

Kommunal udligning

- **en guide til det kommunale tilskuds- og udligningssystem**

**Indenrigsministeriet
Juni 2001**

Kommunal udligning

- en guide til det kommunale tilskuds- og udligningssystem

Udgiver: Indenrigsministeriet,
Økonomisk afdeling
Slotsholmsgade 6,
1216 København K.
Juni 2001
Tlf.: 3392 3380
Fax: 3311 1239

Tryk: J. H. Schultz Grafisk A/S

Trykt udgave: ISBN nr. 87-91118-01-8

Elektronisk udgave: ISBN nr. 87-91118-02-6

Oplag: 1500

Publikationen er tilgængelig på <http://www.inm.dk>

Publikationen kan købes ved henvendelse til:

Statens Information
Kigkurren 10
Postboks 1300
2300 København S

Tlf.: 3337 9228
www.netboghandel.dk

Pris: 50 kr. inkl. moms

Spørgsmål om det kommunale tilskuds- og udligningssystem kan rettes til Indenrigsministeriets 2. økonomiske kontor.

Indenrigsministeriet udgiver bl.a. følgende årlige publikationer om kommunale forhold og kommunernes økonomi:

- Det kommunale budget
- Det kommunale regnskab
- Kommunale nøgletal
- Kommunal udligning og generelle tilskud
- Udlændinge - en talmæssig belysning af udlændinge i Danmark

Kommunal udligning

- **en guide til det kommunale tilskuds- og udligningssystem**

**Indenrigsministeriet
Juni 2001**

Kommunal udligning

- en guide til det kommunale tilskuds- og udligningssystem

Udgiver: Indenrigsministeriet,
Økonomisk afdeling
Slotsholmsgade 6,
1216 København K.
Juni 2001
Tlf.: 3392 3380
Fax: 3311 1239

Tryk: J. H. Schultz Grafisk A/S

Tykt udgave: ISBN nr. 87-91118-01-8

Elektronisk udgave: ISBN nr. 97-91118-02-6

Oplag: 1500

Publikationen er tilgængelig på <http://www.inm.dk>

Publikationen kan købes ved henvendelse til:

Statens Information
Kigkurren 10
Postboks 1300
2300 København S

Tlf.: 3337 9228
www.netboghandel.dk

Pris: 50 kr. inkl. moms

Spørgsmål om det kommunale tilskuds- og udligningssystem kan rettes til Indenrigsministeriets 2. økonomiske kontor.

Indenrigsministeriet udgiver bl.a. følgende årlige publikationer om kommunale forhold og kommunernes økonomi:

- Det kommunale budget
- Det kommunale regnskab
- Kommunale nøgletal
- Kommunal udligning og generelle tilskud
- Udlændinge - en talmæssig belysning af udlændinge i Danmark

Forord

I pjecen "Kommunal udligning - en kort præsentation" er der givet en kort beskrivelse af hovedtrækkene i de kommunale tilskuds- og udligningsordninger.

Formålet med nærværende pjece er - som titlen antyder - at give en lidt mere udførlig indføring i det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

Hensigten med kommunal udligning er ikke at gøre kommunerne ens - men at give dem ensartede vilkår. Dette er overskriften for de første afsnit i pjecen, hvor der bl.a. kort beskrives de kommunale opgaver og kommunernes økonomiske indtægtsgrundlag. Desuden omtales udviklingen i finansieringssystemet (refusioner og bloktilskud) gennem årene, som hænger uløseligt sammen med etableringen af udligningssystemet.

I det følgende afsnit beskrives det nærmere, hvilke "byggesten" det gældende udligningssystem består af, dvs. udligning af udgiftsbehov og udligning af beskatningsgrundlag. Endvidere nævnes kort de generelle statstilskud (bloktilskud) og de specielle udligningsordninger.

Emnet for de sidste beskrivende afsnit i pjecen er selve det beløbsmæssige omfang af udligningen og endelig sammenhængen til den kommunale budgettering af skattegrundlag, dvs. systemet med selvbudgettering og statsgaranti.

Til sidst er der i pjecen redegjort for nogle af de diskussionspunkter, der ofte har været fremme i debatten omkring udligning og generelle statstilskud.

Pjecen kan læses i sin helhed - eller kan benyttes til opslag om forhold, som har særlig interesse. Til støtte herfor er der til sidst i pjecen en ordliste med en forklaring på nogle af de hyppigst anvendte begreber på området og en stikordsliste.

Nærværende pjece er en revideret udgave af en tilsvarende pjece udgivet i juni 1997.

Indholdsfortegnelse

FORORD	5
INDHOLDSFORTEGNELSE	6
1.0. KOMMUNERNE ER IKKE ENS!	7
2.0. KOMMUNERNES INDTÆGTER	9
2.1. HVILKE INDTÆGTER HAR KOMMUNERNE	9
2.2. HVIS DER IKKE VAR UDLIGNING - BEHOVET FOR UDLIGNING	11
2.3. FRA REFUSION TIL GENERELLE TILSKUD	13
3.0. UDLIGNING AF SKATTEGRUNDLAG OG UDGIFTSBEHOV	16
3.1. OVERSIGT OVER TILSKUDS- OG UDLIGNINGSSYSTEMET	16
3.2. UDLIGNING AF FORSKELLE I UDGIFTSBEHOV	19
3.3. UDLIGNING AF BESKATNINGSGRUNDLAG	26
4.0. STATSTILSKUD - GENERELT STATSTILSKUD	32
5.0. ANDRE TILSKUDS- OG UDLIGNINGSORDNINGER	34
5.1. UDLIGNINGSORDNINGER VEDRØRENDE UDLÆNDINGE	34
5.2. ANDRE TILSKUDS- OG UDLIGNINGSORDNINGER	35
6.0. HVOR STORE BELØB OMFORDELES ?	37
7.0. STATSGARANTI ELLER SELVBUDGETTERING	41
8.0. KOMMENTARER TIL FEM SYNSPUNKTER OM DEN KOMMUNALE UDLIGNING	42
BILAG 1. ORDLISTE	45
BILAG 2. SATSER FOR UDLIGNING AF MERUDGIFTER VEDR. UDLÆNDINGE	49
BILAG 3. STIKORDSLISTE	51

1.0. Kommunerne er ikke ens!

Den offentlige forvaltning i Danmark bygger på en klar ansvars- og opgavefordeling mellem staten, kommunerne og amtskommunerne.

En meget stor del af de offentlige serviceopgaver er udlagt til den kommunale sektor, dvs. kommuner og amtskommuner.

Alle kommuner henholdsvis amtskommuner skal varetage præcis de samme opgaver, men kommunerne er ikke ens. Der er velkendte forskelle i skatteniveau, service og opgavevaretagelse. For primærkommunerne varierer den kommunale skatteprocent i 2001 eksempelvis mellem 15,5 pct. og 23,2 pct., og kommunernes budgetterede nettodriftsudgifter pr. indbygger ligger mellem 22.000 kr. og 38.100 kr. pr. indbygger.

Boks 1.1. De største kommunale og amtskommunale opgaveområder

Kommunale opgaveområder	Amtskommunale opgaveområder
<ul style="list-style-type: none"> • Det sociale område: <ul style="list-style-type: none"> - daginstitutioner mv. for børn - ældreomsorg - bistandsydelse mv. • Folkeskoler • Kultur • Vejvæsen • Forsyning med varme, vand, gas mv. • Renovation og spildevand. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sygehuse • Sygesikring • Institutioner for fysisk og psykisk handicappede • Gymnasier • Vejvæsen • Miljøtilsyn

Det ligger i hele ideen med det kommunale selvstyre, at kommunerne har mulighed for at tilpasse skatteniveau og service i forhold til de lokale ønsker.

Forskellene i kommunernes serviceniveau og beskatning giver dog ofte anledning til debat! - hvorfor kan nogle kommuner holde en lavere skat end andre kommuner, eller hvorfor kan nogle kommuner tilbyde en bedre service? Skyldes forskellene alene den prioritering, som kommunerne lokalt har foretaget? Eller skyldes forskellene de vilkår, som kommunerne har - at nogle kommuner har et bedre skattegrundlag eller færre sociale problemer end andre kommuner?

Hvis man sammenligner vores 275 primærkommuner, er det tydeligt, at der før udligning er store forskelle i kommunernes vilkår. Den "fattigste" kommune har et budgetteret udskrivningsgrundlag (skattegrundlag) baseret på selvangiven indkomst i 2001 på 83.700 kr. pr. indbygger, mens den "rigeste" kommune har et

budgetteret udskrivningsgrundlag på 222.300 kr. pr. indbygger. Tilsvarende er der betydelige forskelle i kommunernes aldersmæssige og sociale struktur. Det fremgår bl.a. af tallene i *boks 1.2*.

Kommunerne har således et meget forskelligt udgangspunkt, men som det senere vil fremgå, er det kommunale udligningssystem med til at udligne disse forskelle, således at der sikres et mere ensartet forhold mellem kommunernes skatteprocenter og det serviceniveau, som borgerne rent faktisk modtager.

Boks 1.2. Eksempel på forskelle mellem kommunernes vilkår og prioritering

A. Forskelle i budgetteret udskrivningsgrundlag pr. indbygger 2001	
Søllerød Kommune	222.300
Hørsholm Kommune	198.000
Gentofte Kommune	195.500
Sindal Kommune	85.300
Spøttrup Kommune	84.400
Allinge-Gudhjem Kommune	83.700
Landsgennemsnit	110.500

B. Forskelle i kommunernes budgetterede nettodriftsudg. pr. indbygger 2001	
Albertslund Kommune	38.100
Farum Kommune	35.900
Brøndby Kommune	33.400
Hedensted Kommune	23.000
Holmsland Kommune	22.500
Lejre Kommune	22.000
Landsgennemsnit	27.800

C. Eksempel på forskelle i social og aldersmæssig struktur				
	Ishøj Kommune	Vallensbæk Kommune	Juelsminde Kommune	Hele landet
Pct. fuldtidsledige, 1999	4,6 %	2,8 %	3,4 %	4,5 %
Andel børn af enlige forsørgere, 1999	15,3 %	9,3 %	8,3 %	14,0 %
Pct. af befolkning over 67 år, 2000	6,2 %	7,8 %	15,6 %	13,1 %
Andel ejerboliger, 1999	43 %	81 %	77 %	57 %
Andel udlændinge	13,4 %	3,6 %	7,8 %	3,4 %

Kilde: Indenrigsministeriets kommunale nøgletal

2.0. Kommunernes indtægter

2.1. Hvilke indtægter har kommunerne

Man skelner undertiden mellem kommunernes "egne indtægter" - dvs. skatter og forskellige former for brugerbetaling mm. og kommunernes indtægter fra staten, som bl.a. omfatter statsrefusioner, de generelle tilskud og forskellige former for særtilskud.

Som det fremgår af *tabel 2.1.* dækker amtskommunernes "egne indtægter" i dag knap 90 procent af finansieringen, mens primærkommunernes "egne indtægter" dækker ca. 80 procent af den kommunale finansiering. Det fremgår også, at skatterne er kommunernes og amtskommunernes største enkelte indtægt.

Tabel 2.1. Finansiering af kommunernes udgifter budget 2001

	Amtskommuner		Primærkommuner	
	Mia.kr.	Pct.	Mia.kr.	Pct.
Skatter	68,6	71,3 %	127,2	56,6 %
Drifts- og anlægsindtægter	16,1	16,8 %	49,1	21,8 %
Renter, lån, kasseforbrug og øvrige finansforskydninger	0,2	0,3 %	2,4	1,1 %
Statsrefusion	0,6	0,6 %	25,9	11,5 %
Tilskud og udligning	10,7	11,1 %	20,1	8,9 %
I alt	96,2	100,0 %	224,6	100,0 %

Kilde: "Det kommunale budget 2001", bilag 25

Anm.: Excl. Københavns og Frederiksberg Kommuner

Den største del af kommunernes skatteindtægter stammer fra indkomstskat. Den samlede primær- og amtskommunale udskrivningsprocent for 2001 er vist i *tabel 2.2.* Som det fremgår, varierer den samlede kommunale og amtskommunale skatteprocent i 2001 mellem 27,1 og 35,2 pct. - heraf er der for primærkommunerne tale om en spredning mellem en primærkommunal udskrivningsprocent på 15,5 pct. i Holmsland Kommune og 23,2 pct. i Tornved Kommune.

Ud af primærkommunernes budgetterede skatteindtægter i 2001 på 127,2 mia. kr. stammer 108,2 mia. kr. fra indkomstskat, 11,8 mia. kr. kommer fra ejendoms-skatte og 5,5 mia. kr. fra selskabsskat og andel af beskatning af pensionsordninger.

Tabel 2.2. Den kommunale udskrivningsprocent 2001

	Amts- Kommuner	Primær Kommuner	Amt og Kommune
Gennemsnit	11,8 %	20,7 %	32,5 %
Laveste	11,4 %	15,5 %	27,1 %
Højeste	12,5 %	23,2 %	35,2 %

Anm: Københavns og Frederiksberg Kommuner, som er både amts- og primærkommune, indgår i total, men ikke i tallene for amtskommuner og primærkommuner.

Kommunerne udskriver stort set ingen selvstændig skat på virksomheder, men modtager en andel på 13,41 pct. af den selskabsskat, som opkræves i den pågældende kommune.

Den største del af ejendomsskatterne kommer fra den kommunale grundskyld, hvor primærkommunerne kan fastsætte en grundskyldpromille på mellem 6 og 24 promille. For amtskommunerne er grundskyldpromillen ved lov fastsat til 10 promille - for landbrugsjord dog kun 5,7 promille.

Kommunernes indtægter fra staten stammer hovedsageligt fra statsrefusion og de generelle tilskud. Statsrefusionerne omfatter de procentrefusioner, som staten yder til en række udgifter - overvejende inden for det sociale område. Det fremgår af *tabel 2.1.*, at refusioner udgør knap 12 pct. af kommunernes indtægter og under 1 pct. af amtskommunernes indtægter.

Ud over refusioner yder staten et generelt statstilskud til kommuner og amtskommuner. Dette statstilskud udbetales som en del af de kommunale indtægter fra tilskud og udligning. Tilskud og udligning kaldes ofte for bloktilskud, og disse indtægter er ikke øremærket til noget bestemt udgiftsområde.

2.2. Hvis der ikke var udligning - behovet for udligning

Det forhold, at kommunernes udgifter hovedsageligt finansieres af kommunernes "egne indtægter" indebærer, at der ville blive meget store forskelle i serviceniveau og skattetryk mellem kommunerne, hvis der ikke fandtes en udligning mellem kommunerne.

En kommune med et lavt skattegrundlag skulle eksempelvis opkræve en høj skatteprocent, hvis man ville tilbyde borgerne en service, der lå på niveau med den service, der tilbydes i andre kommuner. I den følgende *tabel 2.3.* og *figur 2.1.* er vist, hvor meget beskatningsniveauet i forskellige kommuner skulle ændres, hvis der ikke var en form for udligning mellem kommunerne og statstilskuddet blev fordelt efter befolkningsgrundlag i stedet for efter beskatningsgrundlag.

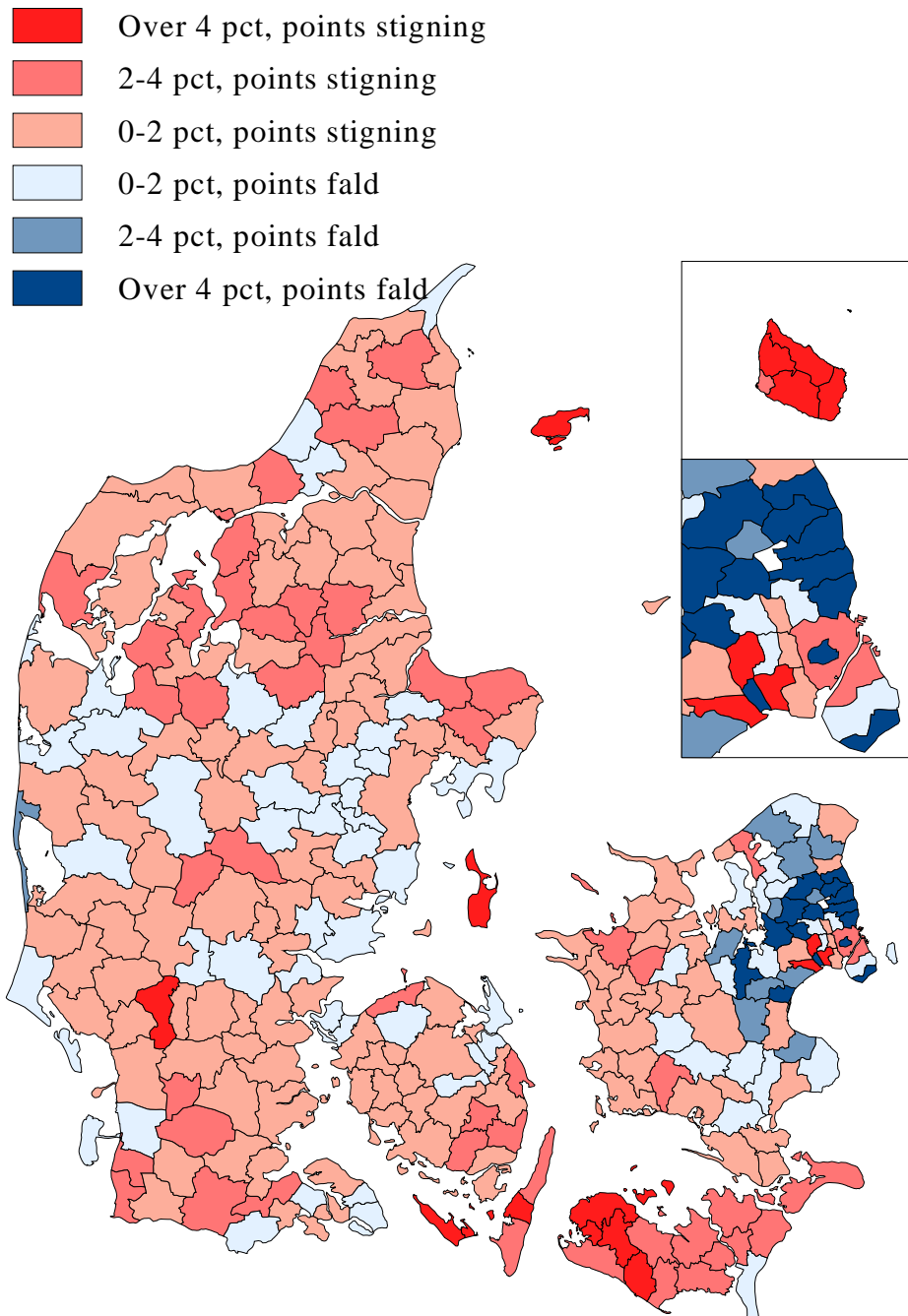
Tabel 2.3. Ændring i beskatningsniveau 2001, hvis der ikke var udligning mellem kommunerne, og statstilskuddet blev fordelt efter befolkningsgrundlag

	Antal kommuner
Skatten må hæves med over 4 pct.	17
Skatten må hæves med 2-4 pct.	49
Skatten må hæves med 0-2 pct.	123
Skatten kan sænkes med 0-2 pct.	60
Skatten kan sænkes med 2-4 pct.	11
Skatten kan sænkes med over 4 pct.	15
I alt	275

Anm.: Omfatter alene den udligningsmæssige virkning af tilskuds- og udligningssystemet for primærkommuner. Herudover kommer den udligningsmæssige virkning for amtskommuner.

Som det fremgår, måtte 66 kommuner hæve skatten med mere end 2 procent, hvis der ikke var en udligning mellem kommunerne, og fordelingsnøglen for statstilskuddet var befolkningsgrundlaget i stedet for som aktuelt beskatningsgrundlaget. I denne situation ville 26 kommuner kunne nedsætte skatten med over 2 pct.

Figur 2.1. Ændring i beskatningsniveau 2001, hvis der ikke var udligning mellem kommunerne og statstilskuddet blev fordelt efter befolkningsgrundlag



2.3. Fra refusion til generelle tilskud

- Den historiske udvikling

Frem til midten af 1970'erne var de kommunale udgifter i stort omfang finansieret af statslige refusionsordninger - dvs. ordninger hvor staten dækkede en vis procentdel af kommunernes udgifter. I midten af 1960'erne var der op mod 90 refusionsordninger, og de statslige refusioner dækkende over halvdelen af kommunernes udgifter.

Denne finansieringsform blev efterhånden stærkt kritiseret af både kommunerne og staten. Der blev særligt peget på det uheldige i, at ansvar for opgaverne og finansiering ikke fulgtes ad. Det blev f.eks. hævdet, at kommunerne næsten kunne have overskud ved at ansætte en folkeskolelærer, når staten refunderede 85 pct. af lønningerne, og lærerfamilien i øvrigt betalte skat til kommunen.

I tilknytning til de statslige refusionsordning var der ofte tale om en meget detaljeret statslig styring af de kommunale opgaver. Dette var nødvendigt for at undgå uhensigtsmæssigt store statslige udgifter, men forhindrede ofte kommunerne i at tilrettelægge opgaverne på den mest effektive måde. Den tætte regelstyring betød ofte, at opgaverne skulle løses på samme måde, uanset de lokale forhold.

Endelig blev der peget på det uheldige i, at procentrefusionerne mest gavtede de velhavende kommuner, som havde råd til at udbygge den kommunale service.

Der var derfor almindelig enighed om, at refusionsordningerne burde erstattes med et tilskudssystem baseret på generelle tilskud.

I begyndelsen af 1970'erne ophævede man statsrefusionen af udgifterne til bl.a. veje, sygehuse, sygesikring, gymnasieskolen og folkeskolen, og ved indførelsen af den nye bistandslov i 1976 blev en række refusioner indenfor for det sociale område på gennemsnitlig godt 70 pct. afløst af en generel refusionssats på 50 pct.

Den statslige besparelse ved omlægningen af refusionsordningerne blev anvendt til en gradvis opbygning af et generelt bloktilskud til kommunerne og amtskommunerne.

I 1984 bortfaldt refusionen for biblioteksområdet, og ved den sociale finansieringsomlægning i 1987 bortfaldt endvidere statsrefusionen vedrørende områder som hjemmehjælp, plejehjem, dagpasning af børn, hjemmesygepleje og sundhedspleje mm., hvor der hidtil havde været 50 pct. refusion.

Refusionssatserne for førtidspension blev i 1992 ændret, således at refusionen for nytillkendte førtidspensioner blev nedsat fra 100 pct. til 50 pct. for pensionister under 60 år. Reduktionen blev i 1997 udvidet til at omfatte de 60-66 årige og i 1999 blev refusionssatsen yderligere reduceret til 35 pct.

Endelig medførte vedtagelsen af integrationsloven med virkning fra 1. januar 1999 omlægning af eksisterende og introduktion af nye refusionsordninger i forbindelse med udgifterne forbundet med integration af nyankomne danskere.

Siden begyndelsen af 1970'erne er udviklingen således gået mod færre og lavere refusionssatser i overensstemmelse med princippet om at betalingsforpligtelsen følger ansvaret. Sideløbende hermed er tilskuds- og udligningssystemet for kommunerne blevet opbygget og løbende udviklet.

- Refusionsordninger i dag

I dag omfatter refusionsordningerne stort set kun kommunernes udgifter til sociale overførsler, såsom kontanthjælp, førtidspension og boligstøtte, jf. tabel 2.4., der viser refusionssatserne for 2001 for nogle af de væsentligste ordninger.

Tabel 2.4. Oversigt over refusionssatser 2001

Udgiftsområde	Staten refunderer
Refusioner af fuldt lovregulerede udgifter	
- Folkepension	100 pct.
- Førtidspension tildelt før 1992 ¹⁾	100 pct.
- Børnetilskud	100 pct.
- Barseldagpenge	100 pct.
“Egentlige” statsrefusioner	
- Kontanthjælp	50 pct.
- Revalideringsydelse	50 pct.
- Introduktionsydelse til udlændinge omfattet af integrationsloven (de første 3 år)	75 pct.
- Aktivering	50 pct.
- Førtidspension tildelt 1992-1998 ¹⁾	50 pct.
- Førtidspension tildelt efter 1/1 1999 ¹⁾	35 pct.
- Boligsikring (der ydes til lejere som ikke er pensionister)	50 pct.
- Boligyldelse (der ydes til pensionister)	75 pct.
- Sygedagpenge de første 4 uger	100 pct.
- Sygedagpenge fra 4. uge til 52. uge	50 pct.
- Forsorgshjem (amtskommunale institutioner)	50 pct.

Kilde: Juul & Kyvsgaard (2000) ”Kommunens budget – udgifter og finansiering” samt Indenrigsministeriet (2001) ”Det kommunale budget 2001”

1) For pensioner tildelt før 12/6 -97, ydes 100% refusion for førtidspensionister over 60 år.

På de fuldt lovregulerede områder, såsom folkepension og børnetilskud, varetager kommunerne alene en administrations- og udbetalingsopgave for staten. Da disse udgifter i øvrigt refunderes fuldt ud af staten, betragter man normalt ikke disse udgiftsområder som egentlige kommunale udgifter.

Boks 2.1. Forskelle mellem bloktilskud og refusion - kort fortalt

- Generelle tilskud indebærer, at staten yder et generelt tilskud til den kommunale finansiering. Tilskuddet ydes således ikke til finansiering af bestemte udgifter. Tilskuddet indgår som en del af den kommunale finansiering og kommunalbestyrelsen kan således anvende tilskuddet til udgifter, som man lokalt ønsker at prioritere, eller for den sags skyld til at nedsætte den lokale beskatning.
- Ved en refusionsordning får kommunerne eller amtskommunerne automatisk dækket en vis procentdel af de udgifter, der har været på bestemte områder. Refusionsordningerne findes i dag hovedsageligt på de lovbundne sociale udgifter til overførsler, såsom kontanthjælp, førtidspension og boligstøtte. De tidligere statslige refusionsordninger på serviceområderne førte ofte til en meget detaljeret statslig styring af de kommunale opgaver, og ofte skulle selv meget små beslutninger godkendes af staten. Dette var nødvendigt, fordi staten havde medansvar for finansieringen af de lokale udgifter.

3.0. Udligning af skattegrundlag og udgiftsbehov

3.1. Oversigt over tilskuds- og udligningssystemet

En udligning, der skal sikre kommunerne mere ensartede vilkår, må naturligvis tage højde for såvel kommunernes indtægtsgrundlag som kommunernes udgifts-pres. Udligningen for såvel amtskommunerne som primærkommunerne er derfor opbygget af en skatteudligning og en udligning af kommunernes udgiftsbehov.

Indtil 1984 blev statstilskuddet bl.a. anvendt til udligning af forskellene mellem kommunerne, men siden 1984 har statstilskuddet til kommunerne været adskilt fra udligningssystemet. Dermed sikres en mere konstant udligning mellem kommunerne - uafhængigt af statstilskuddets størrelse det enkelte år.

Tilskuds- og udligningssystemet er således i dag opbygget af et generelt statstilskud og en mellemkommunal udligning af forskelle i skattegrundlag og udgiftsbehov. Med "mellemkommunal" menes, at de beløb som nogle kommuner betaler i udligningsordningen svarer til de tilskud, som andre kommuner modtager. Staten er altså ikke inddraget i finansieringen af udligningsordningerne.

For kommunerne i hovedstadsområdet¹ foretages der udover den generelle udligning - hvor hovedstadskommunerne indgår på linje med de øvrige kommuner - en ekstra udligning af forskellene i hovedstadsområdet - den såkaldte hovedstadsudligning.

Når der er tale om en særlig udligning mellem kommunerne i hovedstadsområdet, skal dette ses i sammenhæng med, at hovedstadsområdet reelt udgør et sammenhængende byområde. Den gradvise boligudbygning i hovedstadsområdet har desuden medført meget store forskelle i boligstrukturen for de enkelte kommuner i hovedstadsområdet, hvilket også har øget behovet for udligning.

Opbygningen af tilskuds- og udligningssystemet fremgår af den følgende *figur 3.1.*

¹Hovedstadsområdet omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner og kommunerne i Københavns, Roskilde og Frederiksborg amter - i alt 50 kommuner.

Figur 3.1. Opbygningen af tilskuds- og udligningssystemet

Primærkommuner		
Statstilskud	Alle kommuner modtager statstilskud. Statstilskuddet har ingen udligningsmæssig virkning, men indgår som en generel del af kommunernes finansiering	
Udligning	Udligning af forskelle i udgiftsbehov	Landsudligning for alle kommuner
		Yderligere udligning mellem kommunerne i hovedstadsområdet
	Udligning af forskelle i beskatningsgrundlag	Landsudligning for alle kommuner
		Yderligere tilskuds til kommuner med lavt beskatningsgrundlag
		Yderligere udligning mellem kommunerne i hovedstadsområdet

Amtskommuner	
Statstilskud	Alle amtskommuner modtager statstilskud. Statstilskuddet har ingen udligningsmæssig virkning, men indgår som en generel del af amtskommunernes finansiering
Udligning	Udligning af forskelle i udgiftsbehov mellem amtskommunerne
	Udligning af forskelle i beskatningsgrundlag mellem amtskommunerne

Ved udligningsordningerne udjævnes forskellene i kommunernes vilkår. Der er imidlertid ikke tale om en udligning, som udligner disse forskelle 100 pct. I udligningsmodellen er der valgt et bestemt niveau for, hvor meget af forskellene, som skal udlignes. Når der ikke er tale om 100 pct. udligning, er dette først og fremmest et politisk valg af, hvor stor en del af forskellene som man vil udjævne.

I diskussionen herom har der bl.a. været lagt vægt på såvel de byrdefordelingsmæssige virkninger ved en ændret udligning som hensynet til at sikre kommunernes interesse i at fremme den økonomiske udvikling. Endelig er det også taget i betragtning, at der er en vis usikkerhed forbundet med opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov.

Udligningsniveauerne fremgår af *tabel 3.1.*, nedenfor:

Tabel 3.1. Andelen af forskellene mellem kommunerne som udlignes

	Beskatningsgrundlag	Udgiftsbehov
Amtskommuner	80 %	80 %
Primærkommuner	45% ¹	45 %
For primærkommuner i hovedstadsområdet udlignes yderligere mellem kommunerne i hovedstadsområdet	40 %	40 %

1) For kommuner med lavt beskatningsgrundlag (under 90 pct. af landsgennemsnittet) ydes et yderligere tilskud på 40 pct. af forskellen op til 90 pct. af landsgennemsnittet

3.2. Udligning af forskelle i udgiftsbehov

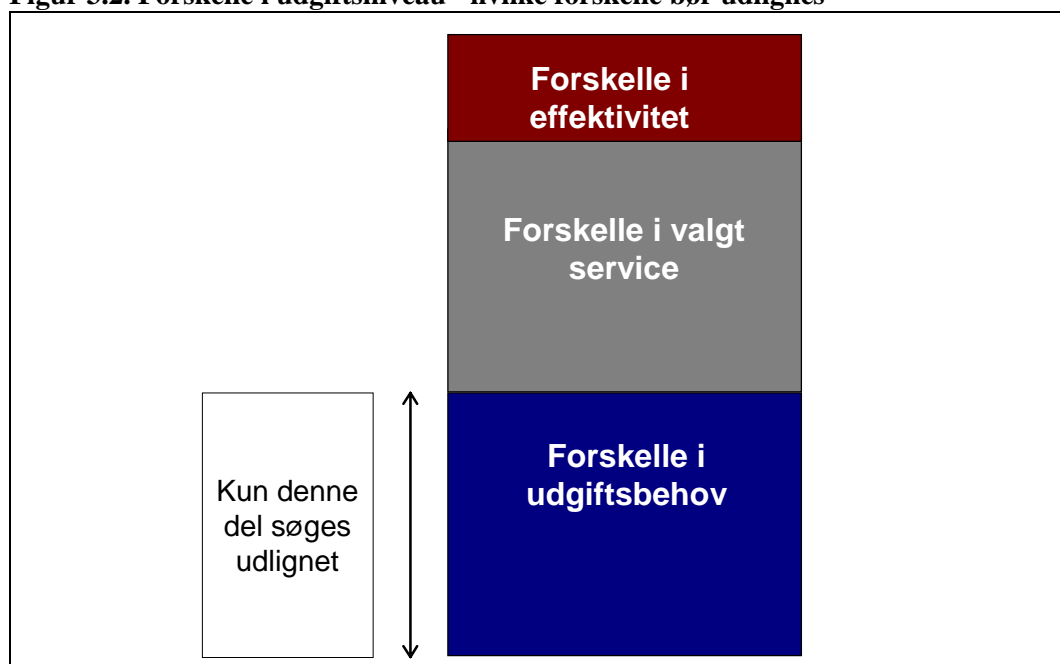
- *Hvad bør udlignes ?*

Ved udligningen af forskellene i amtskommunernes og primærkommunernes udgiftsbehov foretages der en udligning af de beregnede forskelle i kommunernes udgiftsbehov - dvs. de forskelle der kan henføres til alderssammensætning og social struktur mm.

Det er altså ikke kommunernes eller amtskommunernes faktiske udgifter, som udlignes, men derimod de forskelle der skyldes "objektive" forhold.

Hvis man ser på forskellene mellem kommunernes udgiftsniveau, kan man skelne mellem den del af forskellene, som skyldes serviceniveau, den del som skyldes kommunernes effektivitet og endelig den del, som skyldes forskelle i "udgiftsbehov". Udligningen tager altså kun sigte på at udjævne sidstnævnte forskelle, men i praksis kan det naturligvis være vanskeligt præcist at skelne mellem disse tre forhold.

Figur 3.2. Forskelle i udgiftsniveau - hvilke forskelle bør udlignes



- Indretningen af udligningen

I udligningen af forskelle i udgiftsbehov er der på linje med udligningen af beskatningsgrundlag en ordning for amtskommunerne og en ordning for primærkommunerne.

Udligningen indebærer at de kommuner, som har et udgiftsbehov under landsgennemsnittet, yder et bidrag til kommuner, som har et udgiftsbehov, der er højere end landsgennemsnittet. I hovedstadsudligningen udlignes tilsvarende i forhold til gennemsnittet for hovedstadsområdet.

I den amtskommunale udligning udlignes 80 pct. af de opgjorte forskelle, mens der for primærkommunerne udlignes 45 pct. og yderligere 40 pct. mellem kommunerne i hovedstadsområdet.

Den enkelte kommunes tilskud eller bidrag til ordningen beregnes som forskellen mellem kommunens udgiftsbehov pr. indbygger og landsgennemsnittet ganget med udligningsniveauet og kommunens indbyggertal.

- Beregning af udligningsbeløbene

I tabel 3.2. illustreres udligningen for tre udvalgte kommuner.

Tabel 3.2. Eksempel på virkning af udligning af udgiftsbehov 2001

	Søllerød Kommune	Ishøj Kommune	Rudbjerg Kommune
Landsudligning			
1. Gennemsnitligt udgiftsbehov pr. indbygger i hele landet	29.467	29.467	29.467
2. Udgiftsbehov pr. indbygger i kommunen	27.810	34.152	30.603
3. Forskel i.f.t. landsgennemsnit	-1.657	4.685	1.136
4. Tilskud/bidrag pr. indbygger 45 pct. af (3)	-746	2.108	511
Hovedstadsudligning			
5. Gennemsnitligt udgiftsbehov pr. indbygger i hovedstadsområdet	30.298	30.298	-
6. Udgiftsbehov pr. indbygger i kommunen	28.114	34.080	-
7. Forskel i.f.t. gennemsnittet for hovedstadsområdet	-2.184	3.782	-
8. Tilskud/bidrag pr. indbygger 40 pct. af (7)	-874	1.513	-
9. Udligning af udgiftsbehov i alt (4)+(8) pr. indbygger	-1.620	3.621	511

Anm.: Kommunens samlede tilskud/bidrag fremkommer som ovenstående beløb ganget med antallet af indbyggere i kommunen.

- Nærmere om opgørelsen af udgiftsbehov

For at kunne udligne kommunernes forskellige udgiftsbehov må man have et mål for den enkelte kommunes udgiftsbehov.

Udgiftsbehovet opgøres på grundlag af en række objektive kriterier. At kriterierne er objektive vil sige, at de afspejler en påvist sammenhæng mellem forskellige udgiftsskabende forhold og kommunernes behov for at afholde udgifter. En sådan

statistisk opgørelse af "udgiftsbehov" vil naturligvis altid være forbundet med en vis usikkerhed, og vil naturligvis aldrig kunne tage højde for alle udgiftsskabende forhold.

Rent praktisk beregnes kommunernes udgiftsbehov som summen af henholdsvis:

- et grundtillæg (kun primærkommuner)
- det aldersbestemte udgiftsbehov mv.
- det socialt betingede udgiftsbehov.

Med grundtillægget søger man at tage højde for de "faste" udgifter, der findes i alle kommuner uanset kommunestørrelse. Grundtillægget er på 7,5 mio. kr. for alle kommuner og svarer dermed til ca. 2.400 kr. pr. indbygger i Højer Kommune, der har ca. 3.100 indbyggere, og ca. 25 kr. pr. indbygger i Århus Kommune, som har ca. 285.000 indbyggere. Grundtillægget sikrer således, at der ved opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov tages et vist hensyn til de merudgifter, der især findes i de mindste kommuner.

I opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov vægter de aldersmæssige kriterier 80 pct., mens de sociale kriterier vægter 20 pct. I hovedstadsudligningen indgår de sociale kriterier dog med en lidt højere vægt, idet 25 pct. af udgifterne her henføres til det socialt bestemte udgiftsbehov.

Det aldersbestemte udgiftsbehov bliver beregnet ud fra antallet af indbyggere i kommunen i forskellige alderstrin ganget med et "enhedsbeløb" for hver enkelt aldersgruppe.

Disse enhedsbeløb er beregnet ud fra den gennemsnitlige kommunale udgift for de enkelte alderstrin - f.eks. den gennemsnitlige udgift til folkeskole og fritidsordninger for 7-16-årige. Det skal dog bemærkes, at det aldersbestemte udgiftsbehov er fratrukket den del af de kommunale udgifter, der indgår i opgørelsen af "det sociale udgiftsbehov" og grundtillæg for kommuner. Tallene kan derfor ikke umiddelbart bruges som nøgletal for kommunernes gennemsnitlige udgifter - men tallene illustrerer udgiftsforskellene mellem de enkelte alderstrin.

Tabel 3.3a. Enhedsbeløb ved opgørelse af kommunernes aldersbestemte udgiftsbehov 2001

Beløb i kr. pr. person	Landsudligning	Hovedstadsudligning
0-6 årige	41.127,89	46.380,40
7-16 år, 1.1.2000	7.082,91	6.982,69
7-16 år, korrigeret ¹	55.522,82	61.570,52
17-19-årige	8.027,64	7.841,14
20-24 årige	9.677,44	9.340,27
25-34 årige	10.340,96	9.943,20
35-39-årige	10.314,41	9.919,07
40-64-årige	8.272,38	8.063,53
65-74-årige	17.011,07	16.986,02
75-84-årige	37.668,27	37.833,74
85+årige	94.677,51	85.523,75
Vægtet antal udlejnings- Boliger (boligstøtte)	3.176,02	-
Beregnet erhvervsbetinget Førtidspension	270.787,92	231.296,92

1) Det største antal 7-16-årige enten 1.1.2000 eller 1.1.1997. Korrektionen skal sikre, at der tages hensyn til merudgifter som følge af faldende elevtal.

Tabel 3.3b. Enhedsbeløb ved opgørelse af amtskommunernes aldersbestemte udgiftsbehov 2001

Beløb i kr. pr. person	Amtsudligning
0-4-årige	13.052,85
5-15-årige	8.239,47
16-19-årige	25.924,80
20-49-årige	8.665,34
50-59-årige	10.250,69
60-64-årige	12.895,04
65-69-årige	16.029,27
70-74-årige	19.612,87
75-79-årige	24.783,84
80-84-årige	29.171,98
85+årige	33.723,29

Det socialt betingede udgiftsbehov opgøres ud fra et "socialt indeks" for den enkelte kommune. Dette indeks bliver beregnet ud fra en række "sociale kriterier", som er vist i *tabel 3.4*.

Det sociale indeks varierer i 2001 mellem 38 i Helle Kommune og 180 i Albertslund Kommune, hvilket også fremgår af *figur 3.3.*, der viser spredningen i det sociale indeks.

Formålet med de sociale kriterier, der indgår i opgørelsen af det socialt bestemte udgiftsbehov, er ikke, at det enkelte kriterium skal dække de merudgifter, der præcist vedrører det enkelte område. Formålet er derimod, at kriterierne skal give et samlet billede af kommunens sociale belastning. Kriteriet antal børn af enlige forsørgere skal altså ikke dække de merudgifter, der præcist vedrører børn af enlige forsørgere, men kriteriet indgår som et af målene for kommunens sociale struktur.

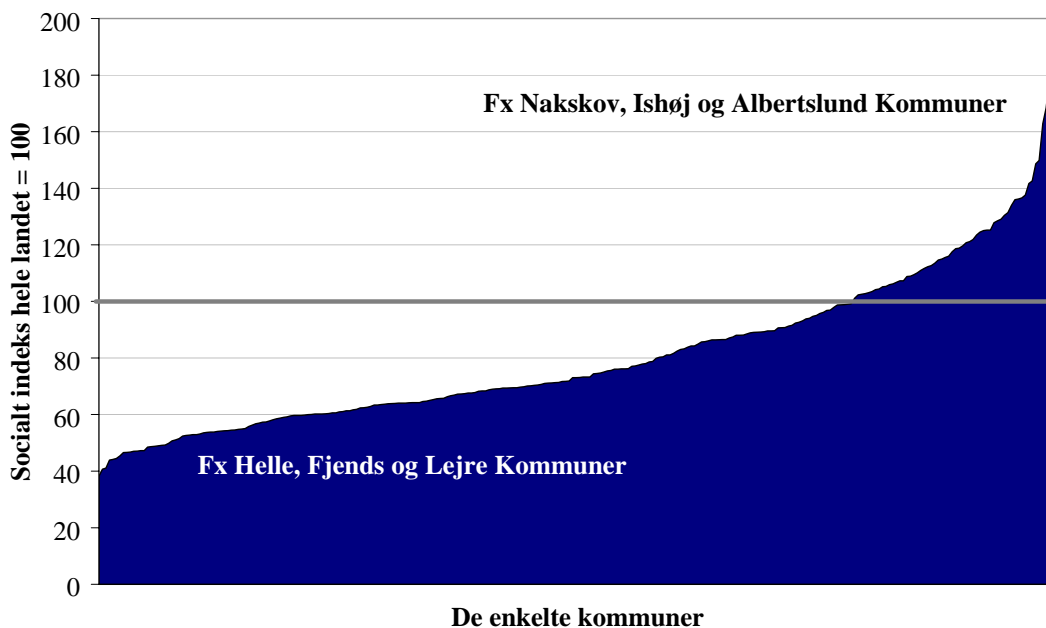
Tabel 3.4. Oversigt over de "sociale kriterier" som indgår i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov

Beregning af socialt indeks "socialt indeks"	Lands-Udligning	Hovedstads-udligning
- Antal børn af enlige forsørgere	32,5 %	32,5 %
- Boligkriteriet (antal udlejningsboliger opført efter 1964 og antal ældre utidssvarende boliger)	25,0 %	
- Antal udlejningsboliger		20,0 %
- Antal 20-59-årige uden beskæftigelse ¹⁾	25,0 %	25,0 %
- Antal udlændinge fra 3. lande	10,0 %	10,0 %
- Antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse		12,5 %
- Antal indbyggere i socialt belastede boligomr. ²⁾	7,5 %	
I alt	100,0 %	100,0 %
Samlet vægt til sociale kriterier ved opgørelsen	20,0 %	25,0 %

1) For den del som overstiger 5 pct. i kommunen

2) Indgår kun for kommuner uden for hovedstadsområdet

Figur 3.3. Spredningen i det sociale indeks for 2001 (primærkommuner)



Nedenfor er vist de anvendte kriterier amtskommunerne.

Tabel 3.5. Oversigt over de sociale og strukturelle kriterier som indgår i opgørelsen af amtskommunernes udgiftsbehov

Beregning af socialt indeks for amtskommuner	
- Antal børn af enlige forsørgere	48,0 %
- Antal enlige ældre over 65-år	48,0 %
- Beregnede udgifter til det tekniske område	4,0 %
I alt	100,0 %
Samlet vægt til sociale og strukturelle kriterier	22,5 %

3.3. Udligning af beskatningsgrundlag

- Indretningen af udligningen

Skatteudligningen omfatter det kommunale skattegrundlag for indkomstskat, ejendomsværdiskat og grundskyld, som rent praktisk sammenvejes i et såkaldt *beskatningsgrundlag*.

Udligningen indebærer, at de kommuner, som har et beskatningsgrundlag over landsgennemsnittet, yder et bidrag til kommuner, som har et beskatningsgrundlag under landsgennemsnittet. I hovedstadsudligningen udlignes tilsvarende i forhold til gennemsnittet for hovedstadsområdet.

I den amtskommunale udligning udlignes 80 pct. af de opgjorte forskelle, mens der for primærkommunerne udlignes 45 pct. og yderligere 40 pct. mellem kommunerne i hovedstadsområdet. Herudover ydes der et ekstra tilskud til de kommuner, der har et særligt lavt beskatningsgrundlag.

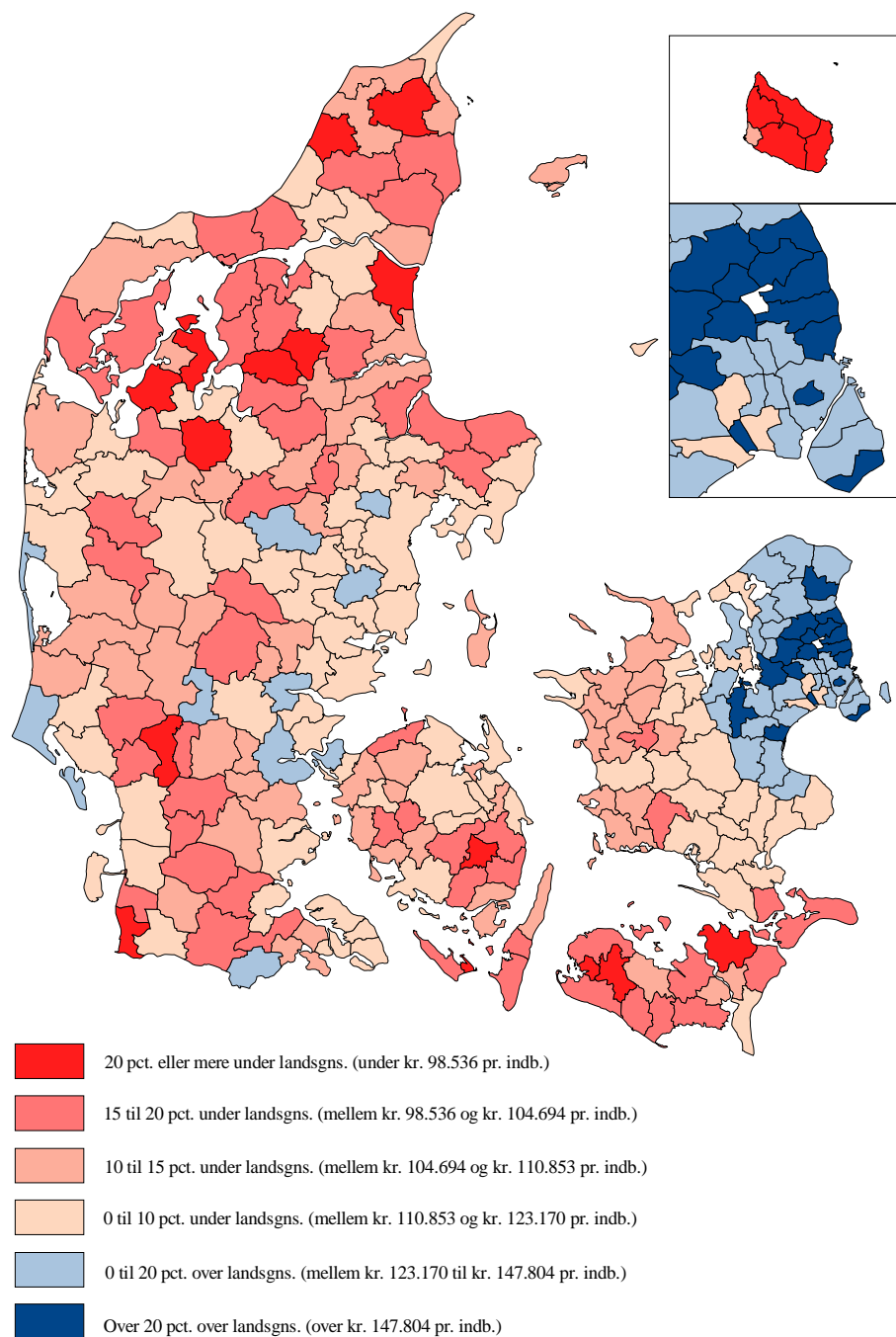
For kommunerne opgøres beskatningsgrundlaget som udskrivningsgrundlaget (det kommunale skattegrundlag) tillagt kommunens andel af ejendomsværdiskatter, som omregnes til et skattegrundlag ved at dividere med udskrivningsprocenten, samt endelig en andel af de afgiftspligtige grundværdier. Sidstnævnte andel er i 2001 fastsat til 7,0 procent. De 7,0 procent svarer til det gennemsnitlige forhold mellem de indtægter kommunerne får fra indkomstskat og grundskyld.

For amtskommunerne opgøres beskatningsgrundlaget som den samlede indtægt fra indkomstskat, grundskyld og ejendomsværdiskat divideret med udskrivningsprocenten. Forskellen i opgørelsesmåden mellem amtskommunerne og kommunerne skyldes bl.a., at amtskommunerne har en lovbestemt grundskyldpromille på 5,7 promille for landbrugsejendomme og 10 promille for øvrige ejendomme.

Indkomstskattegrundlaget opgøres ud fra de indkomster, som borgerne har indberettet i forbindelse med selvangivelserne - de såkaldte "selvangivne indkomster", jf. senere.

I figur 3.4. ses kommunernes beskatningsgrundlag pr. indbygger i 2001. Som det fremgår, har kommunerne i hovedstadsområdet et meget højt beskatningsgrundlag. Kun 11 kommuner uden for hovedstadsområdet har et beskatningsgrundlag over landsgennemsnittet, mens kun 5 kommuner i hovedstadsområdet har et beskatningsgrundlag, som er lavere end landsgennemsnittet.

Figur 3.4. Kommunernes beskatningsgrundlag pr. indbygger 2001



- Beregning af udligningsbeløbene

Nedenfor er vist, hvordan udligningsbeløbene i skatteudligningen for primærkommunerne bliver beregnet:

Tilskud/ betaling pr. indbygger =

Gennemsnitligt beskatningsgrundlag pr. indbygger i hele landet	Kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger	X 0,45 X	Fælles beregnet skatteprocent (skattetryksfaktor)
--	---	----------	---

Det samlede tilskud eller bidrag til ordningen fremkommer herefter ved at gange ovenstående beløb med antallet af indbyggere i kommunen.

Som det fremgår, er det ikke kommunens egen skatteprocent, som indgår i opgørelsen af skatteudligningen. Der anvendes derimod en fælles beregnet procent for alle kommuner. Kommunen kan således generelt ikke påvirke udligningen ved at ændre skatteprocenten.² Den fælles "skatteprocent" (skattetryksfaktor) opgøres som det, den kommunale eller amtskommunale skat ville have udgjort, hvis alle udgifter alene skulle finansieres af kommunernes skatteindtægter.

For de kommuner, som har et særligt lavt beskatningsgrundlag, ydes der ud over den almindelige skatteudligning et særligt tilskud - det såkaldte § 18 tilskud. Dette gælder for de kommuner, hvor beskatningsgrundlaget pr. indbygger er mindre end 90 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger. Der ydes her en yderligere udligning på 40 pct. Dermed udlignes der for disse kommuner i alt 85 pct. af forskellene mellem kommunens beskatningsgrundlag og 90 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger. Det samlede tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag er i 2001 på 770 mio. kr., og 138 kommuner er omfattet af ordningen. Tilskuddet finansieres af bloktilskuddet, således at det generelle tilskud til alle kommuner reduceres.

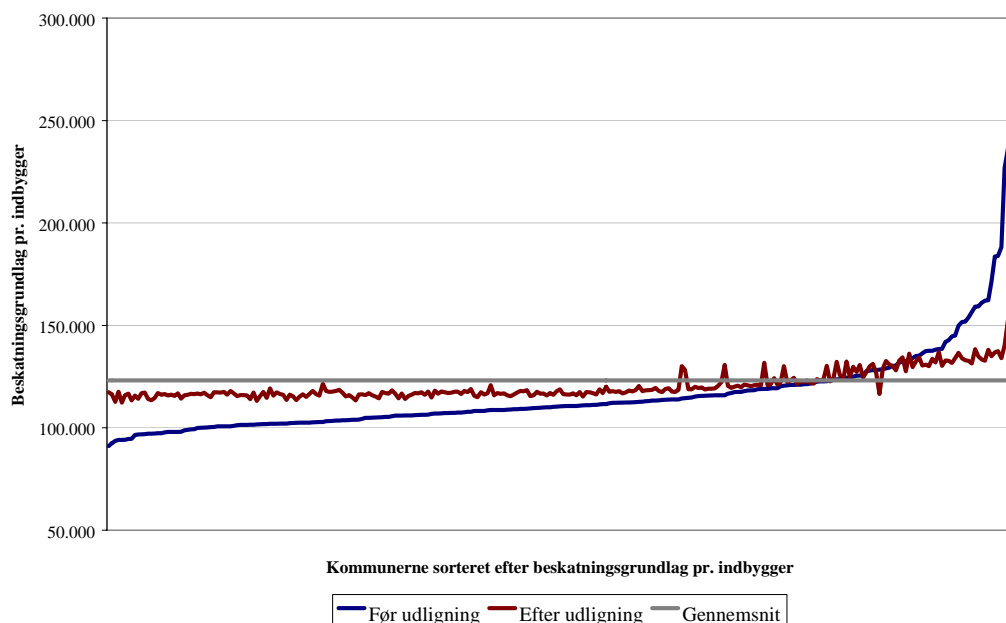
² For kommuner, der er omfattet af den særlige overudligningsregel, kan ændring af skatteprocent have en vis betydning for udligningsbeløbet.

Den følgende *figur 3.5.* illustrerer virkningen af skatteudligningen - figuren viser kommunens beskatningsgrundlag før og efter udligning. Som det fremgår, er der tale om en ekstra kraftig udligning for de kommuner, der har et særligt lavt beskatningsgrundlag, jf. ovenfor.

Af de kommuner der har det højeste beskatningsgrundlag, er langt de fleste beliggende i hovedstadsområdet. Disse kommuner er dermed omfattet af den særlige hovedstadsudligning, hvor der yderligere udlignes 40 pct. af forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag og gennemsnittet for hovedstadsområdet.

Figuren illustrerer således den væsentlige grad af udligning mellem kommunerne.

Figur 3.5. Illustration af skatteudligning for primærkommunerne



Virkningen af skatteudligningen er tilsvarende illustreret i *tabel 3.6.*, der viser forholdene for tre kommuner, der som udgangspunkt har et meget forskelligt beskatningsgrundlag.

Eksemplet viser, at selv om udgangspunktet er meget forskelligt, er kommunernes indtægter efter udligning nogenlunde lige store.

Tabel 3.6. Eksempel på virkning af skatteudligning

	Søllerød Kommune	Ishøj Kommune	Rudbjerg Kommune
Beskatningsgrundlag pr. indbygger	244.971	114.622	102.457
Beskatningsniveau (pct.) ¹	19,0	20,5	21,8
Skatteprovenu (indtægt) pr. indbygger - dvs. før udligning	46.475	23.550	22.349
Udligning af beskatningsgrundlag pr. indbygger	-20.948	3.000	2.822
Skatteindtægt og udligning i alt pr. indbygger - dvs. efter udligning	25.527	26.550	25.171

1) Beskatningsgrundlag er sammenvejet grundlag for udskrivningsgrundlag, ejendomsværdiskat og grundværdier. Beskatningsniveau er tilsvarende sammenvejet procent for beskatning ved kommunal indkomstskat, ejendomsværdiskat og grundskyld. Skatteudligning er inkl. hovedstadsudligning, tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag, overudligning og korrektion for overudligning. Beregning er lavet på baggrund af den statsgaranterede udligning for 2001, dvs. skatteprocent for 2000.

Eksemplet viser, at Søllerød Kommune opkræver ca. 23.000 kr. mere pr. indbygger end Ishøj Kommune og ca. 24.000 kr. mere pr. indbygger end Rudbjerg Kommune, men efter udligning er forskellene indsnævret til få tusinde kroner. Det skal bemærkes, at når Ishøj Kommune får et højere samlet provenu end Søllerød Kommune skyldes det alene, at Ishøj Kommune har valgt et højere beskatningsniveau end Søllerød Kommune.

- Nærmere om overudligning

I den primærkommunale udligningsordning er der indført en såkaldt overudligningsregel (loft for udligning), som skal sikre, at en kommune højst kan komme til at aflevere 90 pct. af en ekstra skatteindtægt til de kommunale udligningsordninger.

Muligheden for, at en kommune kommer til at aflevere mere end 90 pct. af en ekstra skatteindtægt til udligningsordningerne, kan opstå som følge af forskellen mellem kommunens egen udskrivningsprocent og den skatteprocent, der bruges i udligningen.

Dette kan illustreres med en kommune, som får et ekstra skattegrundlag på 1 mio. kr. Hvis kommunen har en udskrivningsprocent (skatteprocent) på 19,5 pct., vil

kommunen få en ekstra skatteindtægt på 195.000 kr. Hvis kommunen yder bidrag til hovedstadsudligningen, vil kommunen imidlertid samlet skulle bidrage med omkring 185.000 kr. til tilskud og udligning. Kommunen kan således umiddelbart kun "beholde" godt 5 pct. af den ekstra skatteindtægt. Dette forhold skal ses i sammenhæng med, at der i skatteudligningen anvendes en fælles - og noget højere - skatteprocent for alle kommuner.

Overudligningsreglen er indført for at sikre, at kommunerne mindst kan beholde 10 pct. af en indkomstfremgang.

For de kommuner, som er omfattet af overudligningsordningen, sker der en nedsættelse af udligningen, således at der maksimalt udlignes 90 procent af en ekstra indkomst. Overudligningsreglen kan i praksis omfatte kommuner i hovedstadsområdet og kommuner omfattet af det særlige tilskud til kommuner med lavt beskatningsgrundlag. For 2001 var i alt 108 kommuner omfattet af overudligningsreglen.

Den "manko", som overudligningsbestemmelsen giver anledning til, fordeles på alle kommuner efter kommunernes andel af det samlede beskatningsgrundlag.

- Hvilken betydning har en ændring i kommunens skattegrundlag?

For de 50 kommuner i hovedstadsområdet og de 138 kommuner, som modtager tilskud efter ordningen med tilskud til kommuner med lavt beskatningsgrundlag, er der reelt tale om en udligning på op mod 85-90 pct. af en isoleret ændring i kommunens skattegrundlag. For de øvrige 87 kommuner vil der være tale om en udligning på omkring 45 pct.

For hovedparten af kommunerne vil et isoleret fald i kommunens skattegrundlag - f.eks. i forbindelse med en virksomhedslukning - således kun påvirke kommunens økonomi i mere begrænset omfang. Omvendt vil en kommune kun kunne beholde en mindre del af et ekstra skatteprovenu ved f.eks. tilflytning af store skatteydere.

Det forhold, at der ikke er tale om 100 procent udligning, sikrer dog, at kommunerne fortsat har et incitament til at skabe øget vækst i kommunen.

Endelig skal det bemærkes, at skattegrundlaget i udligningen opgøres ud fra de indkomster, som borgerne har indberettet i forbindelse med selvangivelserne - de såkaldte "selvangivne indkomster". Dermed bliver indtægter fra skatteligningen ikke udlignet, og kommunerne kan "beholde" den samlede indtægt fra en evt. ekstra skatteligning.

4.0. Statstilskud - generelt statstilskud

Det årlige statstilskud til kommunerne og til amtskommunerne bliver fordelt i forhold til kommunernes beskatningsgrundlag og har således ingen udligningsmæssig virkning, men indgår alene som del af den kommunale finansiering.

Det samlede statstilskud bliver fastsat for et år ad gangen - normalt i forbindelse med afslutningen af de årlige kommunaløkonomiske forhandlinger.

En mindre del af primærkommunernes statstilskud går til finansiering af tilskuddet til kommuner med svagt beskatningsgrundlag og forskellige overgangsordninger.

Resten af tilskuddet fordeles til primærkommunerne i forhold til den enkelte kommunes andel af det samlede kommunale beskatningsgrundlag. I amtskommunerne fordeles hele statstilskuddet efter beskatningsgrundlag.

Det generelle statstilskud fordelt efter beskatningsgrundlag er i 2001 på 21,9 mia. kr. for primærkommunerne og 12,7 mia. kr. for amtskommunerne.

- Det udvidede totalbalanceprincip og budgetgarantiordningen

Det årlige statstilskud bliver fastsat ud fra det foregående års tilskud. Herefter sker der en regulering af puljen efter de gældende lovbestemmelser. Puljereguleringen består p.t. af følgende dele:

- en regulering som følge af "Det Udvidede Totalbalanceprincip",
- en regulering som følge af "budgetgarantiordningen"
- en regulering som følge af pris- og lønudviklingen.

"Det Udvidede Totalbalanceprincip" - i daglig tale kaldet "DUT" - indebærer at staten kompenserer kommunerne for de kommunale merudgifter ved ny lovgivning.

Dette sker ved en forhøjelse af det samlede statstilskud til kommuner eller amtskommuner. Hvis kommunernes opgaver reduceres, sker der tilsvarende en reduktion af statstilskuddet.

Med det udvidede totalbalanceprincip skal der altså kompenseres for de udgiftsmæssige konsekvenser af ændringer i byrde- og opgavefordelingen mellem staten og kommunerne, og hvis staten ændrer regelgrundlaget for eksisterende kommunale opgaver.

Via budgetgarantiordningen, der blev indført med virkning for 1992, kompenseres

kommunerne herudover for ændringer i de konjunkturfølsomme områder. Baggrunden herfor er et ønske om at beskytte kommunerne mod konjunkturudsving i disse udgifter. Kompensationen sker ved, at det kommunale bloktilskud årligt reguleres i forhold til ændringen i disse udgifter på landsplan. Ved et eventuelt fald i udgifterne nedsættes tilskuddet tilsvarende.

De områder, der er omfattet af ordningen, er:

- kontanthjælp
- erhvervsgrunduddannelser
- igangsætningsydelse
- introduktionsprogram og -ydelse
- danskundervisning for udlændinge
- erhvervsgrunduddannelser
- førtidspension med 50 og 35 pct. refusion
- beskæftigelsesordninger

Desuden sker der hvert år en regulering af det samlede statstilskud som følge af pris- og lønstigninger. Pris- og lønreguleringen indregnes to år efter tilskudsåret - når der foreligger en endelig opgørelse af den kommunale pris- og lønstigning.

Boks 4.1. Eksempel på kompensation for meropgaver

Der vedtages en lovændring, som giver kommunerne en merudgift. Efter forhandling med de kommunale parter bliver merudgiften opgjort til i alt 190 mio. kr. Denne kompensation indgår i opgørelsen af næste års statstilskud:

Basis statstilskud	22.790,8 mio. kr.
Bestemt lovændring	190,0 mio. kr.
Øvrige ændringer	- 221,5 mio. kr.
Samlet nye statstilskud (2001)	22.759,3 mio. kr.

For eksempelvis Tårnby Kommune indebærer reguleringen af statstilskuddet på 190 mio. kr., at kommunens statstilskud øges med 1,6 mio. kr. Der er ikke garanti for, at den enkelte kommune helt præcist får kompensation for de merudgifter, som lovændringen giver anledning til i den enkelte kommune. Ved nogle opgaveomlægninger vil en kommune måske tabe, mens man andre gange vil have en gevinst. Hvis man skulle beregne hver enkelt kommunes merudgift ville systemet imidlertid blive uoverskueligt.

5.0. Andre tilskuds- og udligningsordninger

5.1. Udligningsordninger vedrørende udlændinge

Tilskud efter integrationsloven

Kommunerne har efter integrationsloven ansvaret for integration af nyankomne udlændinge³. Det treårige introduktionsprogram omfatter kursus i samfundsforståelse, danskundervisning og aktivering. Aktivering tilbydes dog kun udlændinge, som modtager introduktionsydelse.

I den treårige periode refunderer staten 75 pct. af kommunens udgifter til introduktionsydelse. Kommunerne får herudover i 2001 et grundtilskud på 4.256 kr. om måneden for alle udlændinge, der er omfattet af integrationsloven. Dette tilskud skal dække de generelle integrationsudgifter, og den del af introduktionsydelsen der ikke refunderes. Efter introduktionsperioden får kommunen i tre år et særligt overgangstilskud⁴.

De kommunale udgifter til danskundervisning og aktivering bliver dækket af et statsligt programtilskud. For de udlændinge, der følger et ugentligt 30 timers program med danskundervisning og aktivering, får kommunen et programtilskud på 6.134 kr. pr. måned. For udlændinge, der alene tilbydes 18 timers danskundervisning, udgør tilskuddet 4.218 kr. pr. måned.

Udligningsordning vedr. udlændinge

For udlændingeområdet er der herudover en særlige udligningsordning, der skal sikre en fuld udligning af de øvrige kommunale udgifter til integration mv.

Efter denne udligningsordning får kommunerne et tilskud til dækning af merudgifter til bl.a. folkeskole, modersmålsundervisning og generel integrationsindsats. I 2001 udgør det årlige tilskud 4.469 kr. pr. udlænding fra lande uden for norden, EU og Nordamerika. Herudover får kommunen yderligere 4.371 kr. årligt for hver 0-5-årig udlænding og 17.950 kr. for hver 6-16-årig udlænding.

³ Integrationsloven omfatter kun udlændinge fra lande uden for Norden, EU og EØS, og kun udlændinge der får opholdstilladelse efter den 1. januar 1999 som flygtning eller familiesammenført. De særlige finansieringsregler vedr. integrationsloven er nærmere beskrevet i publikationen "Integration og repatriering - Vejledning om finansiering af kommunernes indsats", der findes på Indenrigsministeriets hjemmeside www.inm.dk.

⁴ Sætserne er vist i bilag 2.

Ordningen finansieres ved, at alle kommuner – også de der får tilskud – yder et bidrag. Bidraget opgøres ud fra kommunens beskatningsgrundlag. Kommuner med mange udlændinge vil således samlet få et tilskud, som overstiger kommunens bidrag (nettotilskud), mens kommuner med få udlændinge samlet vil yde et bidrag.

Udligningsordning vedr. asylansøgere

Der ydes et mindre tilskud til kommuner, der modtager asylansøgere. Kommunerne har generelt ingen direkte udgifter til asylansøgere, da staten betaler asylansøgers underhold. Tilskuddet ydes dermed hovedsageligt til dækning af visse afledte udgifter såsom planlægning i forbindelse med flygtningecentre og udgifter til fritidsfaciliteter mm. Tilskuddet for 2001 er på 1.190 kr. for hver asylansøger, der i gennemsnit er indkvarteret i kommunen i løbet af året. Beløbet hæves fra og med 2002 til 2.500 kr. pr. år.

Denne ordning finansieres også af kommunerne, således at der er tale om en udligningsordning.

Udligningsordning vedr. sociale udgifter til flygtninge (overgangsordning)

De udlændinge der har fået opholdstilladelse efter den 1. januar 1999, hvor den nye integrationslov trådte i kraft, indgår i opgørelsen af de tilskud, som kommunen får efter integrationsloven.

For de flygtninge, der er kommet før den 1. januar 1999, er der i en overgangsperiode en særlig udligningsordning, der skal udligne de merudgifter til bl.a. kontanthjælp, som kommunerne har til denne gruppe. Tilskuddet afhænger af, hvor længe flygtningene har opholdt sig i landet. De enkelte tilskudssatser er vist i bilag 2.

Udligningsordningen omfatter alle flygtninge i kommunen, idet opgørelsen af antallet af flygtninge i praksis sker på baggrund af en opgørelse af antallet af udlændinge i kommunen fra de mest udprægede "flygtninge lande".

5.2. Andre tilskuds- og udligningsordninger

Ud over de nævnte udlignings- og tilskudsordninger findes der en række særlige ordninger, som skal tage højde for særlige kommunale udgiftsområder.

Staten yder et tilskud til *særligt vanskeligt stillede kommuner og amtskommuner*.

Tilskuddet fordeles efter kriterier fastsat af Indenrigsministeriet. For 2001 udgør tilskudspuljen 200 mio. kr. for primærkommunerne og 56,9 mio. kr. for amtskommunerne.

Der ydes herudover et særligt tilskud til *vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet*. Alle kommunerne i hovedstadsområdet betaler 0,1 pct. af deres beskatningsgrundlag til denne pulje, som fordeles af Indenrigsministeriet. For 2001 udgør tilskudspuljen i alt 255,9 mio. kr. Hovedparten af tilskudspuljen fordeles efter forskellige kriterier for kommunens økonomiske situation, herunder ydes et vist tilskud vedrørende særligt socialt belastede boligområder. Endelig fordeles en mindre del af puljen efter nærmere ansøgning.

I hovedstadsområdet findes endvidere en særlig *boligstøtteudligning*. Denne ordning omfatter alene kommunerne i hovedstadsområdet, hvor der foretages en udligning af de udgifter, som kommunerne har til boligstøtte. Der er tale om en 100 procents udligning, således at kommunerne i hovedstadsområde får dækket samtlige merudgifter til boligsikring og boligydelse til pensionister mm., i forhold til gennemsnittet for hovedstadsområdet.

Der ydes endelig et *tilskud til større øer*. Tilskuddet er i 2001 på 36,6 mio. kr., og ydes til kommuner på øer uden fast forbindelse, der består af en eller to kommuner. I beregningen af tilskuddet indgår indbyggertal, sejltid samt et grundtilskud på 3 mio. kr. pr. ø.

For amtskommunerne foretages en særlig udligning af udgifterne vedrørende AIDS, således at amtskommuner med relativt få tilfælde af AIDS yder et tilskud til de amtskommuner, der har merudgifter til AIDS-behandling.

6.0. Hvor store beløb omfordeles ?

Tilskud og udligning udbetales som et samlet beløb til den enkelte kommune. "Betalingsstrømmen" mellem kommunerne indgår dermed reelt kun som de "mellemløb", der hvert år indgår i tilskuds- og udligningsopgørelsen.

I den følgende tabel er der vist en oversigt over "betalingsstrømmen" i tilskuds- og udligningssystemet.

Alle kommuner og amtskommuner modtager statstilskud. I forhold til udligningsordningerne gælder, at mange kommuner - rent beregningsmæssigt - bidrager i nogle ordninger, mens man måske modtager tilskud i andre ordninger.

Det er således svært at give ét enkelt tal for betalingsstrømmen i tilskuds- og udligningssystemet, men man må i stedet se på de enkelte ordninger hver for sig.

I den følgende *tabel 6.1.* er vist en oversigt for primærkommuner for 2001, og i *tabel 6.2.* er vist de tilsvarende tal for amtskommunerne. Som det fremgår af tabellerne sker den største "overførsel" i forhold til skatteudligningen - dette skal ses i sammenhæng med, at forskelle i beskatningsgrundlag er forholdsvis store i forhold til forskellene i kommunernes udgiftsbehov.

Tabel 6.1. Beløb der fordeles i tilskuds- og udligningssystemet.

Primærkommuner 2001

	Antal kommuner	Beløb mio. kr.
Statstilskud		
Kommuner der modtager tilskud	275	21.875
Landsudligning		
Landsudligning af beskatningsgrundlag		
Kommuner der får tilskud	224	3.964
Kommuner der yder bidrag	51	-3.964
Tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag		
Kommuner der modtager tilskud	138	770
Udligning af udgiftsbehov		
Kommuner der modtager tilskud	112	1.260
Kommuner der yder bidrag	163	-1.260
Hovedstadsudligning		
Udligning af beskatningsgrundlag		
Kommuner der får tilskud	31	1.592
Kommuner der yder bidrag	19	-1.592
Udligning af udgiftsbehov		
Kommuner der får tilskud	14	543
Kommuner der yder bidrag	36	-543
Tilskud til vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet		
Kommuner der får tilskud	Varierer	256
Kommuner der yder bidrag	50	-256

Anm.: Omfatter primærkommunale del af Københavns og Frederiksberg Kommuner. Beregning på baggrund af statsgaranti for 2001.

**Tabel 6.2. Beløb der fordeles i tilskuds- og udligningssystemet.
Amtskommuner 2001**

	Antal amts- kommuner	Beløb mio. kr.
Statstilskud		
Amtskommuner der modtager tilskud	16	12.688
Amtskommunal udligning af beskatningsgrundlag		
Amtskommuner der får tilskud	12	3.651
Amtskommuner der yder bidrag	4	-3.651
Amtskommunal udligning af udgiftsbehov		
Amtskommuner der modtager tilskud	10	785
Amtskommuner der yder bidrag	6	-785

Anm.: Omfatter amtskommunale del af Kbh. og Fr.berg Kommuner. Beregning på baggrund af statsgaranti for 2001.

- Overførsel mellem hovedstadsområdet og resten af landet

I den løbende debat om tilskuds- og udligningssystemet har der ofte været fokuseret på overførslen mellem hovedstadsområdet og resten af landet.

Formålet med tilskuds- og udligningssystemet er at sikre kommunerne et ensartet skat/serviceforhold. Som før nævnt er der en væsentlig forskel mellem beskatningsgrundlaget i hovedstadsområdet og resten af landet. De fleste hovedstadskommuner er på denne baggrund "bidragsydere" i udligningssystemet.

Umiddelbart overføres der via udligningsordningerne 8,1 mia. kr. mellem hovedstadsområdet og resten af landet. Heroverfor må der imidlertid tages højde for fordelingen af statstilskud mm., som sker i forhold til kommunernes beskatningsgrundlag. Korrigeres der for dette forhold, er der tale om en samlet overførsel på 6,9 mia.kr., jf. *tabel 6.3.*

Tabel 6.3. Overførsel mellem hovedstadsområdet og resten af landet 2001

	Beløb der overføres	Beløb i kr. pr. indbygger
Primærkommuner		
Hovedstadsområdet bidrager med:	3,765 mia. kr.	2.083 kr.
Amtskommuner		
Hovedstadsområdet bidrager med:	3,165 mia. kr.	1.751 kr.
I alt bidrager hovedstadsområdet med:	6,930 mia. kr.	3.834 kr.

Anm.: Ved beregningen er det forudsat, at statstilskuddet mm. ikke indgår i udligningen - at alle kommuner modtager samme statstilskud pr. indbygger

Indtil for få år siden havde hovedstadsområdet en lavere vækst i beskatningsgrundlaget end resten af landet, mens der i de allerseneeste år har været højere vækstrater i hovedstadsområdet end i resten af landet.

Som det er fremgået af den tidligere beskrivelse af skatteudligningen, vil der ved relative ændringer i beskatningsgrundlaget ske en automatisk tilpasning, idet der er tale om en procentvis udligning af forskellene på landsplan. Hvis forskellen mellem hovedstadsområdet og resten af landet øges, vil udligningsbeløbet mellem hovedstadsområdet og resten af landet automatisk stige.

Det kan tilføjes, at der stadig - før udligning - er en væsentlig forskel i skattegrundlaget mellem hovedstadsområdet og resten af landet. Dette illustreres vel klarest af, at kun 11 kommuner uden for hovedstadsområdet har et beskatningsgrundlag pr. indbygger, der ligger over landsgennemsnittet, hvilket også fremgik af figur 3.4.

7.0. Statsgaranti eller selvbudgettering

Kommunerne har valgfrihed mellem to alternative budgetlægningsmetoder for skatter, tilskud og udligning:

1. Kommunen kan selv budgettere såvel skattegrundlaget som udligning og andel af statstilskud mv. for tilskudsåret.
2. Alternativt kan kommunen vælge at lægge et statsgaranteret udskrivningsgrundlag til grund for skatteudskrivningen og et tilknyttet statsgaranteret tilskuds- og udligningsbeløb.

Det er frit for den enkelte kommune, hvilken metode kommunen vil vælge i de enkelte år. Beslutning om eventuel tilmelding til "garantiordningen" sker i forbindelse med budgetvedtagelsen og har herefter bindende virkning for budgetåret.

De kommuner og amtskommuner, der vælger statsgaranti, får udbetalt et "garanteret" skatte- og udligningsbeløb fra staten. Det garanterede skattegrundlag beregnes ud fra det senest opgjorte faktiske skattegrundlag og fremskrives med en fælles procent for alle kommuner. I de tilfælde borgernes faktiske skattegrundlag, og det dertil knyttede kommunale udligningsbeløb, ligger under "garantiniveauet" betales forskellen af staten. Modsat beholder staten ekstraindtægten, hvis skattegrundlaget bliver højere end det garanterede niveau.

Statsgarantien sikrer altså en høj grad af budgetsikkerhed for kommunerne, men for de kommuner, der har en højere vækst i beskatningsgrundlaget end resten af landet, kan det være mere fordelagtigt at vælge "selvbudgettering".

Ved "selvbudgettering" skønner kommunerne selv over skattegrundlaget for det enkelte skatteår. Staten udbetaler herefter et a conto beløb til kommunerne. Når skatteindtægterne er endeligt opgjort, sker der en afregning over for staten, ligesom der sker en endelig opgørelse af udligningen af beskatningsgrundlag. Dette sker to år efter skatteåret.

8.0. Kommentarer til fem synspunkter om den kommunale udligning

1. Systemet er så uoverskueligt, at kun få forstår fordelingen?

Hvis man ser på samtlige ordninger i tilskuds- og udligningssystemet under ét, er der tale om et omfattende og til tider kompliceret system.

Et af de kritikpunkter, som ofte fremføres mod tilskuds- og udligningssystemet, er således også, at systemet er blevet uoverskueligt. Det må naturligvis overvejes, om tilskuds- og udligningssystemet kan forenkles, men ofte vil en forenkling skulle opvejes mod ønsket om sikre en større retfærdighed eller ønsket om at tilgodese kommuner med særlige vanskeligheder.

Retfærdigvis må det også fremhæves, at selve tilskuds- og udligningssystemet har været med til at forenkles den kommunale finansiering ved en afskaffelse af en række refusionsordninger mm., at de centrale dele af systemet - statstilskud og udligning af skattegrundlag og udgiftsbehov - er forholdsvis enkle, og at der er tale om et administrativt enkelt system.

Set fra kommunal side er det vigtige spørgsmål, hvorledes systemet fungerer i forhold til den kommunale budgetlægning, og hvorledes man opfatter selve principperne i systemet. Fra kommunal side lægges der ofte afgørende vægt på budgetsikkerhed - at kommunerne på et relativt tidligt tidspunkt får en opgørelse af kommunens indtægtsgrundlag. Med udligningsreformen i 1995 blev der i denne forbindelse indført den nye ordning med frivillig statsgaranti, som kan sikre kommunerne imod de mange og ofte vanskeligt forudsigelige efterreguleringer af skat og tilskud, der har præget det tidligere system. Herudover blev der i 1995 gennemført visse andre forenklinger, herunder afskaffelse af korrektion for regionale lønforskelle og omlægning af skatteudligningen.

2. Man kan ikke se, hvad pengene bruges til

I forbindelse med f.eks. en tilpasning af statstilskuddet har det undertiden været fremført, at man ikke kan sikre, at kommunerne anvender de tildelte ressourcer på bestemte områder.

Det ligger imidlertid i hele ideen med generelle tilskud, at kommunerne frit kan foretage en prioritering i forhold til de lokale ønsker. Det forhold, at tilskud og udligning udbetales som et generelt tilskud, er dog ikke ensbetydende med, at man ikke kan følge den kommunale økonomi. Gennem de kommunale budgetter og regnskaber og f.eks. ressourcetal på det sociale område kan man meget detaljeret følge den kommunale prioritering.

Generelle tilskud indebærer heller ikke, at staten er afskåret fra at påvirke den kommunale prioritering. Staten har f.eks. gennem henstillinger, aftaler med de kommunale parter og undertiden gennem midlertidige tilskudsordninger eller særlige lånemuligheder søgt at fremme en opprioritering af bestemte områder. Det kan nævnes, at der med baggrund i økonomiaftalerne mellem regeringen

og Kommunernes Landsforening på låneområdet for 2001 er givet en generel dispensation til lånefinansiering af kommunernes udgifter til grundkapital ved opførelse af almene boliger, mens der for 2001 og 2002 er indført en særlig låneadgang på op til 50 pct. af kommunernes investeringer på folkeskoleområdet. Hertil kommer naturligvis muligheden for af fastlægge krav i lovgivningen.

3. De indtægter, som kommunerne får i tilskud og udligning, er uforudsigelige

Det samlede statstilskud til kommunerne reguleres årligt. Der sker her forskellige reguleringer for nye opgaver og ændret lovgivning, ligesom der via bl.a. budgetgarantien foretages en tilpasning for ændringer i de lovbundne udgifter. En kommunes eller amtskommunes statstilskud vil således ofte ændres under budgetlægningsperioden. Ofte kan der være tale om væsentlige ændringer. Sådanne forskydninger må imidlertid ses i sammenhæng med de mer/mindreudgifter, som kommunen har i forbindelse med ny lovgivning eller ændring i konjunkturudviklingen.

Tilsvarende kan den enkelte kommunes bidrag til eller tilskud fra skatteudligningen ændre sig. Hvis kommunens skatteindtægter f.eks. stiger mere end de øvrige kommuners, vil kommunens indtægter fra skatteudligningen falde. Tilsvarende vil kommunen få en større indtægt fra skatteudligningen, hvis indkomstudviklingen er dårligere end i resten af landet.

Ændringer i tilskuds- og udligningsbeløbene må således nødvendigvis sammenholdes med de øvrige ændringer i kommunens skattegrundlag og ændringer i udgiftsniveauet som følge af ny lovgivning mm. Ændringerne i tilskud og udligningsbeløbene vil således ofte bidrage til at udjævne svingningerne i kommunens samlede økonomi.

4. En kompensation for nye opgaver gavner mest de velhavende kommuner

Statstilskuddet har som beskrevet i afsnit 3 og 4 ingen udlignende funktion. Tilskuddet indgår alene i den generelle finansiering af de kommunale udgifter.

Statstilskuddet fordeles proportionalt med den enkelte kommunes beskatningsgrundlag, således at tilskuddet og justeringer heri giver samme påvirkning af beskatningsniveauerne i alle kommuner.

At statstilskuddet fordeles efter beskatningsgrundlag betyder ikke, at der hermed fordeles svarende til fordelingen af de udgifter, som kompenseres. Man skal imidlertid være opmærksom på, at en ny opgave, der forhøjer det kommunale udgiftsniveau, samtidig medfører en forhøjet udligning. Rent praktisk vil en overførsel af opgaver til kommuner f.eks. betyde, at velhavende kommuner kommer til at bidrage yderligere til skatteudligningen, idet der sker en automatisk tilpasning af den skatteprocent ("skattetryksfaktor"), som indgår i skatteudligningen. Da udligningsniveauet er fastsat til et niveau, der er lavere end 100, vil der imidlertid ikke ske en fuld udligning vedrørende den nye opgave - svarende til, at der heller ikke for de hidtidige opgaver er tale om fuld udligning.

5. "Social eksport" - finder det sted?

Der tales undertiden om "social eksport" mellem kommunerne - hvorved menes, at nogle kommuner mere eller mindre bevidst skulle flytte sociale problemer til andre kommuner.

Der er ingen forhold, der peger på, at der generelt skulle være tale om sådanne problemer. Interessen for flyttemønstre – uafhængigt af om fraflytningskommunen medvirker mere eller mindre aktivt til flytningen eller ej - er imidlertid øget pga. afskaffelsen af den mellemkommunale refusion af forsørgelsesydelse i forbindelse med flyttehjælp pr. 1. juli 1998, som har betydet, at betalingsforpligtelsen generelt fuldt ud påhviler bopælskommunen. En tilflytningskommune har derfor kun i begrænset omfang ret til refusion for udgifterne til forsørgelsesydelse knyttet til tilflytningen af modtagere af overførselsindkomst fra fraflytningskommunen.

I denne forbindelse har Socialministeriet foretaget en undersøgelse vedrørende flyttemønstre for personer på overførselsindkomst mv. for 1998. Undersøgelsen er offentliggjort i "Rapport om flyttemønstre for personer på overførselsindkomst mv." i marts 2001.

Af rapporten fremgår, at nettotilflytningen af personer på overførselsindkomst er forholdsvist koncentreret på knap 25 kommuner, og at nettotilflytningen primært foregår til kommuner i Storstrøms, Vestsjællands, og Fyns Amt, men også Bornholms Amt har en relativ stor nettotilflytning af personer på overførselsindkomst mv. Samtidig påpeges det i rapporten, at andelen af personer på overførselsindkomst mv., der kommer fra nabokommuner i amtet, er relativ høj. En relativ stor andel af flytningerne sker således lokalt indenfor amtet.

Endelig må det bemærkes, at tilskuds- og udligningssystemet i betydelig udstrækning "kompenserer" kommuner for de sociale merudgifter, der følger af en tilflytning af personer på overførselsindkomst. Dette kan vises ved at se på de ændringer, der vil ske for en kommunes udligning, hvis en person flytter fra en kommune til en anden kommune. Formålet med tilskuds- og udligningssystemet er naturligvis ikke at sikre "en krone til krone" dækning for hver enkelt person, men tilskuds- og udligningssystemet vil generelt sikre kommunerne en vis dækning.

Bilag 1. Ordliste

Aldersbestemt udgiftsbehov

Ved opgørelsen af kommunernes og amtskommunernes udgiftsbehov skelnes beregningsmæssigt mellem det aldersbestemte udgiftsbehov og det socialt betingede udgiftsbehov. Ved opgørelsen af det aldersbetingede udgiftsbehov sker der en opgørelse på baggrund af kommunens aldersfordeling, idet udgiftsbehovet bliver beregnet ud fra antallet af indbyggere i kommunen i forskellige alderstrin ganget med de gennemsnitlige kommunale udgifter for hver aldersgruppe.

Beskatningsgrundlag

Skatteudligningen omfatter det kommunale skattegrundlag for indkomstskat, ejendomsskat og grundskyld, som rent praktisk sammenvejes i et såkaldt beskatningsgrundlag. For kommunerne opgøres beskatningsgrundlaget som udskrivningsgrundlaget (det kommunale skattegrundlag) tillagt kommunens andel af ejendomsværdiskatter, samt en andel (p.t. 7,0 pct.) af de afgiftspligtige grundværdier. For amtskommunerne opgøres beskatningsgrundlaget som den samlede indtægt fra indkomstskat, grundskyld og ejendomsværdiskat divideret med udskrivningsprocenten.

Bloktilskud

Bloktilskud anvendes ofte som fælles betegnelse for kommunernes indtægter fra statstilskud og den kommunale udligning.

Boligstøtteudligning i hovedstadsområdet

I hovedstadsområdet foretages en særlig udligning af de udgifter, som kommunerne har til boligstøtte og visse øvrige boligudgifter. Der er tale om en 100 procents udligning, således at kommunerne i hovedstadsområdet fuldt ud får dækket deres merudgifter til boligsikring og boligydelse til pensionister mm. i forhold til gennemsnittet for hovedstadsområdet.

Budgetgaranti

Budgetgarantiordningen blev indført med virkning for 1992 og indebærer, at kommunerne set under ét kompenseres for ændringer i de konjunkturfølsomme områder, såsom kontanthjælp, kontanthjælp vedr. flygtninge, erhvervsgrunduddannelser og førtidspension med 50 pct. refusion. Kompensationen sker ved, at det samlede kommunale bloktilskud årligt reguleres i forhold til ændringen i disse udgifter på landsplan. Ved et eventuelt fald i udgifterne nedsættes tilskuddet tilsvarende.

DUT

"Det Udvidede Totalbalanceprincip" - i daglig tale kaldet "DUT" - indebærer at staten kompenserer kommunerne for de kommunale merudgifter ved ny lovgivning. Dette sker ved en forhøjelse af det samlede statstilskud til kommuner eller amtskommuner. Hvis kommunernes opgaver reduceres, sker der tilsvarende en reduktion af statstilskuddet.

Generelle tilskud

Generelle tilskud indebærer, at staten yder et generelt tilskud til den kommunale finansiering. Tilskuddet ydes således ikke til finansiering af bestemte udgifter. Tilskuddet indgår som en del af den kommunale finansiering, og kommunalbestyrelsen kan således anvende tilskuddet til udgifter, som man lokalt ønsker at prioritere, eller for den sags skyld til at nedsætte den lokale beskatning.

Grundtillæg

I opgørelsen af primærkommunernes udgiftsbehov indgår der i landsudligningen et særligt grundtillæg på 7,5 mio. kr. for alle kommuner. Grundtillægget skal tage højde for, at der i alle kommuner - uanset størrelse - er visse "grundudgifter", såsom kommunalbestyrelse, borgmester og en vis administration. Grundtillægget er således med til at sikre, at der ved opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov tages et vist hensyn til de merudgifter, der især findes i de mindste kommuner.

Hovedstadsudligning

Mellem kommunerne i hovedstadsområdet (Københavns og Frederiksberg Kommuner samt kommunerne i Københavns, Roskilde og Frederiksborg amter - i alt 50 kommuner) foretages ud over landsudligningen en yderligere udligning af forskellene i kommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag.

Kriterier

I opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov indgår forskellige kriterier for kommunernes udgiftspres, herunder bl.a. aldersfordeling og kommunens sociale sammensætning. Blandt de sociale kriterier er således bl.a. antal børn af enlige forsørgere, antal problemboliger og antal personer uden beskæftigelse.

Overudligning

Overudligningsreglen (loft for udligning) har virkning for den primærkommunale udligning og skal sikre, at en kommune højst kan komme til at aflevere 90 pct. af en ekstra skatteindtægt til de kommunale udligningsordninger. Dette vil f.eks. være tilfældet, hvis en kommune har en lav udskrivningsprocent. I disse tilfælde reguleres udligningen, således at kommunen ikke mister mere end 90 pct. af en indkomstfremgang.

Refusion

Ved en refusionsordning får kommunerne eller amtskommunerne automatisk dækket en vis procentdel af de udgifter, der har været på bestemte områder. Refusionsordningerne findes i dag hovedsageligt på de lovbundne sociale udgifter til overførsler, såsom kontanthjælp, førtidspension og boligstøtte.

Socialt indeks

Ved opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov opgøres et "socialt indeks", som skal beskrive kommunens sociale struktur. "Det sociale indeks" varierer i 2001 mellem indeks 38 i Helle Kommune og indeks 180 for Albertslund Kommune.

Statstilskud

Det årlige statstilskud til kommunerne og til amtskommunerne bliver fordelt i forhold til kommunernes beskatningsgrundlag, og har således ingen udligningsmæssig virkning, men indgår alene som en del af den kommunale finansiering. Det samlede statstilskud bliver fastsat for et år ad gangen - normalt i forbindelse med afslutningen af de årlige kommunaløkonomiske forhandlinger.

Særtilskud

I tilknytning til de generelle tilskud findes enkelte særtilskud, som ydes efter mere skønmæssige kriterier for kommunernes økonomi. Der ydes herunder bl.a. særtilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner.

Tilskudsår

Det år som tilskuddet vedrører. Man taler tilsvarende om "beregningsåret" dækkende det år, hvor opgørelsen foretages - dvs. normalt året før tilskudsåret.

Udgiftsbehov

En opgørelse af kommunernes "objektive udgiftsbehov", dvs. et gennemsnitligt udgiftsniveau, når der er taget hensyn til objektive forhold i kommunen, såsom aldersstruktur og den sociale struktur. Udgiftsbehovet er således uafhængigt af kommunens faktiske udgiftsniveau.

Udligningsniveau

Ved udligningsordningerne udjævnes forskellene i kommunernes vilkår. I udligningsmodellen er der valgt et bestemt niveau ("udligningsniveau") for, hvor meget af forskellene i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, som skal udlignes. Der er med den gældende lovgivning ikke tale om en udligning, som udligner disse forskelle 100 pct.

Udskrivningsgrundlag

Udskrivningsgrundlag er en opgørelse af "kommunens skattegrundlag", dvs. de skattepligtige indkomster, excl. personfradraget. Udskrivningsgrundlaget opgøres i praksis ved at dividere kommunens indkomstskat med kommunens udskrivningsprocent (skatteprocent). Udskrivningsgrundlag siger således noget om kommunens indtægtsmuligheder - men den faktiske skatteindtægt afhænger naturligvis af, hvilken udskrivningsprocent som fastsættes.

Bilag 2. Satser for udligning af merudgifter vedr. udlændinge**A. Tilskud efter integrationsloven**

Tilskud pr. måned, 2001-niveau	
Grundtilskud pr. måned	4.256 kr. pr. måned ¹⁾
Programtilskud ved 30 timers program (danskundervisning og aktivering)	6.134 kr. pr. måned
Programtilskud ved 18 timers danskundervisning	4.218 kr. pr. måned
Tilskud efter afslutningen af det treårige introduktionsprogram	
- 4. år	3.192 kr. pr. måned
- 5. år	2.147 kr. pr. måned
- 6. år	1.046 kr. pr. måned

1) For visse flygtninge hvor staten refunderer introduktionsydelsen fuldt ud udgør grundtilskuddet dog alene 2.075 kr. pr. måned.

B. Tilskud efter lov om kommunal udligning og generelle tilskud**B1. Udligningsordning vedr. udgifter til integration mv.**

Tilskud vedrørende udlændinge fra 3. lande. ¹ Beløb i 2001-niveau	Tilskudsbeløb pr. år
Tilskud pr. udlænding	4.469 kr. pr. år
Yderligere tilskud pr. 0-5-årig udlænding	4.371 kr. pr. år
Yderligere tilskud pr. 6-16-årig udlænding	17.950 kr. pr. år

1) Tredjelande er lande uden for Norden, EU og Nordamerika

B2. Udligningsordning for sociale udgifter til flygtninge.

Der er tale om en overgangsordning, der alene omfatter flygtninge, der har fået opholdstilladelse før integrationsloven trådte i kraft den 1. januar 1999.

Sociale udgifter til flygtninge, Beløb i 2001-niveau	Tilskudsbeløb pr. år
Tilskud pr. flygtning med opholdstid indtil 1½ til 6½ år	42.191 kr. pr. år
Tilskud pr. flygtning med opholdstid 6½ til 7½ år	34.449 kr. pr. år
Tilskud pr. flygtning med opholdstid 7½ til 8½ år	25.838 kr. pr. år
Tilskud pr. flygtning med opholdstid 8½ til 9½ år	17.224 kr. pr. år
Tilskud pr. flygtning med opholdstid 9½ til 10½ år	8.613 kr. pr. år

B3. Udligningsordning vedr. asylansøgere

Tilskud pr. asylansøger der i gennemsnit er indkvarteret i kommunen i løbet af året	Tilskudsbeløb
Tilskud for 2001	1.190 kr. pr. år
Tilskud fra og med 2002	2.500 kr. pr. år

Bilag 3. Stikordsliste

Aldersbetinget udgiftsbehov	19
Beskatningsgrundlag	23;42
Budgetgarantiordningen	29;42
Det udvidede totalbalanceprincip (DUT).....	29;43
Ejendomsskat.....	6
Enhedsbeløb	19
Generelle tilskud (Statstilskud).....	10;29;44
Grundskyld	7;23
Hovedstadsudligning	13;33;35
Kommunal finansiering	6;10
Overudligning	27;43
Refusionsordninger.....	7;10;39
Skatteudligning.....	13;23
Sociale kriterier <i>se</i> Socialt indeks	21;44
Socialt betinget udgiftsbehov	19
Socialt indeks.....	21;44
Statsgaranti	38
Statstilskud (Generelle tilskud).....	10;29;44
Særligt lavt beskatningsgrundlag.....	23
Tilskud til øer.....	33
Udgiftsbehovsudligning.....	16
Udligningsniveau.....	15
Udskrivningsprocent.....	6
Vanskeligt stillede kommuner	32