

Finansieringsudvalget
J.nr. 1004953

**Notat om
Revision af strukturelle kriterier til fordeling af regionernes bloktil-
skud på udviklingsområdet**

Finansieringsudvalget

december 2010

1 Indholdsfortegnelse

1	Indholdsfortegnelse	2
2	Indledning	3
3	Beskrivelse af regionernes udviklingsopgaver	4
3.1	Regionernes udgifter på udviklingsområdet	4
3.2	Regionernes opgaver på udviklingsområdet	5
3.2.1	Miljø	5
3.2.2	Erhvervsområdet	6
3.2.3	Kollektiv trafik	6
3.2.4	Uddannelse og kulturel virksomhed	8
3.3	Skønnet for regionernes udgifter	8
3.4	Opsamling	10
4	Beskrivelse af de strukturelle kriterier	11
4.1	Gennemgang af de enkelte kriterier	11
4.1.1	Antal indbyggere uden for bymæssig bebyggelse eller i byer med op til 1.000 indbyggere	12
4.1.2	Gennemsnitlig rejsetid til 18.000 indbyggere ganget med antallet af indbyggere	12
4.1.3	Antal ledige 20-59-årige	13
4.1.4	Antal personer i arbejdsstyrken uden videregående uddannelse	13
4.1.5	Antal 20-59-årige lønmodtagere med forudsatte færdigheder på grundniveau	14
4.1.6	Antal biler pr. kilometer vej	14
4.1.7	Antal personer med mere end 12 kilometer mellem arbejdssted og bopæl eller med arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen	15
4.1.8	Antal kilometer privatbanespor	15
4.2	Samvejning af strukturelle kriterier i udgiftsbehovsberegningen	16
4.3	Opsamling	20
5	Overvejelse af mulige justeringer af kriteriernes vægte	21
5.1	Vurdering af forhold vedr. kriteriet om kilometer privatbanespor	21
5.1.1	Påvirkelighed	21
5.1.2	Incitamenter	21
5.1.3	Regionalpolitiske aspekter	22
5.2	Mulige justeringer	23
5.3	Opsamling	24
6	Konklusion	25
7	Bilag	26

2 Indledning

Det fremgår af § 5, stk. 6 i lov om regionernes finansiering af 24. juni 2005 med senere ændringer, at ”Forslag til revision af de i stk. 5, nr. 1-8, nævnte vægte fremsættes for Folketinget i folketingsåret 2010-11.” Bestemmelsen omfatter revision af de strukturelle kriterier, der indgår i beregningen af det samlede udgiftsbehov på udviklingsområdet.

Der er på den baggrund igangsat et arbejde i Finansieringsudvalget med henblik på fremsættelse af forslag til revision.

3 Beskrivelse af regionernes udviklingsopgaver

Regionernes opgaver på udviklingsområdet er fastsat i regionsloven.¹ Det fremgår af regionsloven, at regionsrådet i overensstemmelse med den lovgivning, der regulerer de nævnte områder, skal:

varetage nedennævnte regionale udviklingsopgaver:

- a) udarbejde regionale udviklingsplaner og opgaver til understøttelse heraf,
- b) nedsætte vækstfora, som har ansvaret for udarbejdelse af en regional erhvervsudviklingsstrategi og udarbejdelse af indstillinger til regionsrådet om anvendelse af midler til erhvervsudvikling,
- c) varetage visse koordinerende opgaver vedrørende indsatsen, kapaciteten og den geografiske placering af ungdomsuddannelser og de almene voksenuddannelser,
- d) offentliggøre en strategi for regionens bidrag til en bæredygtig udvikling,
- e) samarbejde med andre landes myndigheder og nedsætte organer til varetagelse heraf,

oprette trafiksselskaber, der

- a) har ansvaret for opgaver vedrørende offentlig service-trafik i form af almindelig rutekørsel, fastsættelse af takster og billetteringssystemer, koordinering og planlægning af offentlig service-trafik, individuel handicapkørsel for svært bevægelseshæmmede samt privatbaner,
- b) efter aftale med en kommunalbestyrelse eller et regionsråd kan varetage opgaver vedrørende indkøb af trafik, som kommunen eller regionen skal varetage, samt
- c) efter aftale med en kommunalbestyrelse kan varetage opgaver vedrørende driften af en færgerute på kommunens vegne,

varetage nedennævnte regionale opgaver vedrørende natur, miljø og fysisk planlægning:

- a) koordinerende og visse øvrige opgaver vedrørende statens og kommunernes fysiske planlægning og planlægning vedrørende miljømål for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder samt vandforsyning,
- b) kortlægning, overvågning, prioritering og oprydning af forurenede grunde samt opgaver i tilknytning hertil samt
- c) kortlægning af råstofforekomster, udarbejdelse af råstofplaner og visse øvrige opgaver vedrørende råstofforekomster og råstofplaner.

Regionsrådet kan ikke varetage andre opgaver end de ovenfor nævnte. Nedenfor gennemgås de enkelte sektorområder nærmere med henblik på beskrivelse af regionernes opgaver siden 2007.

3.1 Regionernes udgifter på udviklingsområdet

De regionale udviklingsopgaver samt nettodriftsudgifterne i 2007-2009 fremgår af tabel 1. Det fremgår af tabellen, at regionernes udgifter til kollektiv trafik udgør størstedelen af regionernes udgifter på udviklingsområdet (ca. 50 pct.), efterfulgt af erhvervsudvikling (ca. 20 pct.) og miljøområdet (ca. 20 pct.). Generelt adskiller 2007 sig fra de øvrige år, idet der i 2007 generelt er et forbrug, der ligger under budgettet, jf. bilag. En del af disse midler vedrører midler på erhvervsudviklingsområdet, som er disponeret men endnu ikke afholdt.

¹ Lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygefællesskab, jf. lovbekendtgørelse nr. 693 af 3. juli 2009.

Tabel 1: Regionernes udviklingsopgaver i regnskab 2007-2010 (09-pl) (1.000 kr.)

Hovedfunktion	Funktion	2007	2008	2009	Pct. 2009
Kollektiv trafik	Tilskud til trafikselskaber	951.967	1.154.641	1.188.041	49,6
Kulturel virksomhed	Tilskud til kulturelle aktiviteter	12.078	30.127	38.650	1,6
Erhvervsudvikling	Vækstfora	6.529	34.589	60.332	19,1
	Turisme	54.302	140.618	75.901	
	Innovation og ny teknologi	22.167	108.382	109.562	
	Erhvervsservice og iværksætteri	57.540	88.127	80.304	
	Udvikling af menneskelige ressourcer	2.043	36.736	19.666	
	Udvikling af yder- og landdistriktsområder	1.865	21.184	17.486	
Uddannelse	Central administration	89.195	102.590	95.161	4,8
	Regionale udviklingsopgaver på undervisningsområdet	19.452	33.366	63.243	
Miljø	Central administration	11.041	27.192	51.530	18,8
	Jordforurening	195.732	293.570	294.443	
	Råstoffer	2.841	3.511	4.991	
Diverse omkostninger og indtægter	Central administration	120.564	137.491	150.669	3,5
	Øvrige omkostninger og indtægter	73.267	77.339	83.464	
Fælles formål og administration	Vedr. erhvervsudvikling	17.269	19.743	17.059	2,7
	Vedr. regional udviklingsopg. på undervisning	393	2.278	3.601	
	Vedr. jordforurening og råstoffer	17.926	18.201	10.485	
	Vedr. øvr. regionale udviklingsopg.	14.609	16.000	32.777	
Nettodriftsudgifter i alt		1.670.780	2.345.685	2.397.365	100

3.2 Regionernes opgaver på udviklingsområdet

3.2.1 Miljø

Det følger af regionsloven, at regionerne har følgende opgaver vedrørende natur, miljø og fysisk planlægning:

- koordinerende og visse øvrige opgaver vedrørende statens og kommunernes fysiske planlægning og planlægning vedrørende miljømål for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder samt vandforsyning,
- kortlægning, overvågning, prioritering og oprydning af forurenede grunde samt opgaver i tilknytning hertil samt
- kortlægning af råstofforekomster, udarbejdelse af råstofplaner og visse øvrige opgaver vedrørende råstofforekomster og råstofplaner.

Jordforureningsområdet er det økonomisk største område inden for miljøområdet, og nedenfor beskrives regionernes opgaver på jordforureningsområdet.²

Regionerne skal i henhold til jordforureningsloven kortlægge jordforurening i samarbejde med kommunerne. Kortlægningen kan beskrives som en forløbende indsamling af viden om forureningskilder, der erfaringsmæssigt kan indebære, at jorden er forurenede.

Generelt har regionerne prioriteret indsatsen på jordforureningsområdet med udgangspunkt i lovgivningens indsatsområder. Det vil sige, at der først og fremmest er sket undersøgelse og oprydning i områder

² Beskrivelsen bygger på Depotrådets redegørelse om jordforurening 2008, Miljøstyrelsen 2010.

med særlige drikkevandsinteresser samt på områder med følsom arealanvendelse på de forurenede grunde, hvor det vurderes at have den største miljø- og sundhedsmæssige effekt.

Jordforureningsloven, der trådte i kraft den 1. januar 2000, regulerer det samlede jordforureningsområde. Myndighedsansvaret, opgaverne og indsatsen varetages fortrinsvist af kommunerne og regioner. Regionerne varetager opgaverne med kortlægning og den offentlige undersøgelses- og oprydningssindsats og skal endvidere godkende oprensninger, der gennemføres af oliebranchens miljøpulje samt høres i forbindelse med kommunale tilladelser.

Regionernes udgifter på miljøområdet i 2009 udgjorde i alt 450 mio. kr. Dette er en stigning på lige over 40 pct. i forhold til 2007. Udgifter til jordforurening udgjorde i 2009 295 mio. kr. Det fremgår bl.a. af Depotrådets redegørelse, at en del projekter i 2007 kom sent i gang. Endvidere blev der i økonomiaftalen for 2008 mellem Danske Regioner og regeringen aftalt at give 50 mio. kr. ekstra til jordforurening om året. Dette er således med til at forklare udgiftsstigningen. Udgifter til råstofplanlægning udgjorde knap 5 mio. kr.

3.2.2 Erhvervsområdet

Det følger af regionsloven, at regionerne har følgende opgaver på erhvervsområdet:

- udarbejde regionale udviklingsplaner og opgaver til understøttelse heraf,
- nedsætte vækstfora, som har ansvaret for udarbejdelse af en regional erhvervsudviklingsstrategi og udarbejdelse af indstillinger til regionsrådet om anvendelse af midler til erhvervsudvikling,
- offentliggøre en strategi for regionens bidrag til en bæredygtig udvikling,
- samarbejde med andre landes myndigheder og nedsætte organer til varetagelse heraf.

Regionerne skal nedsætte regionale vækstfora. Vækstforaene skal inddrage det lokale erhvervsliv, kommuner og arbejdsmarkedets parter og vidensinstitutioner. De regionale vækstfora indstiller bl.a. til regionen om de midler, som regionsrådet hvert år afsætter til erhvervsudvikling. Økonomi- og Erhvervsministeriet vurderer, at de regionale vækstfora generelt varetager de opgaver og udfylder den rolle, som de har fået med kommunalreformen. Siden kommunalreformen har Folketinget ikke pålagt vækstforaene hverken flere eller færre opgaver.

Økonomi- og Erhvervsministeriet vurderer endvidere, at en gennemgang af vækstforas indsatser og finansiering på udviklingsområdet bl.a. giver indtryk af, at regionerne prioriterer udviklingen på erhvervsområdet højt. Danske Regioner har opgjort, at de regionale vækstfora i 2009 indstillede for ca. 580 mio. kr. af regionernes egne udviklingsmidler og for ca. 960 mio. kr. af EU's strukturfondsmidler. Dertil kommer ekstern finansiering fra virksomheder, kommuner, stat, fonde mv. for ca. 1,8 mia. kr. De totale investeringer i 2009 udgjorde dermed ca. 3,3 mia. kr. Danske Regioner vurderer, at effekten i yderområderne af de samlede investeringer i 2009 er på ca. 1,3 mia. kr.

Økonomi- og Erhvervsministeriet konstaterer, at vækstfora anvende de midler, der er stillet til rådighed fra såvel regionen som fra EU, og der er ikke forventninger om, at investeringsniveauet i 2010 vil falde.

3.2.3 Kollektiv trafik

Det følger af regionsloven, at regionerne skal oprette trafikselskaber, der:

- har ansvaret for opgaver vedrørende offentlig service-trafik i form af almindelig rutekørsel, fastsættelse af takster og billetteringssystemer, koordinering og planlægning af offentlig service-trafik, individuel handicapkørsel for svært bevægelseshæmmede samt privatbaner,

- efter aftale med en kommunalbestyrelse eller et regionsråd kan varetage opgaver vedrørende indkøb af trafik, som kommunen eller regionen skal varetage, samt
- efter aftale med en kommunalbestyrelse kan varetage opgaver vedrørende driften af en færgerute på kommunens vegne.

Regionerne har ansvar for den regionale kollektive bus- og lokalbanedrift. Tilskud til den kollektive trafik, som omfatter både drift og administration, udgjorde i 2009 ca. halvdelen af regionernes budgetter for regional udvikling. Regionerne er ansvarlige for den regionale bustrafik og bestiller kørslen hos de regionale trafikskaber, der indgår kontrakter med busoperatørerne. Busserne står for ca. 2/3 af alle rejser med den kollektive trafik i Danmark.³ Regionerne har endvidere det økonomiske ansvar for lokalbanerne, der drives af de regionale trafikskaber. Tilsvarende er det kommunerne, der bestiller og finansierer den kommunale og lokale kollektive trafik. Dette er fastsat i Lov om Trafikskaber.

Regionerne har videreført den bustrafikkørsel, der var op til kommunalreformen, i næsten uændret omfang. Transportministeriet har oplyst, at der er en tendens til, at regionerne har påbegyndt en tilpasning af den regionale bustrafik, som har kunnet observeres fra 2009. I 2007 og 2008 var der en svag stigning i antallet af køreplantimer, jf. tabel 2.⁴

Tabel 2. Indeks over køreplantimer, bustrafik

Trafikskab (R2007 = 100)	Region/kommune	R2007	R2008	B2009	B2010
Movia, Hovedstaden (1)	Region Hovedstaden	100	100	94	99
	Kommuner	100	100	101	99
Movia, Sjælland	Region Sjælland	100	105	103	106
	Kommuner	100	98	100	97
BAT	Region Hovedstaden				
	Kommune	100	99	93	91
Fynbus	Region Syddanmark	100	100	97	100
	kommuner	100	100	98	94
Sydtrafik	Region Syddanmark	100	102	98	82
	Kommuner	100	101	102	112
Midttrafik	Region Midtjylland	100	102	99	102
	Kommuner	100	99	99	99
Nordjyllands Trafikskab	Region Nordjylland	100	99	97	95
	Kommuner	100	99	99	96
Sum	Regioner	100	101	98	98
	Kommuner	100	100	100	99
	I alt	100	100	100	99

Kilde: Trafikstyrelsen. Note (1) Fra 2009 har Movia ændret opgørelsesmetode for køreplantimer. Det betyder at tallene for Region Hovedstaden er undervurderet.

Amterne og siden regionerne har fra 2001 overtaget ansvaret for privatbanerne. Der skete i forbindelse med kommunalreformen ikke en væsentlig ændring i opgaverne relateret til privatbanerne. Transportministeriet har oplyst, at fra 2001 og frem har en stor del af privatbanerne opgraderet både banelegemet og materiellet. Transportministeriet har ikke noteret særlige ændringer i dette mønster siden regionerne blev etableret. Der er dog sket en mindre opgaveændring i forbindelse med lokoføreruddannelsen.

Af tabel 3 fremgår regionernes tilskud til kollektiv trafik i perioden 2007 til 2010. Det fremgår af tabellen, at udgifterne til kollektiv trafik er steget fra 1,2 mia. kr. i 2007 til 1,5 mia. kr. i 2010. Transportministeriet

³ Danske Regioners hjemmeside, www.regioner.dk, om regional kollektiv trafik, 6. juli 2010.

⁴ Køreplantimer er den mest udbredte indikator for aktivitetsniveau i den kollektive trafik. Den beskriver dog ikke alle forhold vedr. f.eks. kvaliteten af den kollektive trafik. Hvis f.eks. en region har fokus på omlægning til hurtigere, mere direkte ruter, giver dette alt andet lige færre køreplantimer, men kan af nogle passagerer opleves som bedre service pr. køreplantime.

oplyser, at væksten i trafiksselskabernes udgifter til bustrafikken kan begrundes med stigende oliepriser og bortfald af afgiftsfritagelsen for diesel.⁵ Der er ikke sket ændringer i kørselsomfanget.

Tabel 3. Regionernes tilskud til kollektiv trafik, mio. kr.(10-pl)

	2007	2008	2009	2010
Regionale tilskud til busdrift ⁽¹⁾	778,4	864,5	1.043,8	1.019,6
Regionale tilskud til privatbaner ⁽²⁾	316,2	393,5	393,5	393,5
Pensionsudgifter i relation til privatbanerne ⁽³⁾	91,6	91,6	91,6	91,6
I alt	1.186,2	1.349,6	1.528,9	1.504,7

Noter:
⁽¹⁾ Tallene for 2009 og 2010 er budgettal.
⁽²⁾ Tallene for 2009 og 2010 er regnskabstallet for 2008 pl-reguleret.
⁽³⁾ Pensionsudgifterne er beregnede pensionsudgifter for 2002, der er p/l reguleret.
Kilde: Transportministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet

3.2.4 Uddannelse og kulturel virksomhed

I henhold til Lov nr. 563 af 24. juni 2005 om ændring af en række love på Kulturområdet (Udmøntning af kommunalreformen på kulturområdet) kan regionerne medvirke til at igangsætte kulturbegivenheder samt udvikle kulturelle tilbud, som kan videreføres af andre parter i en mere permanent drift. Derudover kan regionerne sammen med en kommune eller flere kommuner i forening indgå i kulturaftaler inden for de kompetencer, der er tillagt regionerne på kulturområdet.

Regionerne har således mulighed for i relation til den overordnede planlægning for regionen at iværksætte enkeltstående kulturbegivenheder eller nye kulturtilbud, der kan videreføres af andre, men regionerne har ikke mulighed for at forestå eller yde tilskud til egentlig drift af kulturinstitutioner eller kulturtilbud.

Der er ikke sket ændringer m.h.t. regionernes opgaver på kulturområdet siden da. Kulturministeriet har ikke en samlet opgørelse over de forskellige kulturtiltag, som regionerne har iværksat i henhold til ovenstående lov, men har kendskab til eksempler herpå.

Det følger af regionsloven, at regionerne skal varetage visse koordinerende opgaver vedrørende indsatsen, kapaciteten og den geografiske placering af ungdomsuddannelser og de almene voksenuddannelser.

3.3 Skønnet for regionernes udgifter

I forbindelse med det lovforberedende arbejde blev der foretaget et skøn over regionernes forventede udgifter på udviklingsområdet, som dannede udgangspunkt for drøftelser i Finansieringsudvalget af en model for fordelingen af statens tilskud på udviklingsområdet, jf. nedenstående tabel 4. Der er i tabel 4 korrigeret for, at optjente tjenestemandspensioner udgik af det endelige lovforslag om lov om regionernes finansiering. Skønnet var et udgiftsestimat, der blev udarbejdet på basis af amternes regnskaber for 2003 korrigeret for den ændrede opgavefordeling som følge af kommunalreformen. Udgiftsfordelingen på regionerne byggede som udgangspunkt på amternes regnskaber for 2003, idet der dog f.eks. på trafikområdet blev brugt andre fordelingsnøgler, der mere specifik afspejlede de nye opgaver. For så vidt angår administrationsudgifter, blev der af Finansministeriet gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt amterne vedrørende deres administrationsudgifter. På baggrund af denne undersøgelse blev der lavet en opdeling af administrationsudgifterne i hhv. en sundhedsdel og en udviklingsdel. For de delte amter blev administrationsudgifter fordelt i forhold til fordelingen af amternes indbyggere på regionerne.

⁵ Regionerne blev i forbindelse med lovændringen om bortfald af afgiftsfritagelse DUT-kompenseret med 114 mio. kr.

Tabel 4: Regionernes skønnede udgifter på udviklingsområdet

Mio. kr. (05-pl)	Hele landet	Pct.
Kollektiv trafik ¹	1.141,3	55,9
Kultur	20,0	1,0
Erhvervsområdet (inkl. landdistrikter)	395,0	19,4
Ungdomsuddannelser	130,0	6,4
Miljø og planlægning	355,0	17,4
I alt	2.041,3	100

Note 1: Heraf privatbaner 216 mio. kr. Tjenestemandspensioner indgik oprindelige med 177 mio. kr., men er ikke medtaget i denne opgørelse.

Det fremgår af tabel 4, at regionernes skønnede udgifter til kollektiv trafik udgjorde omkring 55 pct. af regionernes samlede udgifter på udviklingsområdet, mens erhvervsområdet og miljøområdet hver skønnedes til at udgøre knap 20 pct. Skønnene for regionerne under ét var dermed på niveau med den faktiske udgiftsfordeling i 2009, jf. tabel 1.

Fordelingen mellem de enkelte regioner udviser på visse områder en vis afvigelse mellem regnskaberne for 2009 og skønnet for fordelingen af regionernes udgifter. Dette fremgår af tabel 5. Det bemærkes, at regnskabet for 2009 anvendes som indikator for regionernes udgiftsniveauer. Der vil kunne være en vis usikkerhed i forhold til repræsentativiteten, f.eks. som følge af overførsler mellem årene, som dog ikke vurderes at påvirke de principielle overvejelser i analysen.

Tabel 5: Regionsfordelt fordeling af udgifterne i regnskab 2009 og skønnet

Regnskab 2009	Nordjylland	Midtjylland	Syddanmark	Hovedstaden	Sjælland	I alt
Kollektiv trafik	47,8	55,0	42,5	50,7	49,6	49,6
Kulturel virksomhed	1,6	1,4	2,1	1,3	1,9	1,6
Erhvervsudvikling	29,8	23,2	14,7	13,9	20,9	19,1
Uddannelse	5,0	3,6	7,5	4,9	3,0	4,8
Miljø	14,2	13,8	18,2	24,1	18,8	18,8
Diverse	0,2	1,1	10,0	2,8	2,7	3,5
Fælles formål og adm.	1,3	1,9	4,9	2,2	3,0	2,7
I alt	100	100	100	100	100	100

Skøn ¹	Nordjylland	Midtjylland	Syddanmark	Hovedstaden	Sjælland	Hele landet
Kollektiv trafik	50,6	47,3	41,9	65,8	60,4	55,9
Kulturel virksomhed	1,0	1,1	1,2	0,9	0,7	1,0
Erhvervsudvikling	24,5	26,1	26,3	13,1	16,1	19,4
Uddannelse	7,7	8,5	8,2	4,6	5,5	6,4
Miljø	16,2	16,9	22,3	15,6	17,3	17,4
I alt	100	100	100	100	100	100

Note 1: Skønnet i forbindelse med det lovforberedende arbejde.

Det fremgår af tabel 5, at skønnet for fordelingen af regionernes udgifter til kollektiv trafik har vist, at af Region Hovedstadens samlede udgifter på udviklingsområdet, forventedes det, at godt 65 pct. ville vedrøre kollektiv trafik, og at udgifterne i Region Sjælland ville udgøre 60 pct. af regionens samlede udgifter på udviklingsområdet. På erhvervsområdet var skønnet for Region Syddanmark, at udgifterne ville udgøre 26 pct. af de samlede udgifter, mens regnskab 2009 viser, at udgifterne udgjorde knap 15 pct. Endvidere var skønnet for Region Hovedstaden, at udgifterne til miljøområdet ville være ca. 15 pct., mens udgifterne i regnskab 2009 på miljøområdet udgjorde 24 pct. at de samlede udgifter på udviklingsområdet. Det bemærkes, at det fremgår af tabel 5, at der ikke i skønnet indgår udgifter til "Fælles formål og administra-

tion" samt "Diverse". Endvidere fremgår det, at der kan konstateres en forskellig konteringsmæssig praksis i regionerne, som medfører, at bl.a. Region Syddanmark har en højere andel af udgifter til "Diverse".⁶

I det senere afsnit om "Samvejning af strukturelle kriterier i udgiftsbehovsberegningen" er en mere udførlig gennemgang af fordelingen af de skønnede og realiserede udgifter i regionerne.

3.4 Opsamling

Regionerne skal på det regionale udviklingsområde i overensstemmelse med regionsloven varetage en række opgaver inden for bl.a. miljø, erhvervsudvikling og kollektiv trafik. Dette omfatter bl.a. jordforureningsopgaver, nedsættelse af regionale vækstfora og oprettelse af trafikselskaber. Regionernes udgifter til kollektiv trafik udgør størstedelen af regionernes udgifter på udviklingsområdet (ca. 50 pct.), efterfulgt af erhvervsudvikling (ca. 20 pct.) og miljøområdet (ca. 20 pct.).

I forbindelse med det lovforberedende arbejde blev der med udgangspunkt i amternes regnskaber for 2003 foretaget et skøn over regionernes forventede udgifter på udviklingsområdet. Skønnet for fordelingen af regionernes udgifter på udviklingsområdet afviger på nogle opgaveområder og på enkelte regionerne i et vist omfang fra den faktiske udgiftsfordeling i regnskab 2009. Dette vil nærmere blive gennemgået i det efterfølgende kapitel.

⁶ Dette kan bl.a. forklares med f.eks. visse puljemidler, som i Syddanmark konteres under "Diverse".

4 Beskrivelse af de strukturelle kriterier

Bloktilskuddet til finansiering af regionernes udviklingsopgaver fordeles til regionerne i forhold til den enkelte regions andel af det samlede regionale udgiftsbehov på området. En regions udgiftsbehov på det regionale udviklingsområde opgøres som summen af regionens demografiske udgiftsbehov og af regionens strukturelle udgiftsbehov. Af de samlede regionale nettodrifts- og - anlægsudgifter til udviklingsopgaver henregnes 20 pct. til det demografiske udgiftsbehov og 80 pct. til det strukturelle udgiftsbehov.

Det strukturelle udgiftsbehov beregnes på grundlag af otte kriterier og er opgjort på følgende måde:

Tabel 7: Strukturelle kriterier på udviklingsområdet

Kriterium	Vægt
Antal indbyggere uden for bymæssig bebyggelse eller i byer med op til 1.000 indbyggere	5 pct.
Gennemsnitlig rejsetid til 18.000 indbyggere ganget med antallet af indbyggere	5 pct.
Antal ledige 20-59-årige	7,5 pct.
Antal personer i arbejdsstyrken uden videregående uddannelse	7,5 pct.
Antal 20-59-årige lønmodtagere med forudsatte færdigheder på grundniveau	7,5 pct.
Antal biler pr. kilometer vej	17,5 pct.
Antal personer med mere end 12 kilometer mellem arbejdssted og bopæl eller med arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen	22,5 pct.
Antal kilometer privatbanespor	27,5 pct.

4.1 Gennemgang af de enkelte kriterier

Generelt gælder for de strukturelle kriterier, at der generelt ikke postuleres en umiddelbar sammenhæng mellem kriterierne og konkrete udgiftsområder i regionerne. De strukturelle kriterier anvendes som et tilnærmet udtryk for en mere kompleks sammenhæng, som ikke direkte lader sig måle. De strukturelle kriterier fungerer således som såkaldte ”paraply-variable”. De strukturelle kriterier skal dermed opfange (eller samvariere med) faktorer, der har sammenhæng med regionernes udgifter på udviklingsområdet.

For de anvendte kriterier lægges der vægt på, at kriterierne er objektive. For det første tilstræbes det, at der er en begrundet årsagssammenhæng, dvs. en teori for hvorfor kriteriet har en sammenhæng med udgiftsbehovet. Endvidere bør kriterierne så vidt muligt være upåvirkelige (i hvert fald på kort sigt), således at det ikke har utilsigtede incitamentsmæssige virkninger at anvende dem ved fordeling af bloktilskud til regionerne. Opgørelsen af kriteriet bør også være konstaterbar, herunder at der så vidt muligt er tale om en officiel og offentliggjort statistik.

Nedenfor gennemgås de anvendte strukturelle kriterier enkeltvis. Kriterierne vedr. generel struktur knytter sig ikke nødvendigvis til ét bestemt opgaveområde, men skal tværtimod ofte dække over flere områder. Motivationen for disse kriterier er i fordelingen af tilskuddet at tage højde for det i aftalen nævnte indtægtsområde mht. udvikling af yderområder og landdistrikter i regionerne. Ud over udgifter på landdistriktsområdet kan det f.eks. være via en indsats på erhvervsområdet, men også på trafikområdet og uddannelsesområdet kan den geografiske struktur give anledning til ekstra udgifter.

Vedr. erhvervsområdet indgår i udgiftsbehovsopgørelsen kriterier, der kan afspejle status for regionernes økonomiske udvikling, herunder beskæftigelsessituationen, arbejdsstyrkens uddannelsesniveau samt forudsatte færdigheder i ansættelsen. Dertil kommer ovennævnte geografiske kriterier.

4.1.1 Antal indbyggere uden for bymæssig bebyggelse eller i byer med op til 1.000 indbyggere

Definition af kriteriet:

Antal indbyggere uden for bymæssig bebyggelse eller i byer med op til 1.000 indbyggere opgøres af Danmarks Statistik pr. 1. januar i beregningsåret.

Kriteriet afspejler landdistriktsgraden i regionen. Landdistriktsgraden er opgjort som antal indbyggere uden for bymæssig bebyggelse eller i byer med op til 1000 indbyggere. Der er således valgt at medtage indbyggere i små byer. Det er f.eks. ofte i tilknytning til de små (landsby-)samfund i landdistrikterne, at det vil være relevant at igangsætte aktiviteter, der skal understøtte udviklingen i et landdistriktsområde.⁷

Baggrunden for anvendelsen af kriteriet om antal indbyggere uden for bymæssig bebyggelse eller i byer med op til 1.000 indbyggere er, at lange afstande og spredt befolkning dels fordyrer transportleddet i leveringen af serviceydelser og dels vanskeliggør tilrettelæggelsen af en effektiv driftsstruktur, herunder også effektiv kollektiv transport. Endvidere kan den spredte bymæssige bebyggelse være fordyrende i forhold til regionernes udgifter på uddannelsesområdet og herunder også udgifterne til kollektiv trafik.

Det fremgår af nedenstående tabel, hvorledes kriterieværdierne og de enkelte regionernes andel af kriteriet har udviklet sig gennem de seneste år. Det fremgår, at den største ændring over denne femårs periode vedrører Region Hovedstaden, som fik forøget sin andel af kriteriet med 1,0 pct.-point fra 2007 til 2008. Derudover er der tale om beskedne ændringer.

Indbyggere uden for bymæssig bebyggelse	Kriterieværdi					Andel af kriteriet					Ændring i pct.point			
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	07-08	08-09	09-10	10-11
Hovedstaden	72.672	82.146	83.201	83.862	77.574	6,1	7,1	7,1	7,2	6,8	1,0	0,0	0,1	-0,4
Sjælland	247.566	242.087	247.127	246.458	241.518	20,9	20,9	21,1	21,1	21,1	0,0	0,2	0,0	0,0
Syddanmark	328.296	318.680	323.879	323.008	318.501	27,8	27,5	27,6	27,7	27,8	-0,2	0,1	0,0	0,1
Midtjylland	334.685	324.218	321.717	320.800	317.497	28,3	28,0	27,4	27,5	27,7	-0,3	-0,6	0,0	0,2
Nordjylland	199.424	190.035	196.251	193.713	190.741	16,9	16,4	16,7	16,6	16,6	-0,4	0,3	-0,2	0,1
Hele landet	1.182.643	1.157.166	1.172.175	1.167.841	1.145.831	100	100	100	100	100	0	00	0	0

4.1.2 Gennemsnitlig rejsetid til 18.000 indbyggere ganget med antallet af indbyggere

Definition af kriteriet:

Kriteriet opgøres på grundlag af en beregning foretaget af Skov & Landskab, Københavns Universitet. Beregningerne af rejsetider bygger på Danmarks Statistiks opgørelse af natbefolkningen på 100x100 m kvadratnetceller. Befolkningstallene er påfølgende aggregeret til knudepunkter i det anvendte vejnet (VejnetDK). Den gennemsnitlige rejsetid for en borger i en region opgøres som borgerens rejsetid til de målt i tid 18.000 nærmeste medborgere i og uden for regionen. Rejsetiderne opgøres ved at gange den gennemsnitlige rejsetid til et område med 18.000 medborgere med regionens indbyggertal pr. 1. januar i beregningsåret. Rejsetiden er opgjort som kørsel i bil, hvor det antages, at hastigheden følger hastighedsbegrænsningerne. Ved færgeovergang anvendes en sejltd.

Kriteriet om gennemsnitlig rejsetid til 18.000 indbyggere supplerer kriteriet om regionens landdistriktsgrad, og uddyber det i forhold til tilgængeligheden i regionen og koncentrationen af indbyggerne. Kriteriet afspejler dermed forhold om udkantsforholdene i regionen.

Det fremgår af nedenstående tabel, hvorledes kriterieværdierne og de enkelte regionernes andel af kriteriet har udviklet sig gennem de seneste år. Det fremgår, at den største ændring over den femårs periode vedrører Region Sjælland og Region Midtjylland, som fik forøget hhv. reduceret sin andel af kriteriet med 0,2 pct.-point fra 2009 til 2010. Det fremgår, at der er tale om meget beskedne ændringer i regionernes andel af kriteriet.

⁷ Kriteriet er i øvrigt også anvendt i analyser i betænkning 1437.

Rejsetid til 18.000 indbyggere	Kriterieværdi					Andel af kriteriet					Ændring i pct.point			
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	07-08	08-09	09-10	10-11
Hovedstaden	5.896.838	5.908.321	5.941.082	6.133.477	6.199.827	15,8	15,7	15,8	15,7	15,9	0,0	0,0	0,0	0,1
Sjælland	6.475.858	6.512.622	6.539.027	6.849.242	6.843.504	17,3	17,4	17,3	17,6	17,5	0,0	0,0	0,2	-0,1
Syddanmark	9.759.406	9.792.194	9.832.044	10.161.179	10.166.346	26,1	26,1	26,1	26,1	26,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Midtjylland	9.550.791	9.610.761	9.686.031	9.931.947	9.981.824	25,5	25,6	25,7	25,5	25,6	0,1	0,1	-0,2	0,1
Nordjylland	5.698.596	5.700.483	5.718.929	5.874.812	5.865.835	15,2	15,2	15,2	15,1	15,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
Hele landet	37.381.489	37.524.381	37.717.113	38.950.657	39.057.336	100	100	100	100	100	0	0	0	0

4.1.3 Antal ledige 20-59-årige

Definition af kriteriet:

Antal ledige 20-59-årige opgøres af Danmarks Statistik som antal 20-59-årige i arbejdsstyrken, der er berørt af ledighed i året før beregningsåret.

Beskæftigelsessituationen (antal ledige 20-59-årige) afspejler status for regionens udvikling. Dette har væsentlig betydning i forhold til regionens opgaver i forhold til erhvervsudviklingsområdet. Antallet af ledige vil kunne afspejle regionernes udgiftsbehov i forhold til erhvervsudviklingsområdet.

Det fremgår af nedenstående tabel, hvorledes kriterieværdierne og de enkelte regionernes andel af kriteriet har udviklet sig gennem de seneste år. Det fremgår, at den største ændring over den femårs periode vedrører Region Hovedstaden, som fik reduceret sin andel af kriteriet med -2,8 pct.-point fra 2010 til 2011.

Antal ledige 20-59-årige	Kriterieværdi					Andel af kriteriet					Ændring i pct.point			
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	07-08	08-09	09-10	10-11
Hovedstaden	144.432	125.299	114.705	78.508	102.352	27,0	29,2	29,8	31,7	28,9	2,2	0,6	1,9	-2,8
Sjælland	74.219	60.771	54.057	35.775	49.758	13,9	14,1	14,0	14,5	14,1	0,3	-0,1	0,4	-0,4
Syddanmark	121.467	93.524	83.305	52.057	77.482	22,7	21,8	21,6	21,0	21,9	-0,9	-0,1	-0,6	0,9
Midtjylland	125.518	94.377	83.799	50.017	80.911	23,5	22,0	21,8	20,2	22,9	-1,5	-0,2	-1,5	2,6
Nordjylland	69.619	55.589	49.187	31.040	43.367	13,0	12,9	12,8	12,5	12,3	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
Hele landet	535.255	429.560	385.053	247.397	353.870	100	100	100	100	100	0	0	0	0

4.1.4 Antal personer i arbejdsstyrken uden videregående uddannelse

Definition af kriteriet:

Antal personer i arbejdsstyrken uden videregående uddannelse opgøres af Danmarks Statistik for året før beregningsåret.

Højtuddannet arbejdskraft er i flere sammenhænge påvist at have betydning for de regionale udviklingspotentialer. Arbejdsstyrkens uddannelsesniveau afspejler således erhvervsstrukturen og de erhvervs-mæssige vækstpotentialer. På denne baggrund er medtaget et kriterium for antal i arbejdsstyrken uden videregående uddannelse.

Det fremgår af nedenstående tabel, hvorledes kriterieværdierne og de enkelte regioners andel af kriteriet har udviklet sig gennem de seneste år. Det fremgår, at den største ændring over den femårs periode vedrører Region Midtjylland, som fik forøget sin andel af kriteriet med 0,2 pct.-point fra 2010 til 2011. Det fremgår, at der er tale om meget beskedne ændringer.

Antal personer uden videregående uddannelse	Kriterieværdi					Andel af kriteriet					Ændring i pct.point			
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	07-08	08-09	09-10	10-11
Hovedstaden	491.114	476.871	474.432	468.285	452.829	27,3	27,2	27,3	27,2	27,2	-0,1	0,1	-0,1	0,0
Sjælland	287.086	282.456	280.367	278.086	266.922	16,0	16,1	16,1	16,1	16,0	0,1	0,0	0,0	-0,1
Syddanmark	405.747	396.744	392.606	389.357	376.539	22,6	22,6	22,6	22,6	22,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Midtjylland	410.832	402.438	398.313	397.173	386.632	22,9	22,9	22,9	23,0	23,2	0,1	0,0	0,1	0,2
Nordjylland	202.548	196.287	193.718	191.555	184.460	11,3	11,2	11,1	11,1	11,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Hele landet	1.797.327	1.754.796	1.739.436	1.724.456	1.667.382	100	100	100	100	100	0	0	0	0

4.1.5 Antal 20-59-årige lønmodtagere med forudsatte færdigheder på grundniveau

Definition af kriteriet:

Antal 20-59-årige lønmodtagere med forudsatte færdigheder på grundniveau, som opgjort af Danmarks Statistik for året før beregningsåret.

Antallet af lønmodtagere i stillinger, der forudsætter færdigheder på grundniveau afspejler regionernes erhvervsstruktur. F.eks. er ansatte i stillinger, der forudsætter få færdigheder og de erhverv, som er kendetegnet ved sådanne stillinger er ofte sårbare i konkurrencen med udlandet.

Det fremgår af nedenstående tabel, hvorledes kriterieværdierne og de enkelte regionernes andel af kriteriet har udviklet sig gennem de seneste år. Det fremgår, at den største ændring over den femårs periode vedrører Region Hovedstaden, som fik forøget sin andel af kriteriet med 0,4 pct.-point fra 2010 til 2011 og reduceret sin andel af kriteriet med 0,4 pct.-point fra 2008-2009. Det fremgår, at der er tale om beskedne ændringer.

Antal 20-59-årige lønmodtagere med færdigheder på grundniveau	Kriterieværdi					Andel af kriteriet					Ændring i pct.point			
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	07-08	08-09	09-10	10-11
Hovedstaden	248.474	244.117	241.132	241.103	240.233	26,8	26,6	26,3	26,1	26,5	-0,2	-0,4	-0,2	0,4
Sjælland	140.859	140.203	139.759	138.475	135.065	15,2	15,3	15,2	15,0	14,9	0,1	-0,1	-0,2	-0,1
Syddanmark	211.066	209.652	209.922	211.732	206.301	22,8	22,9	22,9	22,9	22,8	0,1	0,0	0,0	-0,1
Midtjylland	221.005	220.276	222.033	224.863	219.609	23,9	24,0	24,2	24,3	24,2	0,1	0,2	0,1	-0,1
Nordjylland	104.167	102.987	105.496	108.461	105.494	11,3	11,2	11,5	11,7	11,6	0,0	0,3	0,2	-0,1
Hele landet	925.571	917.235	918.342	924.634	906.702	100	100	100	100	100	0	0	0	0

4.1.6 Antal biler pr. kilometer vej

Definition af kriteriet:

Antallet af biler pr. kilometer vej opgøres på baggrund af Danmarks Statistiks opgørelse af antallet af biler i de enkelte kommuner pr. 1. januar i beregningsåret og en opgørelse fra Vejdirektoratet over vejlængderne opgjort pr. 1. januar i beregningsåret.

Antallet af biler i forhold til længden af vej målt i km har til formål at afspejle trafikintensiteten i regionerne. Desuden kan megen trafik på vejene (høj trafikintensitet) betyde, at der er mindre mulighed for – og måske også hensigtsmæssighed i – kørsel i privatbil. Kriterier indgår for at afspejle regionernes udgifter til trafikområdet, herunder såvel regionale ruter som regionernes øvrige udgifter til trafikskaberne. Kriteriet er ikke normeret i forhold til regionernes indbyggertal.

Det fremgår af nedenstående tabel, hvorledes kriterieværdierne og de enkelte regionernes andel af kriteriet har udviklet sig gennem de seneste år. Det fremgår, at den største ændring over den femårs periode

vedrører Region Midtjylland, som fik forøget sin andel af kriteriet med 0,4 pct.-point fra 2007 til 2008. Derudover er der tale om beskedne ændringer.

Antal biler pr. km vej	Kriterieværdi					Andel af kriteriet					Ændring i pct.point			
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	07-08	08-09	09-10	10-11
Hovedstaden	109	113	114	116	114	50,9	50,7	50,7	50,9	50,7	-0,3	0,0	0,2	-0,2
Sjælland	31	32	33	33	32	14,5	14,3	14,7	14,5	14,2	-0,1	0,3	-0,2	-0,3
Syddanmark	25	26	26	26	26	11,7	11,7	11,6	11,4	11,6	0,0	-0,1	-0,2	0,2
Midtjylland	27	29	29	29	29	12,6	13,0	12,9	12,7	12,9	0,4	-0,1	-0,2	0,2
Nordjylland	22	23	23	24	24	10,3	10,3	10,2	10,5	10,7	0,0	-0,1	0,3	0,1
Hele landet	214	223	225	228	225	100	100	100	100	100	0	0	0	0

4.1.7 Antal personer med mere end 12 kilometer mellem arbejdssted og bopæl eller med arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen

Definition af kriteriet:

Opgøres af Danmarks Statistik. Opgørelsen er baseret på oplysninger om arbejdssted ultimo november 2007 og bopæl pr. 1. januar 2008.

Den væsentligste daglige ”privattrafik” sker i forbindelse med transport til og fra arbejde. Behovet for kollektiv trafik vil naturligt afhænge af omfanget af pendling i regionen. Der indgår i opgørelsen af det strukturelle udgiftsbehov et kriterium, som kombinerer den traditionelle pendlerdefinition (kryds af kommunegrænse) og afstandsdefinitionen. Kriteriet opgør således både, hvor mange som ikke nødvendigvis pendler over en kommunegrænse, men rejser 12 km eller mere til/fra arbejde, og hvor mange der herudover pendler over en kommunegrænse. Dette kriterium tager højde for, at ikke blot rejselængde/-aktivitet men også rejse over kommunegrænser kan indebære en udgift.

Det fremgår af nedenstående tabel, hvorledes kriterieværdierne og de enkelte regionernes andel af kriteriet har udviklet sig gennem de seneste år. Det fremgår, at den største ændring over den femårs periode vedrører Region Hovedstaden, som fik reduceret sin andel af kriteriet med 1,7 pct.-point fra 2009 til 2010.

Antal personer med mere end 12 km mellem arbejde og bopæl	Kriterieværdi					Andel af kriteriet					Ændring i pct.point			
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	07-08	08-09	09-10	10-11
Hovedstaden	1.028.206	1.034.241	1.045.415	1.074.221	1.074.221	42,9	42,7	42,1	40,4	40,4	-0,2	-0,6	-1,7	0,0
Sjælland	336.173	341.145	349.278	375.830	375.830	14,0	14,1	14,1	14,1	14,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Syddanmark	395.534	404.713	421.410	465.676	465.676	16,5	16,7	17,0	17,5	17,5	0,2	0,3	0,5	0,0
Midtjylland	439.265	446.910	463.279	515.018	515.018	18,3	18,4	18,7	19,4	19,4	0,1	0,2	0,7	0,0
Nordjylland	196.650	196.973	203.004	226.975	226.975	8,2	8,1	8,2	8,5	8,5	-0,1	0,1	0,4	0,0
Hele landet	2.395.828	2.423.982	2.482.386	2.657.720	2.657.720	100	100	100	100	100	0	0	0	0

Note: På grund af omlægning af Den Registerbaserede Arbejdsmarkedsstatistik i Danmarks Statistik har kriteriet ikke kunne opdateres i forbindelse med tilskudsudmelding for 2011.

4.1.8 Antal kilometer privatbanespor

Definition af kriteriet:

Antallet af kilometer privatbanespor opgøres pr. 1. januar i beregningsåret på grundlag af en opgørelse foretaget af Transportministeriet.

Udgifter til trafikområdet er som nævnt det største udgiftsområde (ca. 50 pct.) af de samlede regionale udgifter på udviklingsområdet.

Kriteriet om antal kilometer privatbanespor har til formål at afspejle den regionale fordeling af udgifter til privatbaner, som er forskellig fra fordelingen af udgifter til busstrafik. I forbindelse med det lovforberedende lå det til grund for Finansieringsudvalgets arbejde, at Region Sjælland havde 58 pct. af udgifterne til privatbaner, hvor der på busdrift var en tydelig overvægt af udgifter i Region Hovedstaden.

Kriteriet adskiller sig fra de øvrige kriterier, idet kriteriet er mere påvirkeligt af regionsrådets beslutninger end de øvrige kriterier. Kriteriet har dog været stabilt, idet det vil være forbundet med relativt store administrative og økonomiske omkostninger at reducere eller øge sporenlængden (herunder f.eks. omlægning af eksisterende spor til privatbaner). Dette indebærer, at der fra kriteriet udgår et selvstændigt incitament til at bevare den regionale dækning vedr. jernbaner, herunder i yderområder. Kriteriet har altså en vis, konserverende virkning på den regionale infrastruktur på baneområdet.

Samtidig indebærer dette, at den enkelte region i en totaløkonomisk analyse af, om en lokal bane skal bibeholdes, ikke blot kan medtage de rent driftsøkonomiske kalkulationer, men også må tage de tilskudsmæssige konsekvenser med i regnestykket. Viser en driftsøkonomisk analyse således en økonomisk fordel for regionen ved en nedlæggelse af en banestrækning kan denne analyse ændres når bloktilskudsvirkningen tages i betragtning. Det bemærkes i øvrigt, at resultatet en sådan analyse vil afhænge af, i hvilket omfang der forudsættes dækning via regionale ruter, hvilken hyppighed i afgang mv.

Det fremgår af nedenstående tabel, hvorledes kriterieværdierne og de enkelte regionernes andel af kriteriet har udviklet sig gennem de seneste år. Det fremgår, at der ikke i perioden har været ændringer i opgørelsen af kriterieværdien af kriteriet. Der har således været tale om et meget stabilt kriterium.

Antal km privatbanespor	Kriterieværdi					Andel af kriteriet					Ændring i pct.point			
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	07-08	08-09	09-10	10-11
Hovedstaden	133	133	133	133	133	25,8	25,8	25,8	25,8	25,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Sjælland	201	201	201	201	201	39,0	39,0	39,0	39,0	39,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Syddanmark	38	38	38	38	38	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Midtjylland	86	86	86	86	86	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Nordjylland	58	58	58	58	58	11,2	11,2	11,2	11,2	11,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Hele landet	516	516	516	516	516	100	100	100	100	100	0	0	0	0

4.2 Samvejning af strukturelle kriterier i udgiftsbehovsberegningen

Fordelingen af regionernes bloktilskud på udviklingsområdet foretages på baggrund af en beregning af regionernes udgiftsbehov. En regions udgiftsbehov for de regionale udviklingsopgaver opgøres som summen af regionens demografiske udgiftsbehov og regionens strukturelt betingede udgiftsbehov. 20 pct. henregnes til regionernes demografiske udgiftsbehov og 80 pct. til det strukturelt betingede udgiftsbehov.

De kriterieværdier, der er anvendt i beregningen af fordelingen af regionernes bloktilskud på udviklingsområdet i 2011, fremgår af tabel 8.

Tabel 8. Strukturelle kriterier i tilskudsberegningen for 2011.

Kriterieværdier tilskudsberegning 2011	Hovedstaden	Sjælland	Syddanmark	Midtjylland	Nordjylland	I alt
Antal indbyggere uden for bymæssig bebyggelse eller i byer med op til 1.000 indbyggere	77.574	241.518	318.501	317.497	190.741	1.145.831
Gns rejsetid til 18.000 indb ganget med antallet af indb	6.199.827	6.843.504	10.166.346	9.981.824	5.865.835	39.057.336
Antallet af ledige 20-59 årige	102.352	49.758	77.482	80.911	43.367	353.870
Antal personer i arbejdsstyrken uden videregående uddannelse	452.829	266.922	376.539	386.632	184.460	1.667.382
Antal 20-59 årige lønmodtagere med forudsatte færdigheder på grundniveau	240.233	135.065	206.301	219.609	105.494	906.702
Antal biler pr. km vej	114	32	26	29	24	225
Antal personer med mere end 12 km mellem arbejdssted og bopæl eller med arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen	1.074.221	375.830	465.676	515.018	226.975	2.657.720
Antal km privatbanespor	133	201	38	86	58	516
Indbyggertal	1.686.902	820.939	1.202.181	1.261.094	579.832	5.550.948

Den relative fordeling af kriterierne fremgår af tabel 9.

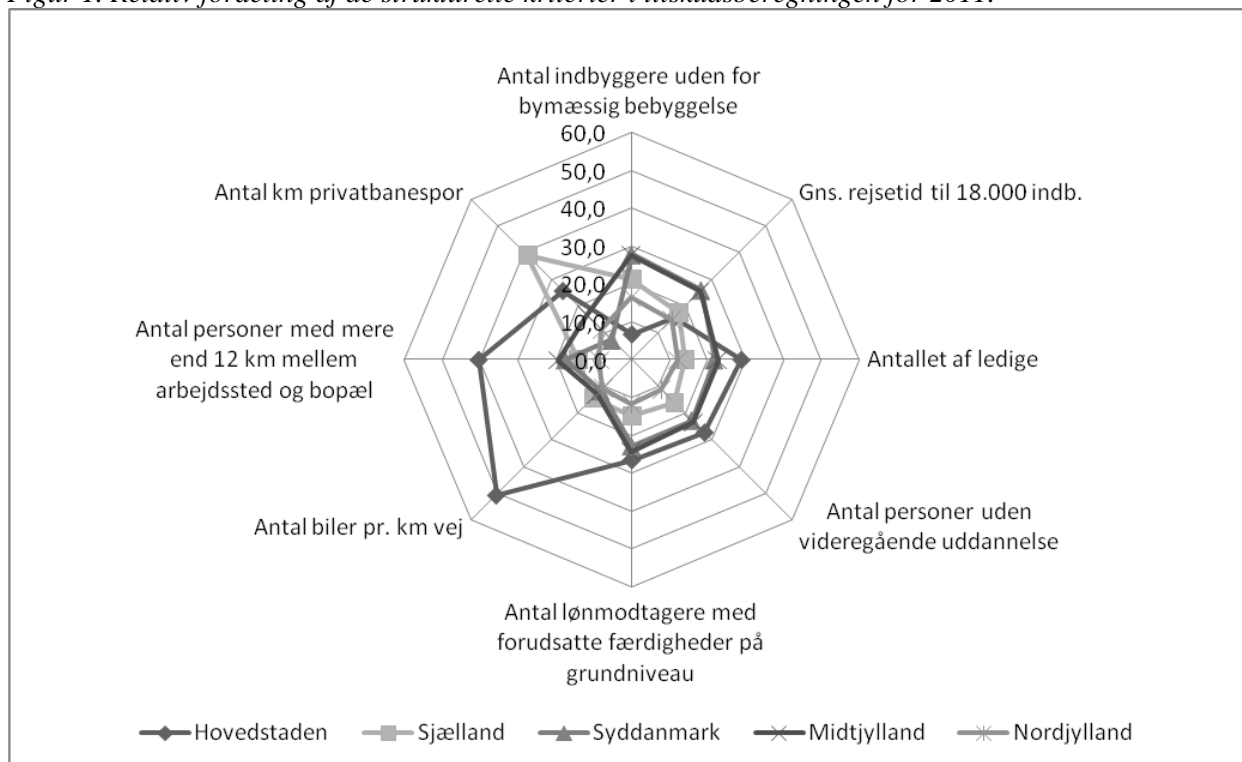
Tabel 9. Relativ fordeling af de strukturelle kriterier i tilskudsberegningen for 2011.

Relativ fordeling af kriterieværdier	Hovedstaden	Sjælland	Syddanmark	Midtjylland	Nordjylland	I alt
Antal indbyggere uden for bymæssig bebyggelse eller i byer med op til 1.000 indbyggere	6,8	21,1	27,8	27,7	16,6	100,0
Gns rejsetid til 18.000 indb ganget med antallet af indb	15,9	17,5	26,0	25,6	15,0	100,0
Antallet af ledige 20-59 årige	28,9	14,1	21,9	22,9	12,3	100,0
Antal personer i arbejdsstyrken uden videregående uddannelse	27,2	16,0	22,6	23,2	11,1	100,0
Antal 20-59 årige lønmodtagere med forudsatte færdigheder på grundniveau	26,5	14,9	22,8	24,2	11,6	100,0
Antal biler pr. km vej	50,7	14,2	11,6	12,9	10,7	100,0
Antal personer med mere end 12 km mellem arbejdssted og bopæl eller med arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen	40,4	14,1	17,5	19,4	8,5	100,0
Antal km privatbanespor	25,8	39,0	7,4	16,7	11,2	100,0
Indbyggertal	30,4	14,8	21,7	22,7	10,4	100,0

Det fremgår af tabel 9, at kriterierne fordeler sig relativt forskelligt i de fem regioner. I figur 1 er fordelingen af de strukturelle kriterier i tilskudsberegningen for 2011 gengivet i et radardiagram. Det fremgår, at Region Hovedstaden har en relativ høj andel af kriterierne "antal biler pr. km. vej" og "antal personer med mere end 12 km. mellem arbejdssted og bopæl". Region Sjælland har en relativ høj andel af kriteriet om "antal km. privatbanespor".

De strukturelle kriterier opfanger således forskellige strukturelle træk ved regionerne og bidrager dermed til en udgiftsbehovsberegning, som afdækker et samlet billede af regionernes strukturelle udgiftsbehov.

Figur 1. Relativ fordeling af de strukturelle kriterier i tilskudsberegningen for 2011.



Den samlede udgiftsbehovsopgørelse på det regionale udviklingsområde for tilskudsåret 2011 fremgår af tabel 10. Det fremgår af tabellen, at for især Region Sjælland og Region Syddanmark er der relativt stor forskel på opgørelsen af det demografiske udgiftsbehov (befolkningsfordelingen) og det strukturelle udgiftsbehov. De strukturelle kriterier afspejler således en anden struktur i regionen end befolkningsfordelingen.

Tabel 10. Relativ fordeling af udgiftsbehovsberegning på regionernes udviklingsområde for tilskudsåret 2011

Mio. kr.	Demografisk udgiftsbehov i pct.	Strukturelt udgiftsbehov i pct.	Samlet udgiftsbehov i pct.
Hovedstaden	30,4	32,4	32,0
Sjælland	14,8	21,7	20,3
Syddanmark	21,7	15,7	16,9
Midtjylland	22,7	19,1	19,8
Nordjylland	10,4	11,1	11,0
I alt	100,0	100,0	100,0

Note: Det demografiske udgiftsbehov svarer til befolkningsfordelingen mellem regionerne.

Den faktiske udgiftsfordeling i regnskab 2009 mellem regionerne viser, at fordelingen mellem regionerne på de enkelte udgiftsområder varierer i nogen grad, jf. tabel 11.

Tabel 11. Regnskab 2009 fordelt på udgiftsområder og regioner

	Kollektiv trafik	Kulturel virksomhed	Erhvervsudvikling	Uddannelse	Miljø	Diverse omkostninger	Fælles formål og administration	I alt
Hovedstaden	31,2	24,4	22,2	31,4	39,0	24,8	24,8	30,4
Sjælland	19,6	22,8	21,5	12,4	19,7	15,5	22,2	19,6
Syddanmark	15,8	24,3	14,2	29,0	17,8	52,6	33,5	18,4
Midtjylland	22,7	17,1	24,8	15,5	15,0	6,5	14,2	20,4
Nordjylland	10,7	11,3	17,3	11,7	8,4	0,6	5,4	11,1
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Regionernes udgifter på de enkelte udgiftsområder i regnskab 2009 og skønnene for regionernes udgifter fremgår af tabel 12. Jf. også tidligere skal det bemærkes, at regnskabet for 2009 anvendes som indikator for regionernes udgiftsniveauer. Der vil kunne være en vis usikkerhed i forhold til repræsentativiteten, f.eks. som følge af overførsler mellem årene, som dog ikke vurderes at påvirke de principielle overvejelser i analysen.⁸

Det fremgår af tabel 12, at der på kollektiv trafik har været en udgiftsfordeling i 2009 som i en vis grad afviger fra det skøn, som ligger til grund for den nuværende bloktilskudsfordelingsmodel. For Region Nordjylland, Region Hovedstaden og Region Sjælland lå skønnet for udgifterne over den faktiske andel i 2009.

Endvidere fremgår det af tabel 12, at der på erhvervsudviklingsområdet i Region Nordjylland og Region Syddanmark samt på miljøområdet i Region Hovedstaden er en vis afvigelse mellem de skønnede udgifter og den faktiske udgiftsfordeling i regnskab 2009.

Endelig fremgår det af tabellen, at Region Syddanmark har haft relativt høje udgifter på kontoområdet "diverse". For regionerne under ét kan der på kollektiv trafik ses en afvigelse, som ligger ud over 5 procentpoint.

Tabel 12. Regionernes udgifter i regnskab 2009 og skønnene for regionernes udgifter

Regnskab 2009	Nordjylland		Midtjylland		Syddanmark		Hovedstaden		Sjælland		I alt	
	Skøn	R09	Skøn	R09	Skøn	R09	Skøn	R09	Skøn	R09	Skøn	R09
Kollektiv trafik	50,6	47,8	47,3	55,0	41,9	42,5	65,8	50,7	60,4	49,6	55,9	49,6
Kulturel virksomhed	1,0	1,6	1,1	1,4	1,2	2,1	0,9	1,3	0,7	1,9	1,0	1,6
Erhvervsudvikling	24,5	29,8	26,1	23,2	26,3	14,7	13,1	13,9	16,1	20,9	19,4	19,1
Uddannelse	7,7	5,0	8,5	3,6	8,2	7,5	4,6	4,9	5,5	3,0	6,4	4,8
Miljø	16,2	14,2	16,9	13,8	22,3	18,2	15,6	24,1	17,3	18,8	17,4	18,8
Diverse		0,2		1,1		10,0		2,8		2,7		3,5
Fælles formål og adm.		1,3		1,9		4,9		2,2		3,0		2,7
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Ud fra en antagelse om, at udgifterne til produktionen af regionernes serviceydelser på det regionale udviklingsområde i et vist omfang afspejler regioners udgiftsbehov på området, kan regnskaberne anvendes til at vurdere de strukturelle kriteriers fordeling og vægte. Det skal i vurderingen af de strukturelle kriterier også indgå, at det er det samlede udgiftsbehov, hvori også det demografiske udgiftsbehov indgår, der ligger til grund for fordelingen af regionernes bloktilskud på udviklingsområdet.

⁸ Det kan ligeledes tilføjes jf. også tidligere, at der ikke i skønnet indgår udgifter til "Fælles formål og administration" samt "Diverse", samt at der kan konstateres en forskellig konteringsmæssig praksis i regionerne.

I forbindelse med fastsættelsen af kriterierne og deres vægte er der taget udgangspunkt i den såkaldte udgiftsmetode, hvor der lægges til grund, at de tidligere amters udgifter er en tilnærmelse af regionernes udgiftsbehov på udviklingsområdet. De samlede skønnede udgifter til regionernes udviklingsopgaver tog udgangspunkt i ressortministeriernes vurderede udgiftsniveau. Fordelingen på regioner byggede som udgangspunkt på amternes regnskabsoplysninger for 2003, idet der dog også på f.eks. trafikområdet blev brugt andre fordelingsnøgler, der mere specifikt afspejlede de nye opgaver.

Det fremgår af tabel 12, at det således er inden for kollektiv trafik, at der har været den relativt største afvigelse mellem de skønnede udgifter og de faktiske udgifter i regnskab 2009. Det fremgår af afsnit 3.2.3, at det med hensyn til busdriften især er stigende oliepriser og bortfald af afgiftsfritagelsen for diesel, som kan forklare udgiftsudviklingen på kollektiv trafik.

Der var endvidere i forbindelse med fastlæggelsen af modellen opmærksomhed på, at bl.a. den administrative organisation hos trafikelskaberne var forskellig, idet f.eks. HUR havde opbygget en relativ stor administration. Dette indgik således i Transportministeriets skøn for regionernes udgifter til trafikområdet.

4.3 Opsamling

Gennemgangen af de enkelte kriterier har vist, at de enkelte kriterier beskriver forhold, som har betydning for regionernes udgifter på udviklingsområdet, samt at der er et veldokumenteret grundlag for de strukturelle kriterier, der indgår i udgiftsbehovsopgørelsen på regionernes udviklingsområde, og for deres anvendelse i bloktilskudsfordelingsberegningen. Det fremgår også af gennemgangen, at de strukturelle kriterier opfanger forskellige strukturelle træk ved regionerne og bidrager til en udgiftsbehovsberegning, som afdækker et samlet billede af regionernes strukturelle udgiftsbehov.

Gennemgangen viser dog også, at der i relation til kriteriet om antallet af kilometer privatbanespor kan anføres, at kriteriet i forhold til påvirkelighed og incitament adskiller sig fra de øvrige kriterier. Dette har således også påkaldt sig interesse og Danske Regioner har henvendt sig specifik herom til Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Selvom formålet med revisionen er at vurdere behovet for justering af vægte er der derfor i det følgende kapitel også foretaget en nærmere vurdering af forskellige hensyn og forhold i denne sammenhæng, samt nogle principielle overvejelser om for eller imod en justering i netop dette kriterium.

5 Overvejelse af mulige justeringer af kriteriernes vægte

5.1 Vurdering af forhold vedr. kriteriet om kilometer privatbanespor

På baggrund af den ovenstående gennemgang foretages i dette kapitel en vurdering af de forskellige forhold, som har relevans i forhold til vurderingen af behovet for evt. justeringer i opgørelsen af det samlede udgiftsbehov på regionernes udviklingsområde, herunder konkret vedrørende kriteriet om kilometer privatbanespor.

5.1.1 Påvirkelighed

Som det fremgår ovenfor gælder der generelt for de strukturelle kriterier, at der ikke postuleres en umiddelbar sammenhæng mellem kriterierne og konkret udgiftsområder i regionerne. De strukturelle kriterier fungerer som såkaldte "paraply-variable", der skal opfange faktorer, der har sammenhæng med regionernes udgifter på udviklingsområdet.

Det fremgår dog også af gennemgangen af kriteriet om kilometer privatbanespor, at kriteriet har til formål at afspejle den regionale fordeling af udgifter til privatbaner, som er forskellige fra fordelingen af udgifter til busstrafik. I forbindelse med det lovforberedende arbejde lå det til grund for Finansieringsudvalgets arbejde, at Region Sjælland havde 58 pct. af udgifterne til privatbaner, hvor der på busdrift var en tydelig overvægt af udgifter i Region Hovedstaden.

Kriteriet om kilometer privatbanespor har således en mere direkte reference til et konkret opgaveområde hos regionerne end de andre strukturelle kriterier. Men tillige fungerer kriteriet som et paraplykriterium, der afspejler forhold vedrørende regionernes samlede udgiftsbehov til kollektiv trafik, og altså mere end den direkte sammenhæng til udgifterne vedrørende privatbaner.

For så vidt angår påvirkeligheden af kriteriet er denne således begrundet med den delvise direkte kobling til et konkret udgiftsområde, og påvirkeligheden er ikke nødvendigvis uhensigtsmæssig, hvilket uddybes nærmere i det følgende. Påvirkeligheden kan vurderes i forhold til driftsøkonomiske og bloktilskudsfordelingsmæssige incitament og regionalpolitiske aspekter.

5.1.2 Incitament

De incitamentsmæssige forhold ved kriteriet adskiller det fra en række af de øvrige kriterier. Incitamenterne har sammenhæng med påvirkeligheden af kriteriet, idet en region ved beslutning om nedlæggelse eller oprettelse af privatbaner (herunder f.eks. omlægning af eksisterende spor til privatbaner) direkte kan påvirke kriterieopgørelsen.

I forhold til det konkrete kriterium om antallet af kilometer privatbanespor, er der driftsøkonomiske incitament, som kan vurderes i forhold til mere overordnede målsætninger på det regional- og trafikpolitiske område.

Den driftsøkonomiske overvejelse om privatbaner omhandler vurdering af omkostninger ved henholdsvis privatbaner og busstrafik. Busserne vil almindeligvis fremstå som billigste transportform, hvis der alene fokuseres på enhedsomkostninger. I vurderingen af de driftsøkonomiske forhold er det bl.a. relevant at den såkaldte "skinne-effekt" eller "tog-effekt" også indgår. Skinneeffekten omhandler det forhold, at busstrafik almindeligvis af passagerer betragtes som et ringere tilbud end tog, bl.a. på grund af komforten. Tog må også forventes at give en kortere transporttid. Ved overgang fra jernbanetrafik til busstrafik vil der således almindeligvis kunne observeres et passagerfratfald, som så kan have en driftsøkonomisk virkning.

Skinneeffekten vil vurderes at være størst på de strækninger, hvor der er mange pendlere, der kan vælge en anden transportform, hvis tilbuddet ændres. På strækninger, som f.eks. primært betjener unge under uddannelse, vil skinneeffekten være mindre. Transportministeriet har oplyst, at skinneeffekten er skønnet til for alle banetyper på landsplan at være i størrelsesordenen 30 procent af transportarbejdet for betjeningen af mindre byer (200-10.000 indb.). På konkrete banestrækninger vil den kunne være lavere eller højere. Tillige kan der indgå overvejelser i forhold til f.eks. afgangshyppighed, transporttid, tilgængelighed, fleksibilitet i transportløsningen, investeringsbehov samt miljømæssige hensyn. Hvorvidt sammenvejnningen af disse forhold falder ud til fordel for den ene eller den anden transportløsning, vil være afhængig af den konkrete strækning med hensyn til bl.a. passagersammensætning, rejsedestinationer, linjeføring og belægningsgrader.

Det må også indgå i betragtningen af regionernes incitament, at det ved nedlæggelse af en privatbane ikke nødvendigvis kan forventes, at regionen kan påkræves at erstatte banen med et tilsvarende omfang af dækning med regionale busruter. Ruter inden for kommuner vil f.eks. normalt skulle finansieres af kommunerne. I udgangspunktet kan regionerne således have et økonomisk incitament til at nedlægge privatbanerne, om end regionerne også kan vælge at forpligte sig til at opretholde et nærmere fastsat serviceniveau.

For så vidt angår opgørelsen af fordelingen af bloktilskuddet medfører kriteriet en påvirkning af regionernes incitament til at ændre i antallet af kilometer privatbanespor med henblik på f.eks. omlægning til busruter, idet regionens andel af bloktilskuddet, der fordeles efter kriteriet, vil falde ved evt. nedlæggelse af en privatbane og dermed bortfald af udgiften. Incitamentet forstærkes af, at der ikke er direkte sammenhæng mellem det beløb, som regionerne anvender direkte i tilknytning til privatbanerne, og de midler, som bliver fordelt efter kriteriet. Det er således opgjort, at der fordeles en større del af bloktilskuddet efter kriteriet end svarende til regionernes udgifter til privatbanerne. I 2008 var det samlede bloktilskud til regionernes udviklingsopgaver på 1.689 mio. kr., hvoraf ca. 370 mio. kr. blev fordelt efter kriteriet om antal kilometer privatbanespor. Transportministeriet har opgjort, at regionernes samlede tilskud til privatbanerne i 2008 udgjorde 293 mio. kr.

Det skal dog bemærkes, at der ikke hos nogen regioner er konstateret udvidelser af privatbanerne, hvilket ville kunne udløse et større tilskud til denne region. Påvirkeligheden kan dog også vurderes i lyset af, at der ikke er reduceret i privatbanenettet, og at dette kan formodes at hænge sammen med de bloktilskudsmæssige incitament. Påvirkeligheden er således begrænset, og må antages at være påvirket af både driftsøkonomiske og bloktilskudsfordelingsmæssige forhold.

5.1.3 Regionalpolitiske aspekter

De regionalpolitiske aspekter af den kollektive trafikservice er udtrykt i statens, regionernes og kommunernes arbejde med at skabe attraktive forhold for bosætning og erhverv i alle dele af landet, og mere konkret i forhold til trafikforligets⁹ mål om, at den kollektive trafik - men ikke nødvendigvis jernbanetrafik - skal stå for størstedelen af væksten i fremtidens trafik.

Koblingen mellem tilstedeværelsen af privatbaner i regionerne og bloktilskudsfordelingsberegning understøtter jf. ovenfor alt andet lige tilstedeværelsen af privatbaner som en del af regionernes samlede serviceudbud inden for kollektiv trafik, og kan dermed også siges at understøtte regional- og transportpolitiske målsætninger, men står heller ikke alene i de vurderinger, som kan ligge til grund for beslutningen om fastlæggelse af et valgt serviceudbud og -niveau.

⁹ Aftale mellem regeringen (Venstre og De Konservative), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Liberal Alliance om En grøn transportpolitik, 29. januar 2009.

Regionerne har ansvaret for privatbanerne og sammen med kommunerne ansvaret for via trafikskaberne at tilrettelægge den offentlige servicetrafik. Ansvar for de nærmere beslutninger om den offentlige trafikudbud ligger derfor hos kommunerne og regionerne. Det medfører, at beslutninger om eventuelle ændringer i den regionale kollektive trafik således sker ud fra lokale og regionale prioriteringer og behov. Dette sker ud fra en opfattelse af, at beslutningerne bedst træffes der, hvor man har kendskab til området, og hvor det kan ske ud fra en samlet prioritering af udviklingen i området.

5.2 Mulige justeringer

På baggrund af de ovenstående overvejelser om påvirkelighed og incitament i forhold til kriteriet om antallet af kilometer privatbanespor, vurderes det, at påvirkeligheden er begrundet med den delvise direkte kobling til et konkret udgiftsområde, og påvirkeligheden er ikke nødvendigvis uhensigtsmæssig for den konkrete opgave. Der er dels betragtninger om privatbanernes driftsøkonomi i forhold til alternative trafikløsninger, dels en mindre entydig ansvarsfordeling mellem kommuner og regioner for opgave og finansiering heraf ved alternative trafikløsninger, hvilket skal holdes op imod regional- og trafikpolitiske hensyn. Hvorvidt påvirkeligheden af kriteriet er uhensigtsmæssig, er således en afvejning af disse forhold ved kriteriet.

Hvis det vurderes, at påvirkeligheden i forhold til kriteriet om antallet af kilometer privatbanespor er uhensigtsmæssig, kan der opstilles nogle principielle justeringsmuligheder, som på forskellig vis kan imødegå de konkrete forhold.

For at imødegå kriteriets påvirkelighed kunne det overvejes at fastfryse kriteriet på et fast niveau, f.eks. et historisk niveau. Hermed vil kriteriet ikke længere være påvirkeligt, og regionernes overvejelser om driftsøkonomiske og regionalpolitiske hensyn i forhold til privatbaner vil ikke længere påvirkes af bloktilskudsfordelingsmæssige overvejelser.

Konsekvensen af denne løsningsmodel vil være, at kriteriet efterfølgende ikke længere nødvendigvis afspejler et aktuelt udgiftsbehov. Kriteriet om antallet af kilometer privatbanespor afspejler jf. ovenfor en mere direkte sammenhæng til regionernes faktiske udgifter til privatbaner, og hvis kriterieværdien fastfryses, vil denne sammenhæng i bloktilskudsfordelingsberegningen være fjernet. I yderste konsekvens ville en større omlægning af privatbanerne til busdrift kunne medføre, at et fastfrosset kriterium ikke afspejler den faktiske opgavesammensætning i regionerne. En fastfrysning af kriteriet vil således kunne forstærke regionernes økonomiske incitament til at nedlægge privatbanespor og erstatte med en billigere trafikservice, hvor det imidlertid ikke nødvendigvis kan forventes, at regionen vil tilbyde en dækning af samme omfang. Imidlertid vil en mere omkostningseffektiv drift principielt kunne frigøre midler til såvel servicering af den hidtidige rute, som udvikling af nye ruter/tilbud i samme område eller andetsteds i regionen. Endvidere vil regionerne i nogle tilfælde, jf. aftalen om amternes overtagelse af privatbanerne, være forpligtiget til at skulle levere investeringstilskud tilbage, hvis de nedlægger en privatbane inden for en given årrække.¹⁰

En alternativ overvejelse kunne være at opgøre kriteriet som et gennemsnit over en nærmere fastsat årrække. Kriteriet vil med en sådan metode være påvirkeligt, men den fordelingsmæssige virkning vil blive indfaset over en f.eks. tre til fem-årig periode.

For så vidt angår det forhold, at der efter kriteriet bliver fordelt bloktilskudsmidler, som overstiger regionernes samlede direkte udgifter til privatbaner, kunne en principiel løsningsmodel være, at vægten af kriteriet blev reduceret. Det fremgår dog bl.a. af tabel 10 og tabel 11, at det strukturelle udgiftsbehov for

¹⁰ Investeringstilskud vedrørende privatbanerne og Lille Nord udgjorde i finansloven for 2010 99,8 mio. kr.

flere regioner (Hovedstaden, Sjælland, Syddanmark og Nordjylland) trækker den samlede udgiftsbehovsberegning i retning af den faktiske udgiftsfordeling på kollektiv trafik i regnskab 2009. Med de begrænsninger, som den regnskabsmæssige fordeling af udgifterne har i forhold til at beskrive den "reelle" udgiftsbehov, jf. side 21, kan dette være et argument for, at den samlede vægtning af de strukturelle kriterier netop er med til på en retvisende måde at afspejle forhold vedrørende regionernes udgiftsbehov.

5.3 Opsamling

Kriteriet om kilometer privatbanespor har en mere direkte reference til et konkret opgaveområde hos regionerne end de andre strukturelle kriterier. Påvirkeligheden er begrundet med den delvise direkte kobling til et konkret udgiftsområde, og påvirkeligheden er ikke nødvendigvis uhensigtsmæssig for den konkrete opgave. Påvirkeligheden er dog heller ikke større end, at der ikke kan ses at være regioner, der har udvidet banerne, hvilket ville kunne udløse et større tilskud i en region. Påvirkeligheden kan dog også vurderes i lyset af, at der ikke er reduceret i privatbanenettet.

Påvirkeligheden skal ses i sammenhæng med de incitamentsmæssige forhold ved kriteriet. Der er dels driftsøkonomiske betragtninger ift. alternative trafikløsninger, dels ansvarsfordelingen mellem kommuner og regioner for opgave og finansiering heraf ved alternative trafikløsninger, hvilket igen skal holdes op imod regional- og trafikpolitiske hensyn. Kriteriet har en vis påvirkelighed, som i den forbindelse kan siges at have en vis konserverende virkning på udbuddet af privatbane, men som dog ikke nødvendigvis i alle sammenhænge er uhensigtsmæssig.

Hvorvidt påvirkeligheden af kriteriet er uhensigtsmæssig er således en afvejning af disse forhold ved kriteriet. Hvis det vurderes, at påvirkeligheden i forhold til kriteriet om antallet af kilometer privatbanespor er uhensigtsmæssig, kan der opstilles nogle principielle justeringsmuligheder, som på forskellig vis kan imødegå de konkrete forhold.

Hvis kriteriets påvirkelighed skulle imødegås, kunne det overvejes at fastfryse kriteriet på et fast niveau, f.eks. et historisk niveau. Hermed vil kriteriet ikke længere være påvirkeligt, og regionernes overvejelser om driftsøkonomiske og regionalpolitiske hensyn i forhold til privatbaner vil ikke længere påvirkes af bloktilskudsfordelingsmæssige overvejelser. Denne løsning medfører imidlertid også, at kriteriet efterfølgende ikke længere nødvendigvis afspejler et aktuelt udgiftsbehov.

Alternativt kunne det overvejes at opgøre kriteriet som et gennemsnit over en nærmere fastsat årrække.

For så vidt angår det forhold, at der efter kriteriet bliver fordelt bloktilskudsmidler, som overstiger regionernes samlede direkte udgifter til privatbaner, kunne en principiel løsningsmodel være, at vægten af kriteriet blev reduceret. Det vil dog indebære et behov for at justere de øvrige vægte, hvilket vil kunne have byrdefordelingsmæssige virkninger samt evt. virkninger i forhold til sammenhængen mellem den samlede udgiftsbehovsopgørelse og regionernes samlede udgifter.

6 Konklusion

Regionerne skal på det regionale udviklingsområde i overensstemmelse med regionsloven varetage en række opgaver inden for bl.a. miljø, erhvervsudvikling og kollektiv trafik. Dette omfatter bl.a. jordforureningsopgaver, nedsættelse af regionale vækstfora og oprettelse af trafikselskaber. Regionernes udgifter til kollektiv trafik udgør størstedelen af regionernes udgifter på udviklingsområdet (ca. 50 pct.), efterfulgt af erhvervsudvikling (ca. 20 pct.) og miljøområdet (ca. 20 pct.).

Gennemgangen af de enkelte kriterier har vist, at de enkelte kriterier beskriver forhold, som har betydning for regionernes udgifter på udviklingsområdet, samt at der er et veldokumenteret grundlag for de strukturelle kriterier, der indgår i udgiftsbehovsopgørelsen på regionernes udviklingsområde. Det fremgår også af gennemgangen, at de strukturelle kriterier opfanger forskellige strukturelle træk ved regionerne og bidrager til en udgiftsbehovsberegning, som afdækker et samlet billede af regionernes strukturelle udgiftsbehov.

Gennemgangen viser også, at der i relation til kriteriet om antallet af kilometer privatbanespor er god dokumentation for kriteriet og kriteriets anvendelse. For dette kriterium kan der anføres, at kriteriet i forhold til påvirkelighed og incitament adskiller sig fra de øvrige kriterier.

Det berører dels driftsøkonomiske betragtninger ift. alternative trafikløsninger, dels en mindre entydig ansvarsfordeling mellem kommuner og regioner for opgave og finansiering heraf ved alternative trafikløsninger, hvilket skal holdes op imod regional- og trafikpolitiske hensyn. Kriteriet har en vis påvirkelighed, som i den forbindelse kan siges at have en vis konserverende virkning på udbuddet af privatbaner, men som dog ikke nødvendigvis i alle sammenhænge er uhensigtsmæssig. Der er dels betragtninger om privatbanernes driftsøkonomi i forhold til alternative trafikløsninger, dels en mindre entydig ansvarsfordeling mellem kommuner og regioner for opgave og finansiering heraf ved alternative trafikløsninger, hvilket skal holdes op imod regional- og trafikpolitiske hensyn. Hvorvidt påvirkeligheden af kriteriet er uhensigtsmæssig, er således en afvejning af disse forhold ved kriteriet.

Hvis det vurderes, at påvirkeligheden i forhold til kriteriet om antallet af kilometer privatbanespor er uhensigtsmæssig, kan der opstilles nogle principielle justeringsmuligheder, som på forskellig vis kan imødegå de konkrete forhold. Udvalget vurderer, at der principielt kan peges på forskellige alternative modeller. To sådanne modeller er følgende:

- Model 1: For at imødegå kriteriets påvirkelighed kunne det overvejes at fastfryse kriteriet på et fast niveau, f.eks. et historisk niveau. Hermed vil kriteriet ikke længere være påvirkeligt, og regionernes overvejelser om driftsøkonomi i forhold til privatbaner vil ikke længere påvirkes af bloktilskudsfordelmæssige overvejelser. Denne løsning medfører imidlertid også, at kriteriet efter eventuel nedlæggelse af en eller flere privatbaner i mindre grad afspejler et aktuelt udgiftsbehov.
- Model 2: Den hidtidige opgørelsesmetode med en årlig opdatering i forhold til det aktuelle antal kilometer privatbanespor fastholdes. Herved sikres højere grad af aktualitet i udgiftsbehovsberegningerne. Metoden medfører en vis påvirkelighed, som i den forbindelse kan siges at have en vis konserverende virkning på udbuddet af privatbaner. En sådan påvirkelighed er dog ikke nødvendigvis i alle sammenhænge uhensigtsmæssig.

Udvalget har ikke taget stilling til valget mellem disse modeller - eller eventuelt andre muligheder.

7 Bilag

1.000 kr. 09-pl.			2007		2008		2009	
DR2	HFUNK	FUNK	Budget	Regnskab	Budget	Regnskab	Budget	Regnskab
Drift og refusion	10 Kollektiv trafik	3.10.01 Tilskud til trafiksselskaber	1.018.600	951.967	1.049.308	1.154.641	1.268.320	1.188.041
	20 Kulturel virksomhed	3.20.10 Tilskud til kulturelle aktiviteter	17.288	12.078	22.915	30.127	26.206	38.650
	30 Erhvervsudvikling	3.30.20 Vækstfora 3.30.21 Turisme 3.30.22 Innovation og ny teknologi 3.30.23 Erhvervsservice og iværksætteri 3.30.24 Udvikling af menneskelige ressourcer 3.30.25 Udvikling af yder- og landdistriktsområder 3.30.29 Central administration af erhvervsudviklingsområdet	323.051	6.529	151.823	34.589	153.728	60.332
			55.893	54.302	64.147	140.618	64.645	75.901
			22.588	22.167	27.189	108.382	29.000	109.562
			35.942	57.540	79.478	88.127	96.747	80.304
			5.253	2.043	14.364	36.736	14.000	19.666
			4.202	1.865	11.286	21.184	14.416	17.486
	40 Uddannelse	3.40.30 Regionale udviklingsopgaver på undervisningsområdet 3.40.39 Central administration af regionale udvikling på uddannelsesområdet	90.191	19.452	115.837	33.366	90.800	63.243
			6.775	11.041	13.280	27.192	16.156	51.530
	50 Miljø	3.50.40 Jordforurening 3.50.41 Råstoffer 3.50.49 Central administration af miljøområdet	225.687	195.732	315.485	293.570	320.167	294.443
			4.202	2.841	6.449	3.511	6.355	4.991
			64.675	120.564	82.755	137.491	95.038	150.669
	60 Diverse omkostninger og indtægter	3.60.50 Øvrige omkostninger og indtægter	237.220	73.267	148.036	77.339	80.084	83.464
70 Andel af fælles formål og administration	3.70.60 Fælles formål og adm.omk. vedr. erhvervsudvikling 3.70.61 Fællesomk. og adm.omk. vedr. regional udviklingsopg. på undervisning 3.70.62 Fælles formål og adm.omk. vedr. jordforurening og råstoffer 3.70.63 Fællesomk. og adm.omk. vedr. øvr. regionale udviklingsopg.	12.115	17.269	18.613	19.743	19.140	17.059	
		1.807	393	3.390	2.278	2.710	3.601	
		5.411	17.926	11.313	18.201	14.702	10.485	
		20.306	14.609	23.061	16.000	24.752	32.777	
80 Andel af renter mv.	3.80.70 Renter	0	6.479	6.977	-8.665	2.400	-298	
Anlæg	50 Miljø	3.50.40 Jordforurening	0	0	0	0	0	1.116
		3.50.49 Central administration af miljøområdet	0	0	0	0	0	122
	70 Andel af fælles formål og administration	3.70.60 Fælles formål og adm.omk. vedr. erhvervsudvikling	0	1.322	0	0	0	0
Renter	80 Andel af renter m.v.	3.80.70 Renter	6.304	0	0	0	0	0
Finansiering	10 Kollektiv trafik	3.10.01 Tilskud til trafiksselskaber	0	0	0	0	-16.500	0
	90 Finansiering	3.90.90 Bloktilskud	-1.577.006	-1.581.029	-1.743.495	-1.770.494	-1.877.680	-1.905.288
		3.90.91 Kommunale udviklingsbidrag	-624.327	-624.398	-628.778	-629.119	-639.118	-638.196
Hovedtotal			4.153	-526.847	5.134	-62.592	-1.002	-145.179