kostnadsnøkkelen:

- "Basiskriteriet": et fast beløb pr. kommune, ca. 12,8 mio.NOK.

Dette kompenserer – jf. det tidligere lignende element i det danske system (grundtillæg på 7,5 mio.kr.) – små kommuner for smådriftsulemper. Da indbyggertalsmæssigt små kommuner som regel er beliggende i ikke-urbaniserede områder er der også et indirekte geografisk element i dette kriterium.⁸

Teknik

De enkelte udgiftsbehovskriterier – i alt 28 særskilte kriterier – er tildelt en vægt analogt med det danske system (hvor vægtene for de socioøkonomiske kriterier dog vejes sammen til det socioøkonomiske indeks). Vægten for de tre ovennævnte kriterier er (2016):

- Sonekriteriet: 1,32 pct.
- Nabokriteriet: 1,32 pct.
- Basiskriteriet: 2,26 pct.

Ved hjælp af de konkrete kriterieværdier for den enkelte kommune kan beregnes et samlet indeks med gennemsnit 1,0 for alle kommuner. Indekset ganges på indbyggertalstilskuddet, og kommuner med et indeks over værdien 1 får et højere tilskud per indbygger end kommuner med et tilskud under 1. Udligningsniveauet er hermed 100.

Regionalpolitiske tilskud mv.

Ved siden af ovennævnte indbyggertalstilskud indeholder det norske system en række regionalpolitiske tilskud af en anelig størrelse. Tilskuddene indeholder en politisk vurdering af hensigtsmæssigheden i at yde dem, idet det ikke nødvendigvis er egenskaber ved kommunerne, som er taget i betragtning, men snarere et politisk ønske om at tilgodese enkelte typer af kommuner.⁹

Nord-Norge og Namdalstilskud (2016: 1.612 mio.NOK).

Dette tilskud ydes til kommuner i de tre nordligste fylker i Norge, dvs. Nordland, Troms og Finnmark. Tilskuddet gives per indbygger, og der er fire forskellige satser afhængig af hvor langt nordpå kommunen ligger. Begrundelsen for tilskuddet er at give kommuner i den nordlige del af landet muligheden for at tilbyde et højere niveau af de kommunale tjenestene sam-

⁸ Basiskriteriet vil i sagens natur virke konserverende i forhold til kommunesammenlægninger. Her skal det dog tages i betragtning, at der vedr. netop mulige kommunesammenlægninger eksisterer tre typer kompensationsordninger for kommuner som ønsker at slå sig sammen. Disse er "engangskostnadene" (skal dække omkostninger ved sammenslåningen), "reformstøtte" (en gangens "bryllupsgave"), og endelig "inndelingstilskuddet", som er et tilskud kommunerne beholder i 15+5 år efter sammenslåningen. Det kan nævnes at inntektssystemet til kommunene er planlagt revideret fra og med 2017.

⁹ Korrespondance med Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, jf. også den følgende beskrivelse af tilskuddene.

menlignet med resten af landet, og for at sikre høj kommunal beskæftigelse i områder med et konjunkturafhængigt erhvervsliv.

Distrikttilskud Sør-Norge (2016: 409 mio.NOK)

Dette tilskud ydes til kommuner beliggende i Sør-Norge. Det modsvarer – med en nærmere afgrænsning - alle kommuner som ligger i fylker som ikke allerede er omfattet af Nord-Norge og Namdalstilskuddet, jf. ovenfor. Tilskuddet gives til kommuner som har en svag samfundsmæssig udvikling, hvilket måles ved hjælp af et såkaldt distriktsindeks. Hvis kommunen scorer lavt på indekset ydes der både et tilskud per kommune og per indbygger. Indekset bygger på indikatorer som centralitet, rejseafstand, befolkningstæthed, befolkningsstruktur og -udvikling, arbejdsmarked og indtægtsniveau.

Som for Nord-Norge og Namdalstilskuddet er der fire forskellige satser afhængig af score på indekset. Tilskuddet gives kun til kommuner som har en gennemsnitlig skatteindtægt de sidste tre år, som er lavere end 120 pct. af landsgennemsnittet.

Småkommunetilskud (2016: 964 mio.NOK)

Dette tilskud ydes til kommuner med under 3.200 indbyggere og skal kompensere småkommuner for smådriftsulemper. Tilskuddet gives som en sats per kommune. Der er to forskellige kommunesatser, én for kommuner med særskilte udfordringer i de to nordligste fylker, og en sats for resten af landet. Kommuner som kvalificerer både til småkommunetilskuddet og distriktstilskud Sør-Norge modtager kun småkommunetilskuddet. Tilskuddet gives endvidere kun til kommuner som har haft en gennemsnitlig skatteindtægt i de sidste tre år som er lavere end 120 pct. af landsgennemsnittet.

Storbytilskud (2016: 460 mio.NOK)

Dette tilskud ydes til de fire største byer i Norge, dvs. Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Det gives som et tilskud per indbygger, og skal kompensere storbyerne for udgifter knyttet til storbyproblemer.

Væksttilskud (2016: 441 mio.NOK)

Dette tilskud ydes til kommuner som har haft en høj befolkningsvækst de sidste tre år. Tilskuddet gives for at kompensere kommuner som oplever stor befolkningsvækst, og som dermed på kort sigt kan have problemer med at tilpasse udbuddet af serviceydelser. I 2015 var den grænse for befolkningsvækst, over hvilken der blev ydet et tilskud per indbygger, fastsat til 1,6 pct. I 2016 blev denne vækstgrænse reduceret til 1,5 pct. Tilskuddet gives endvidere kun til kommuner som har haft en gennemsnitlig skatteindtægt de sidste tre år som er lavere end 140 pct. af landsgennemsnittet.

Skønsmæssigt tilskud/særtalsskud (2016: 1.849 NOK)

Dette tilskud skal kompensere kommunerne for specielle, lokale forhold som ikke fanges op i de andre dele af inntektssystemet. Det er altså således ingen faste kriterier som skal opfyldes for at modtage tilskuddet.

Herved kan tilskuddet formentlig minde om særtalsskudsmidlerne i det danske system (dels til hovedstadsområdet, dels til hele landet). Der er dog den væsentlige forskel til det danske særtalsskud, at det er fylkesmanden i hvert fylke, som fordeler tilskuddet – ikke departementet i ministeriet. Tilskuddet fordeles skønsmæssigt af departementet til fylkesmæn-

dene, som også får tilsendt nogle retningslinjer for fordeling af tilskud. Fylkesmændene er statens repræsentant i fylket, og kan sammenlignes med de tidligere amtmænd i Danmark, idet den lokale statslige forvaltning i Norge dog både nu og tidligere ses som et betydeligt mere væsentligt element end i Danmark.

I tillæg til det som deles ud til kommunerne på basis af skøn, holdes også midler tilbage til at dække omkostninger forbundet med ekstraordinære hændelser i løbet af året. Dette er som oftest naturskader, for eksempel skader på kommunal infrastruktur ved oversvømmelser. Endvidere gives der midler til forskellige fornyelses- og udviklingsprojekter i løbet af året, for eksempel ved ibrugtagning af elektroniske tjenester eller samarbejde om kommunale tjenester med nabokommuner.

3.2 Sverige¹⁰

3.2.1 Opgaver

Sveriges offentlige sektor har opgaver fordelt på staten, landsting/regioner og kommuner. Kommuner og landsting afholder omkring 47 pct. af de offentlige udgifter¹¹, og er således en vigtig faktor i det svenske samfund – for europæiske lande kun overgået af Danmark hvad angår kommunernes udgiftsmæssige betydning. Kommunerne er ansvarlige for en lang række opgaver, herunder daginstitutioner, førskole og grundskole gymnasier, individ- og familieomsorg, ældreomsorg, handicappede og funktionshæmmede og opgaver vedr. indvandrere. Derimod har de svenske kommuner kun i mere beskedent omfang ansvar for indkomstoverførsler til husholdninger.

3.2.2 Finansiering

De svenske kommuner er i væsentlig grad (2/3) finansieret ved egne skatteindtægter. Udligningssystemet er for indkomstudligningens vedkommende bygget sammen med bloktilskuddet (statsbidraget), og der opereres her med kompensationsniveauer på mellem 60-85 pct. (tilsvarekommuner) og 95 pct. (modtagerkommuner). Herudover indgår i finansieringssystemet et strukturbidrag, som er et tilskud til visse kommuner, samt en udgiftsbehovsudligning ('kostnadsütjämning'). Nettoregnestykket indgår i en 'regleringspost', som kan være positivt eller negativt og kan sammenlignes med den del af det danske bloktilskud, der ikke bruges til udligning.

3.2.3 Regionale og geografiske forhold

Sverige må forventes i kraft sin størrelse og geografi at have større regionale og geografiske forskelle end et land som Danmark. Den større geografi betinger en mere ujævn befolkningsfordeling, hvor bl.a. nogle områder i Norrbotten og Västerbottens Län er meget tyndt befolkede. Ligeledes er der mærkbare klimaforskelle mellem landets forskellige områder.

¹⁰ Kilder til dette afsnit er SKL (2015a), SKL (2015b), Statistiska Centralbyrån (2015), Statskontoret (2014a), Statskontoret (2014b), Sveriges Kommuner och Landsting (2015), Sveriges Riksdag (2014), Tillväxtanalys (2010) samt korrespondance med Malin Ekelund, Kommunenheten, Finansdepartementet

¹¹ OECD Fiscal Decentralisation Database (2015), 2013-data.

3.2.4 Regionale og geografiske forhold i udligningssystemet

Det svenske system indeholder angiveligt ikke særlige ordninger/tilskud vedr. midler til bestemte dele af landet ved siden af det etablerede udligningssystem. De regionale forhold kan således siges at være integreret i det generelle system.

3.2.5 Generel beskrivelse – regionale og geografiske elementer i udligningssystemet

De geografiske og strukturelle kriterier optræder mange steder i det svenske udligningssystem, og bekræfter hermed forhåndsantagelsen om disse forholds vigtighed. I det følgende omtales de enkelte elementer, hvor regionale/geografiske forhold indgår – direkte eller indirekte.

Strukturbidrag

Dette element opfattes hverken som en del af indkomstgrundlagsudligningen eller udgiftsbehovs- ('kostnads-') udligningen. Størrelsesmæssigt udgør tilskuddet i alt knap 2 mia. SEK. Tilskuddet baserer sig på historiske beregninger og er fikseret som et fast beløb i kroner per indbygger i de modtagende kommuner.

De kommuner, som modtager tilskud, opfylder mindst ét af tre kriterier. Disse vedrører:

- om kommunen i 2004 havde fået beregnet et "svagt befolkningsunderlag"
- i 2013 havde modtaget strukturbidrag for erhvervsfremmende foranstaltninger eller for fald i indtægterne
- eller havde haft tab på ændringer i udligningen af skat i 2014.

Alt i alt vurderes der at være tale om et tilskud med en regional virkning, som (bl.a.) støtter økonomisk svage kommuner.

Beregninger baseret på kommunegrupper

I visse dele af kostnadsüjämningen anvendes en indeksberegning baseret på kommunegrupper. Herved kan der indarbejdes visse variationer i udnyttelsesgrader af kommunal service, som ville være påvirkelige hvis de blev opgjort kommunespecifikt, men som her beregnes med en gennemsnitsværdi i den enkelte kommunegruppe. Teknikken benyttes på "børneomsorgsmodellen" (jf. næste afsnit) med henblik på at opfange forskelle i benyttelsesgraden for førskoleudgifter (1-5 år) og indskrivelsesgrad i fritidshjem.

Det er bemærkelsesværdigt, at kommunegrupperne opgøres/administreres af SKL. De revideres med fem års mellemrum. Den for 2011 gældende er i overskrifter (oversat til dansk):

- Storbyer (> 200.000 indbyggere) (3 kommuner)
- Forstadskommuner till storbyer (38 kommuner)
- Større byer (50.000 – 200.000 indbyggere) (31 kommuner)
- Forstadskommuner til større byer (22 kommuner)
- Pendlingskommuner (51 kommuner)
- Turisme- og besøgskommuner (20 kommuner)
- Vareproducerende kommuner (54 kommuner)

- Kommuner i tyndt befolkede områder (20 kommuner)
- Kommuner i tætbefolkede regioner (35 kommuner)
- Kommuner i tyndtbefolkede regioner (16 kommuner)

Modeller for fiktiv placering af institutioner

På tre kommunale områder (samt sygehusområdet) er der til det svenske utjämningssystem udviklet modeller for en fiktiv (eller "normativ") institutionsstruktur. Det gælder således på skoleområdet og gymnasieområdet.¹² Desuden findes en model på hjemmehjælpsområdet.

Modellerne for skole- og gymnasieområdet bygger på en række krav til institutionernes funktion og størrelse – kombineret med data for det relevante befolkningsunderlag, infrastruktur/vejnet etc. Beregningerne er oprindeligt udført af det daværende Glesbygdsværk, men opgaven er nu så vidt det ses udliciteret til eksterne konsulenter.

Med den fra modellen fastlagte fiktive institutionsstruktur kan det beregnes, hvor store meromkostninger visse kommuner (kommuner med en vanskelig geografisk struktur og spredt befolkning) får af meromkostninger som følge af små skoler/små gymnasier.

For hjemmehjælp er princippet, at der beregnes et fiktivt, geografisk placeret serviceudgangspunkt, hvorefter der beregnes rejseomkostninger og omkostninger ved små tjenestetsteder som følge af, at indbyggere på mere end 80 år har længere end 5 km. til det fiktive serviceudgangspunkt.

Hensyntagen til "tæt-steder"

I den del af kostnadsutjämningen, som vedrører individ- og familieomsorg, anvendes et regionalt element i form af statistik for "tæt-steder" (tätortsstatistikken). Statistikken skal følge udviklingen i urbaniseringen, og defineres som:

- En bebyggelse, hvor antallet af indbyggere er mindst 200 og afstanden mellem bygningerne højst 200 meter

Det må vurderes, at anvendelsen af dette mål skal tage hensyn til socioøkonomisk udgiftspress i urbaniserede områder.

Statistikken kan i en dansk sammenhæng – med lidt god vilje - sammenlignes med statistik for boligområder, sogne etc.

Hensyntagen til tyndt befolkede områder

I den del af kostnadsutjämningen, som vedrører ældreomsorg, anvendes igen ovennævnte statistik for "tæt-steder", men her med modsat fortegn. Dvs. at kommuner med en "tätortsgrad" mindre end en vis tærskel, tildeles en ekstra omkostning i systemet, mens det modsatte gælder for mere tætbefolkede kommuner.

Tillægget skal øjensynligt repræsentere merudgifter, som en kommune måtte have pga. forholdsvis mange ældre på plejehjem/institutioner i tyndt befolkede områder.

¹² En lignende model (Agder-modellen) har i Norge været anvendt på skoleområdet i 1990'erne, men er senere opgivet. Der findes dog fortsat en statistisk inddeling med relation til 'optimale skoledistrikter' i de såkaldte grundkredse – jf. afsnit om Norge.

Hensyntagen til befolkningsforandringer

I en separat del af kostnadsutjämningen tages der hensyn til, at såvel kommuner med en relativ kraftig befolkningsforøgelse som kommuner med en befolkningsformindskning får beregnet en ekstra omkostning.

Det fremgår, at det er lokale anvendelsen, som er i fokus for dette element. Dvs. henholdsvis ekstra omkostninger til lokaler som følge af voksende befolkning, og ekstra omkostninger ved lavere anvendelsesgrad af bygninger mv. Som følge af befolkningsformindskning.

For befolkningsformindskelse ses der på kommuner, hvor befolkningen er reduceret med mere end 2 pct. i den seneste 10-årsperiode.

Øvrig hensyntagen til bebyggelsesstruktur

Ud over de nævnte forhold tages der i en separat del af kostnadsutjämningen hensyn til bebyggelsesstruktur, som skal kompensere (yderligere) merudgifter ved "geografisk läge och/eller gles [spredt] bebyggelsesstruktur". Der indgår fem komponenter:

- Omkostninger til gader og veje – beregnet på historisk grundlag (1996)
- Tillæg for opvarmning (koldt klima)
- Tillæg for høje byggeomkostninger
- Tillæg for meradministration i små kommuner/kommuner med store afstande
- Tillæg for redningsberedskab i tyndt befolkede egne.

Andre aspekter af det svenske system

Det bemærkes, at der i det svenske system indgår et lønindeks, som – baseret på en historisk beregning – skal tage højde for forskellige lønomkostninger i forskellige dele af landet ved kommunal produktion. Heri indgår lønindeks samt yderligere et tillæg for ejendomsværdier.

På individ- og familieomsorgsdelen af kostnadsutjämningen tages der hensyn til nogle socioøkonomiske kriterier, som vedrører arbejdsmarkedet. Det gælder:

- Andelen af befolkningen som er arbejdsløs
- Andelen af befolkningen som har modtaget økonomisk bistand på mere end 6 måneder.

På spørgsmål om disse kriteriers påvirkelighed angives det fra det svenske Statskontor, at der i netop denne anledning er foretaget nye analyser, som skal løse problemet med påvirkelighed. Det gælder således for ovennævnte kriterium om "økonomisk bistand". Ændringerne er dog endnu ikke (ultimo 2015) implementeret.

Teknik

I modsætning til det danske system beregnes udgiftsbehovsudligningen i separate modeller. Der er således opstillet modeller for følgende kommunale områder:

- Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet
- Förskoleklass och grundskola

- Gymnasieskola
- Individ-och familjeomsorg
- Barn och ungdomar med utländsk bakgrund
- Äldreomsorg
- Befolkningsförändringar
- Bebyggelsestruktur
- Lönekostnader

Udligningsniveauet er 100 pct.

3.3 Finland¹³

3.3.1 Opgaver

Opgaverne i Finlands offentlige sektor er primært fordelt på staten og kommuner/samkommuner. Kommunerne afholder omkring 41 pct. af de offentlige udgifter¹⁴, herunder også udgifter til sundhedsvæsenet, som i Finland er organiseret under kommunerne med anvendelse af kommunale fællesskaber. De finske kommuners opgaver spænder over social- og sundhedsopgaver, grundskole, gymnasier/ungdomsuddannelse, biblioteker, daginstitutioner/førskole.

3.3.2 Finansiering

De finske kommuner er i væsentlig grad (op imod 50 pct.) finansieret ved egne skatteindtægter. Statstilskudssystemet spiller dog også en væsentlig rolle. Lige som for de svenske kommuner er skattegrundlagsudligningen og udgiftsbehovsudligningen adskilt. Sidstnævnte "kostnadsfordeling" er integreret med statsandelssystemet.

3.3.3 Regionale og geografiske forhold

Finland har forholdsvis store regionale forskelle i fordelingen af den økonomiske aktivitet, og er det EU-land der har den laveste befolkningstæthed. Størstedelen af befolkningen bor i den sydlige del af landet.

3.3.4 Regionale og geografiske forhold i udligningssystemet

Aldersstrukturen og de beregnede sygefrekvenser spiller den dominerende rolle i fastsættelsen af statsandelene. Der indgår dog også visse geografiske/regionale faktorer.

Det finske system indeholder angiveligt ikke særlige ordninger/tilskud ved siden af det fastsatte udligningssystem, dvs. heller ikke ordninger som fordeler midler til bestemte dele af landet. Derimod er der i det generelle system med statsandele indarbejdede elementer, som kan tilgodese visse regioner og områder.

¹³ Kilder til dette afsnit er Finlex (2015a), Finlex (2015b), Kommun- och regionförvaltningsavdelning, Valtiovarainministeriö/Finansministeriet (2015) samt korrespondance med Suvi Savolainen, Kommun- och regionförvaltningsavdelning, Valtiovarainministeriö/Finansministeriet.

¹⁴ OECD Fiscal Decentralisation Database (2015), 2013-data.

3.3.5 Generel beskrivelse – regionale og geografiske elementer i udligningssystemet

Karakter af skærgård

I beregningen af statsandele for den enkelte kommune indgår beregnede omkostninger på grundlag meromkostninger ("grundpriset") pr. indbygger i skærgårdskommuner. Kriteriet skal således opfange meromkostninger som følge af, at visse dele af kommunen har "karakter af skærgård".

En skærgårdskommune er en kommune, hvor mindst halvdelen af indbyggerne bor uden fast vejforbindelse til fastlandet.

Beløbsmæssigt udgør de beregnede omkostninger ved skærgård 14,3 mio. euro - knap 110 mio.kr.

Befolkningstæthed

I beregningen af statsandele for den enkelte kommune indgår et mål for befolkningstætheden. Målet opgøres som landets gennemsnitlige befolkningstæthed divideret med kommunens befolkningstæthed, dog højst en koefficient på 20.

Kommuner inden for samernes hjembyområde

I beregningen af statsandele for den enkelte kommune indgår et mål for omkostninger ved samisk-sprogethed. Der beregnes en koefficient pr. samesproget som ganges på det aktuelle antal samesprogede.

Beløbsmæssigt udgør de beregnede omkostninger ved samesprogethed 3,6 mio. euro - godt 25 mio.kr.

Tillæg for selvforsørgelsesgrad i spørgsmålet om arbejdspladser

I beregningen af statsandele for den enkelte kommune indgår et tillæg for "selvforsørgelsesgrad i spørgsmålet om arbejdspladser".

Tillægget opgøres på basis af en koefficient for selvforsørgelsesgrad, som beregnes som kommunens egen selvforsørgelsesgrad fratrukket kommunen med den laveste selvforsørgelsesgrad.

Tillæg for "fjærrort"

I beregningen af statsandele kan for den enkelte kommune indgå et tillæg for "fjærrort". Fjærrorts-tallet opgøres som summen af to befolkningsindeks, som opgøres med nogle års mellemrum.

For det første et "lokalt befolkningsunderlagsindeks", som vedrører antal indbyggere på 25 km's afstand fra kommunecentret. Indekset opgøres ved fra 15.000 at fratække antal indbyggere, som bor op til 25 km. fra kommunecentret, divideret med 15.000.

For det andet et "regionalt befolkningsunderlagsindeks", som vedrører antal indbyggere på 50 km's afstand fra kommunecentret. Indekset opgøres ved fra 60.000 at fratække antal indbyggere, som bor op til 50 km. fra kommunecentret, divideret med 60.000.

Indeksene kan ikke blive lavere end nul. For tyndtbefolkede områder vil indekset være forholdsvis højt.

For den seneste opgørelse er det højeste indeks 1,94 (Utsjoki Kommune). Er indekset over 1,5 geares indekset med en faktor 3. I alt 13 kommuner havde ifølge opgørelsen i Finlex (2015a), et indeks over 1,5.

Særtilskud

Det fremgår af statsandeloven (Finlex, 2015b), § 30, at en kommune kan få forhøjet sin statsandel efter ansøgning. Dette må sammenlignes med særtilskud i Danmark. I betragtning til en sådan forhøjelse kommer kommuner, som efter en vurdering/afprøvning har exceptionelle eller tilfældige kommunaløkonomiske vanskeligheder eller hvor øvrige særlige lokale forhold gør sig gældende.

Et vilkår for at modtage en forhøjet statsandel er, at kommunen har angivet en plan for, hvordan den vil bringe sin økonomi i balance. Staten kan stille øvrige vilkår vedr. kommunens økonomi. De forhøjede statsandele finansieres af en reduktion af den generelle statstilskud til kommunerne.

I årene 2010-2014 var der årligt afsat 20 Euro til disse særtilskud. Der er ikke afsat tilskud i 2015 og 2016.

Teknik mv.

Det fremgår eksplicit af loven om statsandele hvilke sektorlove, statsandelssystemet dækker (fx lov om grundskole, lov om dagpasning etc.). I alt nævnes 33 love.

De beregnede omkostninger til brug for statsandelene opgøres på grundlag af enhedspriser i forskellige aldersklasser ganget med antallet af indbyggere i de relevante aldersklasser, og herefter summet over alle aldersklasser.

Hertil lægges beregnede kommunale omkostninger vedr.:

- sygefrekvens
- arbejdsløshed
- personer med fremmede sprog som modersmål
- tosprogethed
- karakter af skærgård
- befolkningstæthed
- uddannelsesbaggrund.

Endvidere beregnes tillæg vedr.:

- fjärrort
- selvforsørgelsesgrad i spørgsmålet om arbejdspladser
- kommuner inden for samernes hjembyområde

3.4 Holland¹⁵

3.4.1 Opgaver

Hollands offentlige sektor har opgaver fordelt på staten, provinser, vandselskaber ("water boards") og kommuner. Kommuner, provinser og vandselskaber afholder omkring 30 pct. af de offentlige udgifter i Holland¹⁶, og er således en væsentlig faktor i økonomien – for europæiske lande kun overgået af de skandinaviske lande hvad angår kommunernes betydning. Kommunerne er ansvarlige for en lang række opgaver, herunder fysisk planlægning, sociale boliger, veje, miljøopgaver, skoler og kultur. På det arbejdsmarkedsmæssige område har kommunerne også visse opgaver vedr. jobformidling/-skabelse og social bistand i form af kontantydelse.

Holland gennemgår i disse år en decentraliseringsproces med udlægning af opgaver til kommuner og provinser. For kommunernes vedkommende vedrører det foranstaltninger for unge, langtidsforanstaltninger i pleje af syge mv. og indkomstunderstøttelse for ikke-beskæftigede.

3.4.2 Finansiering

De hollandske kommuner finansieres væsentligst af staten, om end der også i mindre omfang er skatteudskrivning. De generelle tilskud udgør ca. 1/3 af finansieringen. Der findes et veludbygget generelt tilskudssystem, som inkluderer kriterier for såvel skatte- som udgiftssiden. På udgiftssiden betjener det sig af et stort antal kriterier (i alt 60 kriterier). Udligningsniveauet er 100 pct. Systemet er p.t. under ændring.

3.4.3 Regionale og geografiske forhold

Holland er økonomisk set er meget homogent land – sammenlignet med mange andre lande med en intensiv pendling. De regionale forskelle, der trods alt er, er dog stigende. De vedrører især forskelle mellem de centrale, urbaniserede dele af landet og de mere perifere områder. Dvs. på den ene side den såkaldte Randstad (Amsterdam, Haag, Utrecht og Rotterdam), som udgør op imod halvdelen af befolkningen mht. indbyggertal. Og på den anden side udkantprovinserne (Groningen, Zeeland og Limburg), som er "shrinkage – areas" og mister befolkning.

3.4.4 Regionale og geografiske forhold i udligningssystemet

Kriteriebaseret

Udligningssystemet er på udgiftssiden, som indikeret ovenfor, ret forfint/differentieret. De regionale/geografiske faktorer er i forholdsvis høj grad præget af Hollands særlige geografiske struktur og medfølgende udfordringer – i form af områder under havets overflade, med vanskelige jordbundsforhold etc.

Generel beskrivelse

De geografiske og strukturelle kriterier spiller en betydelig rolle i udligningssystemet, og repræsenterer forhold som:

¹⁵ Kilder til dette afsnit er Association of Netherland Municipalities (2008), Financial Relations Council (2009), Statistics Netherlands (2014), Vermeulen (2015) samt korrespondance med Ivo Specker, Ministerie van Binnenlandse zaken en Kroninkrijksrelaties.

¹⁶ OECD Fiscal Decentralisation Database (2015), 2013-data.

- Smådriftsulemper og stordriftsulemper i servicetilvejebringelsen. Dette manifesterer sig ved at alle kommuner for nogle udgiftsområder modtager et fast minimumsbeløb, jf. det tidligere grundtillæg i det danske system og nuværende basistillæg i regionernes finansiering. Beløbet er dog for et enkelt udgiftsområde negativt, hvilket har nogle tekniske/historiske begrundelser. Desuden er der for visse udgiftsområder afsat et beløb til kommunen "Amsterdam" og på to andre udgiftsområder til hver af de fire store Randstadkommuner (Amsterdam, Haag, Utrecht og Rotterdam), jf. også nedenfor.
- Ø-betingede merudgifter – dvs. et fast beløb udmålt til de fire frisiske øer som følge af særlige omkostningsforhold her.
- Arealets fordeling på vand/land, kystlængde, søer, vandløb, mv. – som en faktor af betydning for omkostningerne ved visse kommunale ydelser, fx infrastruktur, beredskab og administration.
- Jordbundsforhold (evt. i kombination med ovenstående faktorer), hvor "svage jordbundsforhold" kan betyde meromkostninger vedr. socialt boligbyggeri, veje, spildevandsanlæg mv.
- Befolkningens geografiske fordeling og tæthed, dvs. beboede områder, bytæthed, som kan have betydning for omkostningerne ved servicefremskaffelse.
- Regional efterspørgsel ('regional client'). Dvs. et mål for, hvordan en kommune kan komme til at agere som serviceudbyder i forhold til andre kommuner, fx hvor en større by udbyder kulturelle ydelser som "aftages" af mindre byer.

Det bemærkes, at systemet hidtil også har inkluderet et kriterium for befolkningstilbagegang. Kriteriet kom i anvendelse for kommuner, som havde haft en befolkningstilbagegang på mere end 1 pct. set over den seneste 7-årige periode. Ifølge oplysninger var det dog vanskeligt at påvise højere omkostninger for kommuner med befolkningstilbagegang. Kriteriet er afskaffet fra og med 2016.

Af særlig interesse er de regionale og geografiske kriterier som vedrører sociale støtte, herunder kontanthjælpstilignende ydelser. Her indgår det ovennævnte "regional client"-kriterium, hvilket kunne indikere at hollandske bykommuner formodes at tiltrække kontanthjælpsmodtagere. Der indgår dog også – i modsat retning – indikatorer for spredt bebyggelse og areal.

Teknik mv.

Følgende elementer indgår:

- Udgiftsbehovskriterier, som repræsenterer de enkelte udgiftsområder:
 - Udgifter vedr. arbejde/indkomstfremskaffelse
 - Foranstaltninger for unge
 - Social støtte
 - Uddannelse
 - Kultur og fritid
 - Infrastruktur og arealudnyttelse
 - Spildevand og renovation
 - Offentlig orden og sikkerhed

- Administration og generel støtte
- Andet
- Udgiftsbehovskriterierne summer op til i alt 60 forskellige kriterier (visse af kriterierne går igen på de enkelte udgiftsområder)
- Til hvert kriterium er tilknyttet en enhedsværdi, som sammen med kriterieværdien for den enkelte kommune genererer udgiftsbehovet
- I tillæg hertil findes tre kriterier, som repræsenterer indkomstgrundlaget og som har en negativ værdi.

Udligningsniveauet er 100.

Ikke-kriteriebaserede regionale tildelinger mv.

Ved siden af det generelle udligningssystem findes – i begrænset omfang – visse ”decentralization grants”. De kan gives til visse kommuner/byer, som har særlige udgiftsbehov, fx knyttet til infrastruktur eller sociale opgaver som kvindeherberg.

Endelig er der også en række øremærkede tilskud (refusioner og lignende), som på en indirekte måde kan tage regionale hensyn, herunder fx som følge af særlige arbejdsmarkedsforhold i visse regioner.

3.5 Opsummering vedr. regionale elementer i de betragtede landes udligningssystemer mv.

Generelt synes regionale elementer at ”fylde mere” i alle de fire betragtede landes systemer end i det danske. Medvirkende hertil kan være:

For det første på, at geografien i de øvrige nordiske lande både har en større udstrækning og stærkere variation mht. befolkningens lokalisering end i Danmark. Heraf følger sandsynligvis større forskelle i produktionsvilkår/tilgængelighed for kommunale ydelser end her i landet.

For det andet gælder for det meget tætbefolkede land, Holland, at infrastrukturmæssige og miljømæssige forhold betyder forholdsvis meget i hollandske kommuners opgaveportefølje set i forhold til danske kommuner

På den anden side har ingen af de fire betragtede lande kommunale opgaver på arbejdsmarkedsområdet af den karakter, som de danske kommuner har fået gennem årene, herunder ikke mindst efter etableringen af det enstrengede beskæftigelsessystem. Opgaveporteføljen for kommunerne i de fire lande er således domineret af forskellige typer serviceudgifter og kun i mere beskeden grad overførsler. Denne opgave kan trække i retning af et større behov i Danmark for at tage højde for forskelle i regionale arbejdsmarkeder.

Der kan fremhæves følgende observation vedr. regionale og strukturelle forhold i de fire lande:

1. Udgiftsbehov begrundet i tyndt befolkede områder er repræsenteret ved forskellige mål. Disse udgiftsbehov er således søgt opfanget på flere måder i de fire lande:

- kriterier som direkte beskriver befolkningstæthed (fx 'befolkningstæthed' i Finland),
- kriterier som beskriver afstande (fx 'sonekriterium' og 'nabokriterium' i Norge)
- kriterier som beskriver befolkningsudviklingen, fx fald i folketal, som ofte kan gælde i tyndtbefolkede områder (fx 'hensyn til befolkningsforandringer' i Sverige),
- bebyggelsesstruktur (fx 'hensyntagen til bebyggelsesstruktur' i Sverige),
- eller endog klima, om end dette kriterium ikke vil være relevant i et land af så begrænset størrelse som Danmark (fx 'tillæg for opvarmning' i Sverige).

Kriterierne måler ikke fuldstændig samme situation, men har alligevel en betydelig fællesmængde.

2. Der er gennemgående taget hensyn til, at afstande og befolkningstæthed har forskellig betydning i forskellige relationer – men der er anvendt forskellige mål:

Fx kan afstande *inden for* kommunen være ét afstandsmål mens afstande *mellem* kommunerne kan være et andet, jf. det norske systems 'sonekriterium' og 'nabokriterium'. I samme retning kan nævnes det hollandske systems kriterium for 'regional efterspørgsel', hvor en større bys udbud til dels aftages af mindre byer.

3. Geografi og struktur er repræsenteres ved objektive kriterier, som er fælles for hele landet, eller ved områder udpeget på forhånd.

Udgiftsbehovene vedr. geografi og struktur kan søges repræsenteret ved objektive kriterier for hele landet med vægte, som er beregnet med udgangspunkt i en statistisk model, eller der kan tilføres midler til afgrænsede dele af landet, som er skønsmæssigt/konventionsbaserede fastsatte. Det sidste kan også give sig udslag i, at det er vurderet, at en bestemt type kommuner skal have en særlig position i udligningen.

I det svenske og finske system er der således lagt meget vægt det kriteriebaserede udgiftsbehov, mens dette i Norge og til dels Holland suppleres af elementer, som repræsenterer bestemte områders formodede/skønnede særlige udgiftsbehov. Som eksempler på sidstnævnte kan fra Norge nævnes 'distrikttilskud til Sør-Norge' og 'Nord-Norge og Namdalstilskud', mens der i Holland er særlige tilskud til de fire store såkaldte Randstadkommuner. Også i Sverige er der med inddelingen i 10 'kommunegrupper' et element af konventionsmæssigt fastsatte kommunetyper, om end disse typer til dels er udvalgt efter statistik vedr. bl.a. pendling.

4. Diskretionære tilskud optræder i større eller mindre grad

Der er – ved siden af det formaliserede udligningssystem - anvendt større eller mindre indslag af egentlige diskretionære tilskud (særtilskud), som i nogen grad

fordeles skønsmæssigt. Disse tilskud kan ses som et alternativt redskab mht. at få tilgodeset bl.a. geografiske og strukturelle forhold.

Dette element synes især at være anvendt i det danske og norske system og til en vis grad det finske, mens det ser ud til at være fraværende i det svenske og hollandske system.

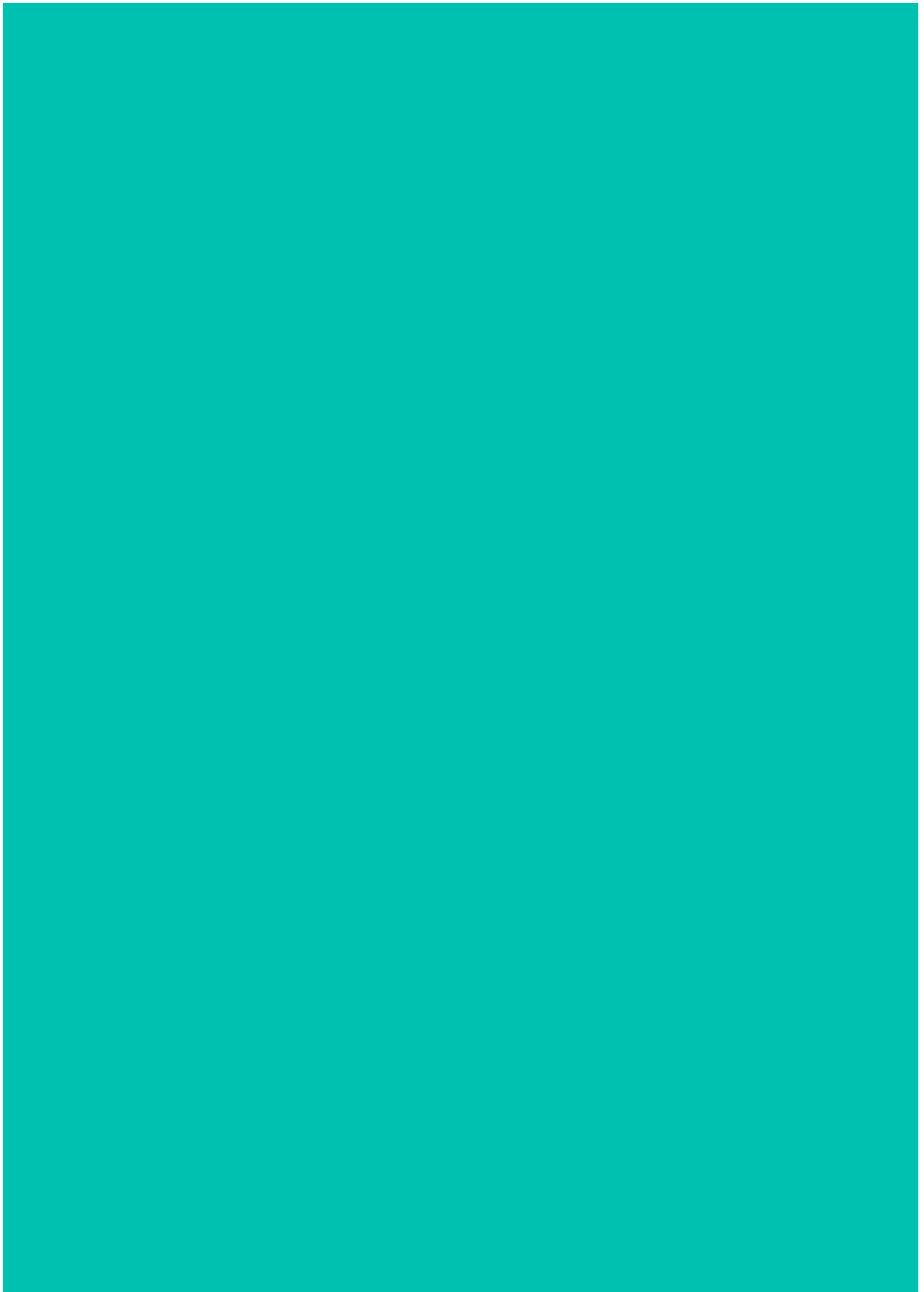
5. Opstillingen af kriterier afhænger i et omfang af datatilgængelighed

Eksempelvis er såkaldte 'grundkredse' en statistisk veldefineret måleenhed i Norge, som kan benyttes til at opfange geografiske/strukturelle forhold som ikke fanges op på samme måde af kommunespecifikke eller individspecifikke data. Der er i forskelligt omfang anvendt GIS-baseret data, hvilket anvendes i bl.a. Norge og Sverige. GIS-data er fx også anvendt i det danske rejsetidskriterium.

6. Idealet om upåvirkelige kriterier er opfyldt i større eller mindre grad

De opstillede kriterier til måling af geografi og struktur må tilstræbes at være upåvirkelige. Dette er dog ikke nødvendigvis alle steder tilfældet.

Således er der i det svenske system anvendt kriterier for 'andelen af befolkningen som er arbejdsløs' og 'andelen af befolkningen som har modtaget økonomisk bistand på mere end 6 måneder' i opstilling af udgiftsbehov vedr. arbejdsmarkedsforhold. Der arbejdes angiveligt på en ændring af systemet, men det illustrerer, at der kan være opstillet en pragmatisk løsning i første omgang.



4. Sammenfattede overvejelser

4.1 Hensyn bag regionale ordninger

På baggrund af gennemgangen af de regionale og strukturelle elementer i det danske tilskuds- og udligningssystem og i fire nabolandes kommunale finansieringssystemer kan udledes nogle bagvedliggende hensyn eller motiver for disse elementer.

I sagens natur er anledningen i alle tilfælde regionale og strukturelle forhold, som optræder i særlig grad i visse dele af landet eller inden for nogle afgrænsede områder. Nogle af forholdene har været gældende historisk mens andre motiverer eksisterende systemer.

Særlige udligningsbehov inden for et regionalt område

For nogle ordninger vurderes baggrunden for deres etablering (eller en del af denne baggrund) at være ønsket om at foretage en omfordeling *inden* for et geografisk område, som ikke håndteres af det generelle system. Det gælder således for den danske hovedstadsudligning, hvor ønsket har været at foretage en særlig omfordeling inden for dette område, som har karakter af et arbejdsmarked. Det gælder ligeledes for nogle af særtilskudsordningerne, som både tilfører nogle kommuner med visse geografiske og strukturelle karakteristika midler, men samtidig foretager en særlig fordeling mellem disse kommuner. Eksempelvis gælder det for de norske særtilskud, som først fordeles regionalt, og hvor fylkdesmanden derefter viderefordeler til kommunerne i fylket.

For det danske tilskud til kommuner med et højt strukturelt underskud kan der ligeledes siges at være tale om en omfordeling inden for et område - § 12-kommunerne – hvor finansieringen dog findes inden for hele landet.

Udgiftsbehov kan være betinget af forskellige kriterier for regionale områder

Der kan være tale om, at et udgiftsbehov kan repræsenteres mere præcist inden for et område end generelt for hele landet. Fx kan det for nogle dele af landet være udkantsforhold, der afspejler et øget pres på overførselsområdet, mens det i andre dele af landet kan være storbyrelaterede forhold.

Udligningsbehov mellem regionale områder

Modsat fordeling inden for et område kan der have været et ønske om at fordele midler mellem nogle regionale områder. Her kan nævnes den danske beskæftigelsestilskudsordningen, som fordeler midler rundt til de enkelte arbejdsmarkedsregioner svarende til deres samlede udgifter, men fordeler midlerne til kommunerne inden for regionen efter en simpel nøgle baseret på historisk ledighed i de enkelte kommuner.

Regionale/geografiske områder med helt særlige udgiftsbehov

I en række tilfælde optræder der udgiftsbehov, som kan henføres til særlige opgaver eller udfordringer mv., der relaterer sig til bestemte regionale eller geografiske områder.

Det gælder således visse tilskud til hvad der kan betegnes som yderområder: ø-tilskuddene fra det danske system og lignende tilskud i bl.a. Finland samt småkommunetilskud i Norge. Der kan tillige peges på de norske tilskud til Nord-Norge/Namsdal og Sør-Norge.

Andre tilskud fordeles derimod til visse urbaniserede områder som det norske storbytilskud og hollandske Randstadkommuner. I nogle tilfælde fremstår det bagvedliggende udgiftsbehov forholdsvis tydeligt, fx vedr. ø-tilskuddene med henvisning til særlige udgifter til færgetransport, hvorimod det for mange af de andre egns-/bytilskud står mere åbent, hvilke udgiftsbehov, der sigtes på. Når tilskuddene tilføres direkte til de relevante områder fremfor via det generelle udligningssystem kan det formentlig ses på baggrund af både tekniske og politiske hensyn.

Håndtering gennem kriterier i det generelle system

I en række tilfælde er visse udgiftsbehov, som kan have et geografisk aspekt, søgt dækket via det generelle udligningssystem, dvs. ved hjælp af relevante udgiftsbehovskriterier. I disse tilfælde holdes omfordelingen så at sige inden for det generelle system. Det gælder i dansk sammenhæng for kriterier for tilgængelighed og befolkningstilbagegang, som skal opfange merudgifter ved at skulle tilvejebringe og transportere serviceydelser i bl.a. tyndt befolkede områder og/eller områder med faldende befolkning, eller i nabolanden systemer forskellige kriterier for tyndt befolkningsgrundlag eller befolkningsforandringer. Der kan også, jf. det norske basiskriterium, være tale om at ville tilgodese smådriftsulemper i små kommuner, som antagelig ofte vil befinde sig i forholdsvis tyndt befolkede geografiske områder.

4.2 Overvejelser i relation til beskæftigelsesområdet

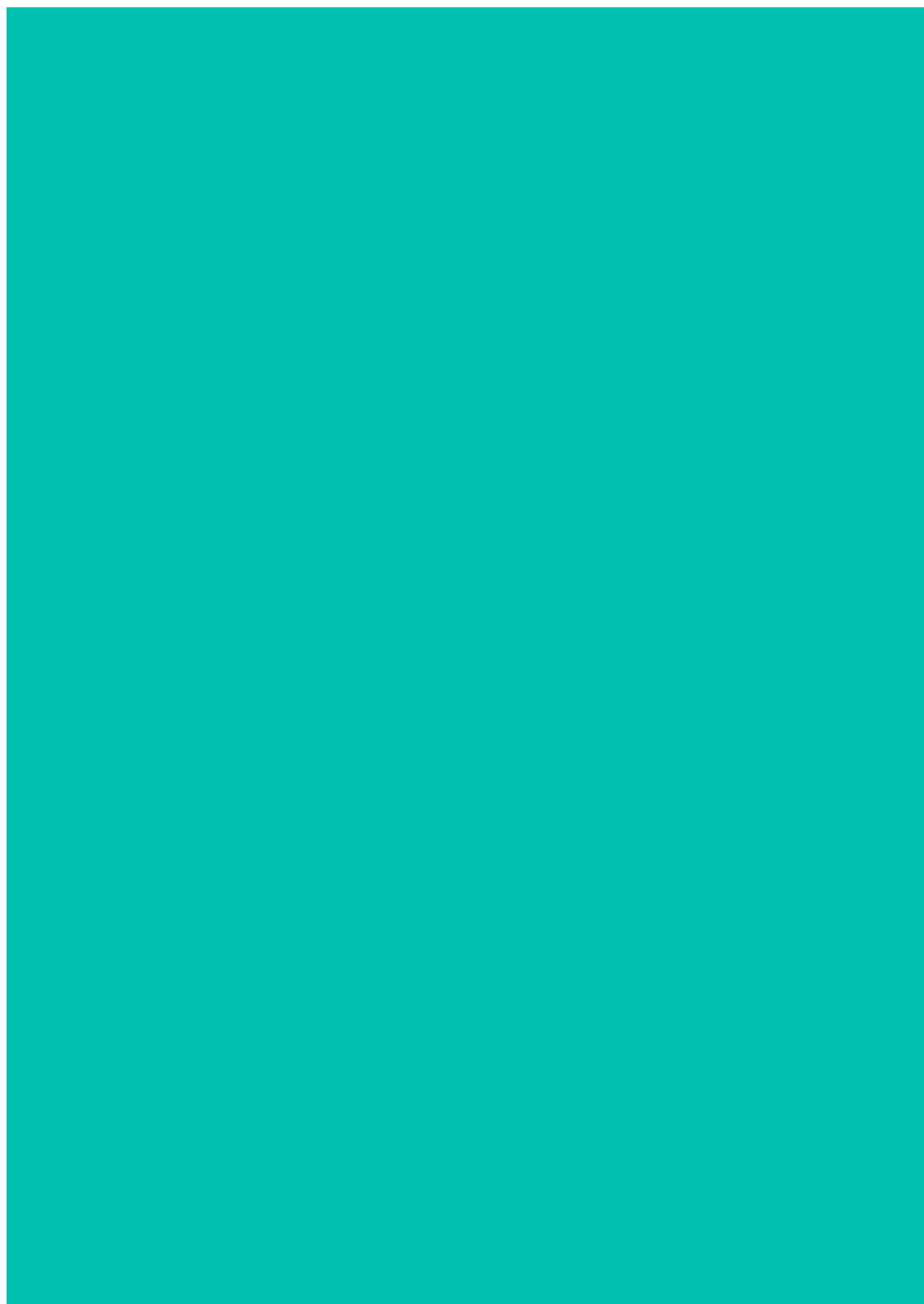
I de behandlede systemer er der forskellige metoder og løsninger til at afspejle de variationer i udgiftsbehov, som regionale og strukturelle forhold kan give anledning til. De omhandler tilskud mere målrettet konkrete geografiske områder eller udkant/storby forhold. Der er også fællestræk omkring anvendelse af kriterier vedr. befolkningsudviklingen og afstande[?].

De særlige ordninger for afgrænsede områder som hovedstadsudligning og ordningen for kommuner uden for hovedstaden efter § 12 ser ud til kun at være anvendt i Danmark.

I forhold til konkret arbejdsmarkedsområdet er der ikke muligt at hente direkte inspiration i andre lande – men her kan fremhæves at den nuværende beskæftigelsestilskudsordning har hovedvægt på en udligning på landsdelsniveau og mindre på udligning af kommunale forskelle betinget fx af befolkningssammensætningen inden for landsdelene.

Ved en omlægning af beskæftigelsestilskuddet – men i øvrigt generelt i relation til udligningen på beskæftigelsesområdet, som vil få stigende betydning efter refusionsomlægningen - kan det være relevant at arbejde videre med kriterier og andre elementer, som kan tage højde for regionale og strukturelle forhold i tilskuds- og udligningssystemet.

Det kan fx være ved elementer af kommunekategoriseringer, som er anvendt i andre lande. Der kan indlægges elementer, der tilfører tilskud til regionale/geografiske enheder/ arbejdsmarkeder, ligesom der kan arbejdes videre med strukturelle kriterier vedr. fx afstande/ pendlingsmuligheder. Endelig kan der være behov for at opretholde et vist omfang af særordninger/særtilskud for at tage højde for særlige vilkår forskellige steder i landet, herunder begrundet i en særlig geografi.



5. Referencer

Afsnit 1 og 2

- Finansieringsudvalget (2012): *Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings-spørgsmål*. Betænkning 1533. Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Finansieringsudvalget (2004): *Et nyt udligningssystem*. Betænkning 1437. Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg.
- Finansieringsudvalget (2006): *Rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem*. Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg.
- Hovedstadskommissionen (1995): Betænkning nr. 1307 fra Hovedstadskommissionen om hovedstadens fremtidige struktur. Lundtorp, Svend (2004): *Udviklingen i de kommunale udligningsordninger*. AKF.
- Pedersen, Niels Jørgen Mau (2006): *Kommunal tilskud og udligning – i principper og i praksis*. Økonomisk Institut, Københavns Universitet.
- Regeringen (2016): *Aftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om vækst og udvikling i hele Danmark*. 9. februar 2016.
- Sørensen, Peter Birch (1988): *Kommunal indkomstbeskatning i Danmark*, Redegørelse fra det af Indenrigsministeriet nedsatte udvalg vedrørende kommunernes finansiering, Betænkning 1134. Indenrigsministeriet.

Afsnit 3

- OECD Fiscal Decentralisation Database (2015): <http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>. Tilgået oktober-november 2015.

Særligt vedr. Norge

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015a): *Det norske inntekssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Notat udarbejdet i november 2015 som svar på dansk henvendelse.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015b): *"Grønt hefte"* [modsvarende "rød bog", jf. den årlige tilskuds- og udligningspublikation i Danmark]. Beregnings-teknisk vedlegg til statsbudsjettet.
- Regjeringen.no (2000): St.prp. nr. 62 (1999–2000) Om kommuneøkonomien 2001 mv.
- Regjeringen.no (2015): *Inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene*. www.regjeringen.no, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Særligt vedr. Sverige

- SKL (2015a): *Sammanställning av kommunernas och landstingens samlade kostnader och intäkter*. <http://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sectorn-isiffror.1821.html>. Tilgået oktober-november 2015.

- SKL (2015b): *Kommungruppsindelning*, <http://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>. Tilgået oktober-november 2015.
- Statistiska Centralbyrån (2015): Kommunalekonomisk utjämning. Utjämningsåret 2015.
- Statskontoret (2014a): Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014.
- Statskontoret (2014b): Kommunal utjämning för individ-och familjeomsorg (IFO) – förslag til justeringar.
- Sverige Kommuner och Landsting (2015): *Cirkulär 15:15*.
- Sveriges Riksdag (2014): Lag (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning
- Tillväxtanalys (2010): Beräkningar i Struktur 3.0, Version 1.2.

Särligt vedr. Finland

- Finlex, 2015a: Statsrådets förordning om ändring av förordningen om statsandelar till kommunerna.
- Finlex, 2015b: Lag om statsandel för kommunal basservice.
- Kommun- och regionförvaltningsavdelning, Valtiovarainministeriö/Finansministeriet, 2015: Strukturen och kriterierna hos systemet med statsandelar för kommunal basservice, samt kriterierna som gäller vissa delar av landet. 12. November 2015.

Särligt vedr. Holland

- Association of Netherland Municipalities (2008): *Local Government in the Netherlands*.
- Financial Relations Council (2009): The municipality and its finances. Introduction to the financial relations between central government and the municipalities in the Netherlands.
- Statistics Netherlands (2014): Municipalities financially dependent on central government.
- Vermeulen, Wouter (2015): *Decentralization of social policy in the Netherlands*. Draft prepared for the 5th Copenhagen Workshop, 10-11 September 2015. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Spatial Economics Research Centre.

www.oim.dk