

## KAPITEL II

### KOMMUNERNE OG STATEN

#### II.1 Indledning

##### **Kommunerne har et stort ansvar**

Amtskommunerne og kommunerne har ansvaret for 60 pct. af de offentlige udgifter. I en international sammenligning er der en høj grad af decentralisering af både ansvaret og finansieringen af de offentlige udgifter i Danmark. Derfor er det vigtigt at analysere, om strukturen i den offentlige sektor i Danmark er hensigtsmæssig, herunder om samspillet mellem stat, kommuner og amtskommuner fungerer effektivt.

##### **Hovedstrukturen uændret siden 1970** ...

Hovedstrukturen i fordelingen af opgaver mellem stat, amtskommuner og kommuner har ligget fast, siden kommunalreformen blev gennemført i 1970. Udviklingen frem til starten af 1990'erne gik i retning af, at ansvaret for en række offentlige opgaver blev yderligere decentraliseret. Ændringerne medførte også et større lokalt ansvar for finansieringen af udgifterne, idet omfanget af refusionsordninger samt refusionsprocenter blev nedsat. I 1990'erne er udviklingen imidlertid gået i retning af, at folketinget har ønsket mere direkte at påvirke normer og standarder på velfærdsområder, som er amtskommunernes og kommunernes ansvar. Pasningsgarantien på børnepasningsområdet og ventelistegarantier på sygehusområdet er eksempler herpå. På baggrund af den udvikling, der er sket siden kommunalreformen, kan der stilles spørgsmål ved, om den nuværende struktur er hensigtsmæssig, og hvis ikke, hvilke ændringer der er behov for. Mere konkret kan man stille spørgsmålet, om opgavefordelingen mellem stat, kommuner og amtskommuner er den rigtige.

##### **... men er der behov for ændringer?**

Kapitlet er færdigredigeret den 13. maj 2002.

**Hvor stor er selvbestemmelsen?**

Et af formålene med at decentralisere den offentlige sektors opgaver er at lade omfanget og kvaliteten afgøre af lokale ønsker. Retten til selvbestemmelse er værdifuld. Herved styrkes de økonomiske og politiske incitamenters til at finde effektive lokale løsninger. Det betyder, at der er mulighed for lokalt at prioritere mellem ydelser og fastlægge et serviceniveau, der ligger over eller under gennemsnittet, hvis det er et lokalt ønske. Kommunerne har ansvaret for både løsningen og finansieringen af mange af velfærdsstatens centrale opgaver. Staten har lagt retningslinjer og minimumsstandarder for nogle af de opgaver, kommunerne og amtskommunerne har ansvaret for, mens der på andre områder er frie rammer. Det er derfor af interesse at få en vurdering af, hvor store kommunernes og amtskommunernes frihedsgrader er for de forskellige udgiftsområder.

**Er rammerne korrekte for en effektiv kommunal produktion?**

Det er vigtigt at sikre, at de lovgivnings- og incitamentsmæssige rammer for udførelsen af de kommunale opgaver understøtter en effektiv løsning af disse. Forskelle i kommunernes udgifter kan skyldes, at nogle kommuner udfører opgaverne mindre effektivt. Det kan være et tegn på at rammerne for udførelsen af de kommunale opgaver ikke er hensigtsmæssige. Der er derfor behov for analyser af, hvor effektive kommunerne er i udførelsen af deres opgaver, herunder om kommunens størrelse har betydning.

**Hvad betyder kommunale karakteristika ved flytning?**

Forskelle i omfanget og karakteren af de offentlige ydelser kan også have betydning for, hvor folk bosætter sig. Det er i kapitlet undersøgt, om borgerne, når de flytter, inddrager forskelle i de kommunale ydelser og skatter ved valg af kommune.

**Hvilke finansieringskilder?**

En stor del af kommunernes og amtskommunernes udgifter finansieres af egne skatter i form af indkomstskatter og grundskyld, samt brugerbetaling. Hertil kommer indtægter fra statstilskud og refusioner fra staten. Spørgsmålet er, om den nuværende sammensætning af finansieringskilder er hensigtsmæssig.

**Er udligningen tilstrækkelig og skaber det**

Der er stor forskel i kommunernes økonomiske vilkår. Disse forskelle udjævnes delvist gennem det kommunale udlignings-system. De spørgsmål, der naturligt rejser sig i forbindelse med et sådan system, er, om niveauet for omfordelingen mellem

### **incitamentsproblemer?**

kommunerne er rimeligt ud fra fordelingsmæssige betragtninger, og om omfordelingen mellem kommunerne skaber uheldige incitamentsvirkninger. Betyder udligningen eksempelvis, at der ikke er en tilstrækkelig tilskyndelse til at skabe nye arbejdspladser i en kommune, eller at der er tilskyndelse til at flytte sociale problemer ud af kommunen?

### **Styringen af kommunerne**

Den overordnede struktur- og konjunkturpolitik varetages bedst af staten, og der er derfor behov for at sikre, at de beslutninger, kommunerne og amtskommunerne træffer, er i overensstemmelse med hensynet til den overordnede udvikling i de offentlige udgifter og skatter. Formålet med de årlige kommuneforhandlinger er at sikre denne koordinering. Erfaringen med disse forhandlinger viser, at kommunerne kun i et vist omfang overholder de indgåede aftaler for udviklingen i skattesatser og udgifter. Det er derfor et spørgsmål, om aftalerne kan indrettes, så de bliver overholdt, uden at det indebærer unødvendige restriktioner på kommunes selvbestemmelse.

### **Kapitlets struktur**

I afsnit II.2 redegøres for principper for bestemmelsen af, hvilke opgaver der bedst varetages af staten, og hvilke opgaver det er hensigtsmæssigt at overlade til kommuner og amtskommuner. Afsnit II.3 indeholder en beskrivelse af kommunernes og amtskommunernes opgaver og af forskelle i karakteristika mellem kommunerne og mellem amtskommunerne, som f.eks. skattesatser, serviceniveau og sociale karakteristika. I afsnit II.4 diskuteres forskelle i effektiviteten af kommunale ydelser samt hvorvidt forskelle i skattesatser og serviceniveau mellem kommunerne har betydning for, hvor borgerne bosætter sig. I afsnit II.5 gennemgås det kommunale udligningssystem, og incitamentsvirkningerne i systemet diskuteres. Statens overordnede styring af kommuner og amtskommuner er emnet for afsnit II.6. Der afsluttes med politikanbefalinger i afsnit II.7.

## **II.2 Central eller decentral offentlig sektor**

### **Organiseringen har betydning**

Den offentlige sektors organisering har stor betydning for et lands samlede velfærd og for udbyttet af de ressourcer, den offentlige sektor lægger beslag på. Et centralt spørgsmål, der stilles i forbindelse med organiseringen af den offentlige sektor,

er således, om staten, kommunerne eller amtet skal bestemme, om en aktivitet skal iværksættes, herunder omfang og krav til opgaveløsningen.<sup>1</sup> I forlængelse af denne beslutning skal det afgøres, af hvem og hvordan aktiviteten skal finansieres. Det skal ligeledes fastlægges, om det offentlige selv skal producere ydelsen eller overlade det til andre.

### **Decentralisering har fordele**

Der er generelle fordele ved, at økonomiske beslutninger fastlægges decentralt, fordi der lokalt må forventes at være bedre information om borgernes ønsker og om produktionsforholdene. Derved bliver der skabt bedre overensstemmelse mellem borgernes ønsker og udbuddet af ydelser. Dertil kommer, at det ud over økonomiske forhold kan have en selvstændig værdi i form af øget demokratisk og lokal indflydelse i forbindelse med lokale prioriteringer, således som påpeget i den politologiske litteratur; se f.eks. Bogason (1997) og Christensen mfl. (2001).<sup>2</sup>

### **Også argumenter for centralisering**

Der er imidlertid også en række situationer, hvor der er argumenter for en centralisering af beslutningen eller af produktionen. Eksempelvis er det en fordel at være fælles om retsvæsnen, fordi det omfatter alle, og fordi ingen kan eller skal udelukkes fra at kunne bruge det. Ligeledes kan beslutninger, der træffes af en enkelt kommune, have betydning for andre kommuner. Eksempelvis vil tilladelse til forurening af vandløb i en kommune kunne betyde, at nabokommunens vandløb også bliver forurennet. Derfor kan regulering af fælles områder ikke kun baseres på én kommunes prioriteringer. Hvis der er stordriftsfordele i produktionen, er der også en økonomisk fordel ved at centralisere, forudsat at disse fordele er større end eventuelle styrings- og kontrolomkostninger. Sådanne fordele findes f.eks. for naturlige monopoler i dele af forsyningsvirksomhederne.

- 1) De principielle betragtninger, der diskuteres i dette afsnit, kan også anvendes i relation til en diskussion af arbejdsdelingen mellem EU og de enkelte medlemslande.
- 2) Ud fra en politologisk vinkel er fordelene ved decentralisering desuden, at det øger den politiske deltagelse, indebærer større magtdeling, kan styrke den politiske stabilitet, mindsker styrings- og kontrolomkostningerne samt skaber organisatoriske innovationer i opgaveløsningen.

### **Institutionel konkurrence kan skabe problemer**

På en række områder er ansvaret for at udbyde serviceydelser placeret i det offentlige, fordi et konkurrencemarked ikke sikrer, at disse ydelser udbydes, eller ikke sikrer et tilstrækkeligt udbud. I sådanne tilfælde kan indførelse af en konkurrencelignende situation eller decentralisering af produktionen genindføre de problemer, der gav anledning til, at velfærdsstaten overtog opgaven, jf. Sinn (1997). Eksempelvis kan private forsikringer mod indkomstbortfald ved arbejdsløshed betyde, at forsikringsomfanget bliver for lavt, fordi personer med lav risiko ikke vil tegne forsikringer og dermed ikke bidrager til finansieringen. Hvis ansvaret for arbejdsløshedsforsikring blev en decentral, offentlig opgave, kunne borgere med lav risiko for arbejdsløshed reducere deres bidrag til finansieringen ved at flytte til en anden kommune. Dermed er de problemer, konkurrencen skabte, blevet genindført ved en decentral offentlig forsikringsordning. Derfor er det alt i alt hensigtsmæssigt, at arbejdsløshedsforsikring er en statslig opgave.

### **Ikke et enten – eller**

Når det skal afgøres, hvorvidt beslutninger om og produktionen af offentlige ydelser skal foregå centralt eller decentralt, skal fordele og ulemper ved de to organisationsformer afvejes over for hinanden. Der er således nogle ydelser, hvor en central beslutning og produktion er at foretrække, mens decentralisering er fordelagtig for andre ydelser.

### **Stabiliseringspolitik en statslig opgave**

Makroøkonomisk stabiliseringspolitik varetages bedst af en central myndighed. Det skyldes, at de lokale økonomier normalt er stærkt integreret, og derfor vil f.eks. en ekspansiv politik i en enkelt kommune i betydeligt omfang påvirke aktiviteten uden for den pågældende kommune. Decentrale myndigheder med ansvar for lokal stabiliseringspolitik vil ikke i tilstrækkeligt omfang tage hensyn til de afledte konsekvenser for andre kommuner. En central myndighed kan også sikre, at udgiftspolitikken er afstemt i forhold til penge- og valutakurspolitikken. En fælles stabiliseringspolitik indebærer endvidere, at den økonomiske risiko bæres i fællesskab. En central stabiliseringspolitik kan dog kun i begrænset omfang tage hensyn til geografiske forskelle i konjunkturudviklingen, fordi statslige instrumenter almindeligvis er af generel karakter. Dette kan i tilfælde af store eller hyppige decentrale asymmetriske stød gøre en central stabiliseringspolitik mindre hensigtsmæssig.

**Fordelingspolitik er også primært en statslig opgave**

Omfordeling af indkomster kan opfattes som en social forsikring, der udjævner risici for indkomsttab mellem personer. Der er størst økonomisk fordel ved at dele risiko, hvis der er et stort og heterogent befolkningsgrundlag. Derfor er det en fordel, at omfordelingsopgaven varetages af en central myndighed. Fordelingspolitikken kan også opfattes som et nationalt "offentligt gode", fordi en helt eller overvejende decentral fordelingspolitik kan indebære en for lav støtte til lavindkomstfamilier. Det skyldes, at en kommune, der gennemfører en politik, som resulterer i en kraftigere omfordeling fra mere velstillede til mindre velstillede, end andre kommuner, løber en risiko for at tiltrække lavindkomstfamilier, mens mere velstillede familier flytter til andre områder.

**Skattepolitik skal også have et betydeligt centralt element**

Skattepolitikken har klare fordelingsmæssige virkninger, og fordelingspolitikken varetages, som anført, bedst af den centrale myndighed. Også af andre grunde anvendes en række skatteinstrumenter mest hensigtsmæssigt af centrale myndigheder, idet eksternaliteter indebærer, at der kan opstå en uensigtsmæssig skattekonkurrence. Hvis decentrale myndigheder f.eks. kunne fastsætte momssatsen og skattesatsen for kapitalindkomst, ville satserne blive nedsat for at tiltrække virksomheder og kunder til lokale forretninger.

**Forskelle i borgernes ønsker kan imødekommes decentralt**

Der er således flere forhold, der trækker i retning af en centralisering, men et helt afgørende argument for decentralisering på en række områder er, at kun en decentral myndighed kan tage hensyn til forskelle i befolkningens ønsker til offentlig service. Decentralisering af beslutningen om at iværksætte offentlige serviceopgaver hviler på det forhold, at der er forskelle i borgernes ønsker til offentlige ydelser, samt at fordelingen ved mange af de serviceydelser, det offentlige tilbyder, er begrænset til et lokalt område.

**Borgerne får indflydelse**

Ved decentralisering kan den enkelte kommune selv bestemme, hvilke serviceydelser den udbyder, og forskelle i borgernes ønsker kan afspejle sig i de skat-service-pakker, kommunerne udbyder. Borgerne har indflydelse på udbuddet af lokale serviceydelser, bl.a. via deres stemmeafgivelse til de lokale valg. Desuden kan borgernes valg af bopælskommune afhænge

af, hvor skat-service-pakken er bedst i overensstemmelse med deres ønsker.<sup>3</sup>

### **Kommunal finansiering skal understøtte decentraliseringen**

Når borgerne i nogle kommuner vælger et højere serviceniveau, skal finansieringen udformes sådan, at prisen for det høje serviceniveau betales af borgerne i den pågældende kommune. Dette kræver, at der anvendes finansieringsformer, der sikrer, at borgerne pålægges omkostningerne ved det valgte serviceniveau. Dette kan være i form af højere indkomstskatter, grundskyld eller brugerbetaling. Hvilke indtægtskilder der ud fra økonomiske overvejelser er at foretrække, afhænger af, hvilke typer af ydelser der er på tale.

### **Grundskyld er en god lokal skat**

Grundskyld (ejendomsskat) pålægges – modsat indkomstskat – en ikke-mobil skattekilde og er derfor anvendelig til finansiering af kommunale udgifter, fordi borgerne, der bor i kommunen, betaler skatten, og et højere serviceniveau vil betyde en højere grundskyld. Desuden er grundskyld mindre forvridende end indkomstskatten, jf. Det Økonomiske Råd (2001a).<sup>4</sup>

### **Grundskyld kan bidrage til reduktion af omkostninger**

Brug af grundskyld til finansiering af serviceydelser i relation til boliger kan også gøre de budgetansvarlige enheder mere omkostningsbevidste, jf. Borge og Rattsø (2001). En undersøgelse foretaget på norske data understøtter, at der kan være en sådan mekanisme. Den viser konkret, at omkostningerne til renovation er lavere i kommuner, der anvender grundskyld som finansieringskilde i stedet for en generel skat. Sammenhængen mellem omkostningsbevisthed og finansieringsform går via påvirkningen af grundværdierne, og en øget grundskyld vil betyde et fald i grundværdierne. Dette skaber en sammenhæng mellem ejendomsværdierne og budgettets størrelse.

### **Lokalt udbud af private goder**

Mange af de ydelser, de decentrale myndigheder tilbyder, er enten nært beslægtede eller rene private goder. Det er således alene den enkelte bruger, der opnår glæden ved ydelsen. Mange

3) Modellen, der beskrives her, benævnes Tiebout-modellen, jf. f.eks. gennemgangen i Pedersen (1996). Tiebout-modellen anses for central i forklaringen af fordelene ved decentralisering.

4) OECD (2002) har af samme årsag foreslået, at øgede kommunale udgifter finansieres af grundskyld frem for øgede indkomstskatter.

goder kan ofte uden større problemer udbydes på det private marked. Når det offentlige i en række tilfælde alligevel udbyder dem, kan det være et politisk ønske om at sikre borgerne et vist omfang og en vis kvalitet af disse ydelser (merit-gode). Det kan også skyldes fordelingsmæssige hensyn. Et andet argument er, at det kan nedbringe omkostningerne for den enkelte, at kommunerne står som udbyder, hvis der er stordriftsfordele i produktionen, eller hvis ydelserne faktisk har træk fælles med rene offentlige goder. Sådanne goder omtales i den økonomiske litteratur som klub-goder. Eksempler på det sidste er fælles sportsanlæg.

### **Finansiering og ydelsens karakter**

Der skal endvidere være sammenhæng mellem karakteren af de ydelser, der tilbydes, og valget af finansieringsform for disse. Når de offentlige ydelser har karakter af forsikring mod indkomstbortfald (f.eks. førtidspension), er det bedst, at finansieringskilden er en generel skat, og befolkningsgrundlaget til finansiering af den type ydelser skal som nævnt være stort og heterogent. Hvis ydelsen i høj grad har karakter af et privat gode (f.eks. børnepasning), kan den være helt eller delvist finansieret af brugerbetaling. I den forbindelse skal de fordelingsmæssige aspekter dog indgå i overvejelsen af finansieringsformen.

### **Forskelle i skatteprocenter skal afspejle serviceforskelle**

De økonomiske vilkår varierer mellem de forskellige dele af landet, og de enkelte kommuners udgangspunkt for at finansiere et givet kommunalt serviceniveau via indkomstskatten er derfor langt fra ens. For at undgå store forskelle mellem kommunerne er det nødvendigt at udligne forskellene i de økonomiske vilkår, hvis forskellene i de kommunale skatteprocenter altovervejende skal afspejle forskelle i omfanget og kvaliteten af de ydelser, kommunerne stiller til rådighed.

### **Decentralisering øger omkostningsbevistheden**

En anden fordel ved decentralisering er, at forskelle i lokale omkostninger indgår, når omfanget af og kvaliteten for de offentlige ydelser fastlægges lokalt, jf. Oates (1999). Eksempelvis er det hensigtsmæssige niveau for støj sandsynligvis ikke det samme i Københavns centrum som på Læsø, når alle fordele og ulemper ved at nedbringe støjniveauet medtages.



## **Sammenligning af omkostninger**

Decentralisering kan øge omkostningsbevidstheden, når flere producerer den samme ydelse, og der er gennemsigtighed med hensyn til forholdene i de forskellige kommuner. Det gør det muligt at sammenligne omkostningerne, og derved skabes en form for konkurrence mellem de lokale enheder. Dette kan medføre lavere omkostninger.<sup>5</sup> Endvidere giver decentralisering muligheder for frugtbare eksperimenter og innovationer, som andre enheder kan lære af, til forskel fra centralt fastlagte opgaveløsninger.

## **Størrelsen af organisationen**

For en række af de ydelser, der udbydes lokalt, vil omkostningerne pr. enhed falde med produktionens størrelse, men kun op til et givet niveau. Derefter vil omkostningerne stige eller kvaliteten falde. Der er ikke nogen økonomisk fordel i at oprette decentrale enheder, hvor opgavens art og produktionsforhold ikke passer sammen med størrelsen.

## **Mindske moral hazard**

Decentralisering af beslutninger om at tilbyde den enkelte borger en offentlig ydelse kan også begrænse moral hazard og egentlig snyd. Moral hazard hentyder til, at den enkelte ikke gør nok for at undgå at komme i en situation, hvor vedkommende har behov for en offentlig ydelse. Det resulterer i uhenigtsmæssigt højt forbrug af den pågældende ydelse. I mindre samfund er der således mulighed for et mere direkte kendskab til den enkelte borgers personlige forhold og for at påvirke den enkeltes adfærd, end det centrale niveau har mulighed for.

## **Krav til decentralisering: befolkningsgrundlag og åbenhed**

For at realisere fordelene ved decentralisering er der en række forhold, der skal være opfyldt. For det første er det vigtigt, at den decentrale enhed har et befolkningsgrundlag, der er passende i forhold til produktion og finansiering af de ydelser, den udbyder. For det andet er det vigtigt, at staten understøtter vilkårene for åbenhed om omkostningerne og kvaliteten af de ud-

- 5) Hypotesen er, at en central myndighed ikke producerer til de laveste omkostninger på grund af "beslutningsfejl". De fremkommer, hvis bureaukrater og politikere ikke primært tager hensyn til borgernes nytte (se f.eks. Niskanen (1975) for en uddybning af disse betragtninger). Når flere decentrale myndigheder frembringer ydelsen, indebærer det, at sammenligningen af omkostningerne skaber en form for konkurrence, der vil nedbringe omkostningerne.

budte ydelser bedst muligt. Det kan ske ved at offentliggøre analyser af sådanne forskelle. Det skal sikre, at omkostningerne holdes nede, og at en højere betaling afspejler forskelle i kvaliteten eller omfanget af de offentlige ydelser. Analyserne gør det muligt for borgerne at sammenligne omkostningerne samt omfang og kvalitet af ydelserne imellem enhederne og ved næste valg at straffe de politikere, der ikke holder omkostningerne nede. Alternativt kan de utilfredse borgere flytte. Tilsammen betyder det, at fordelene ved en decentralisering er størst, når mobilitetsomkostningerne er små, og der er god og offentlig tilgængelig information om omkostningerne og kvaliteten af ydelserne.

### **Den der bestiller musikken betaler**

De decentrale myndigheder har ansvaret for finansieringen, når de selv bestemmer omfanget og kvaliteten af de ydelser, borgerne tilbydes. Omvendt bør den centrale myndighed have ansvar for finansieringen, hvis den fastlægger meget klare normer for de ydelser, der tilbydes lokalt.

### **Decentralisering betyder forskelle**

Decentralisering kan resultere i, at de ydelser, borgerne tilbydes, vil variere alt efter, hvor man er bosiddende. Det kan både være i omfanget, kvaliteten og den konkrete udformning af ydelsen. Disse forskelle skal der være politisk vilje til at acceptere, og det må nødvendigvis ikke opfattes som et brud på velfærdssamfundets præmis om "lige muligheder" for alle. Hvis forskellene i de offentlige ydelser ikke kan accepteres, er de beskrevne fordele ved decentraliseringen væsentlig mindre.

### **Fungerer decentraliseringen godt nok?**

Der kan således ikke uden nærmere analyser gives svar på spørgsmålet, om der er en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem forskellige niveauer i den offentlige sektor. Er der områder, hvor decentraliseringen er gået for vidt, eller hvor den ikke er vidtgående nok? Er der for mange kommuner, og er der behov for både kommuner og amtskommuner? Har de decentrale enheder korrekte incitamenter på udgifts- og indtægtssiden? Sidst, men ikke mindst kan man stille spørgsmålet: Hvis der ikke er politisk vilje til at acceptere forskelle i de offentlige ydelser i de forskellige decentrale enheder, er det så meningsfuldt at opretholde en decentral organisering af den offentlige sektor?

## II.3 Kommunernes opgaver

### Grænser for den kommunale selvbestemmelse

Den kommunale sektors beføjelser er nævnt allerede i grundloven, hvor der står “Kommunernes ret til under statens tilsyn at styre deres anliggender ordnes ved lov”. Staten kan pålægge kommunerne opgaver, men kan også fratage kommunerne opgaver. Opgaver som folkeskolen og daginstitutioner er pålagt kommunerne igennem lovgivning, mens opgaver som forsvar og udenrigspolitik ikke må udføres kommunalt. Samtidig må kommunerne som udgangspunkt ikke drive handel, håndværk og industri, og kommunerne må ikke yde støtte til enkeltpersoner og virksomheder. Denne begrænsning skal sikre private virksomheder mod urimelig konkurrence og mod begunstiggelse af enkeltpersoner.

### Selvstændighed på indtægtsiden

Kommunerne har en selvstændig skatteudskrivningsret og ansvaret for budgetlægningen. Men der er begrænsninger i denne ret. Således skal den kommunale grundskyld som minimum udgøre 6 promille, og den må maksimalt udgøre 24 promille. De kommunale myndigheders mulighed for at optage lån er dertil stærkt begrænset. Det er som udgangspunkt kun muligt at optage lån svarende til anlægsudgifterne for de takstfinansierede forsyningsvirksomheder og visse andre typer af kommunale anlægsopgaver. Reglerne indebærer en meget begrænset gældsætning i kommunerne. Den langfristede gæld i de danske kommuner udgør således p.t. kun omkring 10 pct. af deres udskrivningsgrundlag.

### Beslutning, udførelse og finansiering

Kommunerne varetager en lang række offentlige serviceopgaver, jf. tabel II.1. Nogle af disse opgaver er fastsat fra centralt hold igennem lovgivning, mens andre er kendetegnet ved en højere grad af frivillighed. Beslutningen om den kommunale serviceproduktion er dermed delt mellem stat og kommune. Finansieringen sker primært igennem den kommunale skatteudskrivning, men kommunerne modtager samtidig bloktilskud fra staten og refusion for visse overførsler. Hovedparten af kommunernes indtægter stammer fra egne skatter. Den kommunale produktion drives i stor udstrækning af kommunerne selv; kun på enkelte områder køber kommunerne serviceydelser af private firmaer. I dette afsnit behandles variationen i de kommunale karakteristika og i produktionen af service.

Tabel II.1 De væsentligste offentlige opgaver fordelt på sektorer

Stat	Amter	Kommuner
Politi, forsvar og retsvæsen	Sygehusområdet	Grundskoleuddannelse
Udenrigstjeneste og udviklingsbistand	Sygesikring	Børnepasning
Videregående uddannelser	Gymnasier og HF	Ældrepleje
Erhvervs-skoleuddannelser	Omsorg for fysisk og psykisk handicappede	Biblioteker
Forskning	Kulturelle aktiviteter	Sportsfaciliteter
Sygedagpenge, børnetilskud og folkepensioner	Regional offentlig persontransport	Visitering og udbetaling af kontanthjælp, førtidspension og andre sociale ydelser
Arbejdsløshedsforsikring og arbejdstilsyn		Aktivering og beskæftigelsesprojekter for ikke-forsikrede ledige
		Forsyningsvirksomhed
		Miljøforanstaltninger
		Redningsberedskab

Kilde: Indenrigsministeriet (1998a).

### Stor del af offentlig service i kommuner

En stor del af den offentlige service tilvejebringes gennem den kommunale og amtskommunale sektor. Således var knap 60 pct. af alle offentligt ansatte beskæftiget i kommunerne og 20 pct. i amterne i år 2001. Denne andel må forventes at stige, fordi meropgaverne i forbindelse med den forventede vækst i antallet af ældre primært er placeret i kommuner og amter.

De vigtigste serviceopgaver i kommunerne er folkeskolen, børnepasning og ældrepleje, mens de vigtigste opgaver i amterne er driften af gymnasier, sygehuse samt sygesikringen, jf. tabel II.2. Kommunernes nettodrifudsudgifter<sup>6</sup> er vokset med 64 pct. i årets priser fra 1992 til 2001, mens amternes nettodrifudsudgifter er steget med 56 pct. i samme periode. De samlede pris- og lønstigninger har fra 1992 til 2001 udgjort 21 pct. i kommunerne og 27 pct. i amterne. Både kommuner og amters netto-

6) Nettodrifudsudgifterne er opgjort som de samlede udgifter minus brugerbetaling. De statslige refusioner er ikke modregnet i udgifterne.

Tabel II.2 Kommuner og amters opgaver, nettodriftsudgifter

	Kommuner			Amter		
	1992	2000	2001	1992	2000	2001
	----- Pct. -----					
Byudvikling og miljø	2	2	2	1	1	1
Forsyning	-3	-1	-1	0	0	0
Trafik	3	3	3	4	3	4
Undervisning og kultur	24	23	23	13	11	10
- Heraf folkeskoler	20	19	19	•	•	•
Sygehusvæsen	•	•	•	49	48	47
Sygesikring	•	•	•	16	17	16
Social og sundhedsvæsen	61	63	62	12	15	15
- Heraf daginstitutioner	11	12	11	•	•	•
Administration	13	11	12	5	5	7
I alt	100	100	100	100	100	100
I alt, mia. kr.	96,4	150,1	158,4	47,3	71,2	74,2
I alt, i pct. af BNP	10,9	11,6	11,8	5,3	5,5	5,5

Anm.: Oplysningerne fra 2001 er budgetterede udgifter. Opgørelsen er eksklusivt København og Frederiksberg. Der er offentliggjort budgetoplysninger for 2002, men på grund af indførelsen af grundtakstmodellen er disse ikke sammenlignelige med tidligere år.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistiske efterretninger, Offentlige finanser* 2001:1, 2001:13 og *Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance* 1993:11.

driftsudgifter er steget kraftigere end BNP i perioden 1992 til 2001. Men fordelingen på opgaver har været nogenlunde konstant i både kommuner og amter.

### Lille indflydelse på overførslerne

De sociale ydelser som kontanthjælp og førtidspension er fastlagt fra statens side. Den enkelte kommune har derfor ingen direkte mulighed for at påvirke størrelsen af disse, men kan påvirke antallet af modtagere gennem visitation og aktivering. Den mest markante undtagelse er de personlige tillæg til pensionister, der blandt andet består af varmhjælp og medicintil-

skud, hvor der er nogen kommunal indflydelse på praksis.<sup>7</sup> Variationer i kommunernes udgifter til sociale ydelser skyldes derfor primært forskelle i sammensætningen af befolkningen.

### **Stor variation i antallet af indbyggere**

Antallet af indbyggere varierer betragteligt mellem de 275 kommuner, jf. tabel II.3.<sup>8</sup> Den mindste kommune har ca. 2.300 indbyggere (Læsø), og den største kommune har næsten ½ mio. indbyggere (København), men over halvdelen af kommunerne har mellem 5.000-15.000 indbyggere.<sup>9</sup> Der er også variation i amtskommunernes indbyggertal. Således er indbyggertallet i Bornholms amtskommune på 44.000, mens Århus amtskommune har godt 640.000 indbyggere. Den enkelte kommune og amtskommunes opgaveportefølje er den samme uanset størrelse.

### **Store forskelle mellem kommuner**

Der er store forskelle i befolkningens karakteristika i den enkelte kommune, jf. spredningsmålet i tabel II.4. Det pågældende mål er beregnet ved at rangordne kommunerne efter borgerenes gennemsnitsværdier for det pågældende karakteristikum. Dernæst fjernes de mest ekstreme observationer. Det mål, der er angivet som 10-percentil, angiver værdien af det pågældende karakteristikum for den kommune, hvor netop 10 pct. af kommunerne har lavere værdier af den pågældende variabel. For 90-percentilen har netop 10 pct. af kommunerne en højere værdi end den valgte kommune. Spredningen mellem kommunerne kan dernæst sammenfattes i et enkelt tal ved at dividere de to værdier med hinanden. Dette er gjort i sidste søjle.

- 7) Der er i Finansloven for 2002 afsat et beløb på 30 mio. kr. til at ændre reglerne for varmetillæg. Samtidig er der blevet igangsat en undersøgelse af praksis for tilkendelse af personlige tillæg.
- 8) Fra 2003 vil der være 271 kommuner i Danmark, fordi de fem kommuner på Bornholm slås sammen til en kommune.
- 9) Københavns Kommune varetager samtidig de amtslige opgaver i kommunen, hvilket også er tilfældet for Frederiksberg Kommune. Frederiksberg har ca. 90.000 indbyggere.

Tabel II.3 *Fordeling af kommunerne efter antallet af indbyggere, 1/1-2002*

	<b>Antal</b>
0-1.999	0
2.000-4.999	16
5.000-9.999	118
10.000-14.999	53
15.000-19.999	26
20.000-29.999	23
30.000-50.000	22
50.000-100.000	13
Over 100.000	4

Anm.: København og Frederiksberg indgår i denne og alle efterfølgende tabeller over kommunerne, medmindre andet er nævnt.

Kilde: Danmarks Statistik: *Statistiske Efterretninger, Befolkning og valg* 2002:1.

### **Stor variation i sociale indikatorer**

Spredningen i befolkningens alderssammensætning er forholdsvis beskeden. Kun for andelen af ældre er der større forskelle mellem kommuner. For fuldtidsledige og børn af enlige forsørgere er der mere variation, hvor kommunerne med høje værdier har dobbelt så høje andele som kommuner med lave sociale indikatorer. For de almene boliger og statsborgere fra 3.-lande er forskellene betydelig større.

### **Forskelle betyder variation i udgiftsbehov**

Ovenstående opgørelse giver ikke et billede af variationen i kommunernes udgiftsbehov, fordi de høje udgifter er knyttet til både de ældste og de yngste. Kommuner med mange ældre vil have store udgifter til ældrepleje, mens kommuner med mange børnefamilier vil have store udgifter til folkeskole og daginstitutioner. For at beregne den enkelte kommunes udgiftsbehov tages der udgangspunkt i kommunernes regnskaber. Herfra fordeles de enkelte udgifter på aldersgrupper. Det beregnes således, hvor meget den enkelte aldersgruppe påvirker kommunens udgifter. I beregningen af udgiftsbehov indgår endvidere sociale kriterier. De sociale kriterier er blandt andre antallet af børn af enlige forsørgere og antal udlændinge fra 3.-lande. Når

Tabel II.4 Kommunernes befolkningssammensætning, 2002

	Gns.	10-percentil	90-percentil	90p/10p
	----- Pct. -----			
Andel 0-16-årige	20,9	19,5	24,7	1,27
Andel 17-66-årige	66,1	61,8	66,9	1,08
Andel over 67 år	13,0	10,5	16,7	1,59
Fuldtidsledige pr. 100 17-66-årige	4,2	2,9	6,1	2,10
Statsborgere fra 3.-lande pr. 100 indbyggere	3,35	0,81	3,89	4,80
Børn af enlige forsørgere pr. 100 0-17-årige	13,9	7,6	16,5	2,17
Andel almennyttige boliger	19	4	26	6,50

Anm.: Oplysningerne vedrørende almene boliger og statsborgere fra 3.-lande vedrører 2001, oplysninger om fuldtidsledige og børn af enlige vedrører 2000. 3.-lande er alle lande ekskl. EU, Norden og Nordamerika.

Kilde: Indenrigsministeriet (2002).

der tages udgangspunkt i de kommunale regnskaber, kan der være en tendens til at undervurdere udgiftsbehov til eksempelvis ældre, fordi kommuner med mange ældre af budgetmæssige årsager kan blive tvunget til at have relativt lave ældreudgifter pr. person. Udgiftsbehovene varierer med 14 pct. fra 10-percentilen til 90-percentilen, jf. tabel II.5.

### **Serviceniveau bestemmes fra udgiftssiden**

For at vurdere den enkelte kommunes serviceniveau benyttes nettodriftsudgifter divideret med de forventede udgifter bestemt ved udgiftsbehov.<sup>10</sup> Denne metode kan være problematisk, hvis

- 10) For at sikre, at store udsving i anlægsvirksomhed ikke får lov at påvirke opgørelserne i det enkelte år, er det valgt at benytte driftsudgifter. Denne metode giver til gengæld misvisende resultater, fordi der er forskelle i kommunernes måde at drive institutioner på. Nogle kommuner lader private firmaer eje og vedligeholde daginstitutioner og folkeskoler. Denne driftsmetode medfører lavere anlægsudgifter, men til gengæld højere løbende driftsudgifter til leje af lokaler. Derudover kan der være forskelle i kommunernes konteringsprincipper, hvilket kan skævvride opgørelsen af serviceniveauet på de enkelte områder.



Tabel II.5 Kommunernes udgiftsbehov, service og skat, 2002

	Gns.	10-percentil	90-percentil	90p/10p
Udgiftsbehov pr. indb., kr.	27.983	25.777	29.299	1,14
Serviceniveau	1,00	0,94	1,07	1,14
Beskatningsgrundlag før udligning	123.170	99.971	136.392	1,36
Beskatningsgrundlag efter udligning	123.525	116.024	130.530	1,13
Skat/service	1,00	0,93	1,08	1,16
Amts- og kommuneskat, pct.	32,6	31,6	34,2	1,08
Grundskyld, promille	14	6	21	3,50

Anm.: I beskatningsgrundlaget efter mellemkommunal udligning er der indregnet støtte til kommuner med et særligt lavt beskatningsgrundlag. Udgiftsbehov, serviceniveau, beskatningsgrundlag før udligning og skat/service vedrører 2001.

Kilde: Indenrigsministeriet (2002).

udgifterne er afhængige af andre forhold end forskelle i service. En ineffektiv kommune kan have højere udgifter, uden at det giver sig udslag i højere service. Målet indeholder således både forskelle i service og forskelle i effektivitet. Målt ved hjælp af denne metode kan der være betydelige forskelle i serviceniveauet i de enkelte kommuner. Hvis det antages, at der ikke er betydelige forskelle i effektivitet i de to kommuner, der er angivet i tabel II.5, har kommunen med høj service en service, der er 14 pct. større end kommunen med lav service. Forskellen mellem det højeste og laveste serviceniveau blandt alle kommuner udgør 36 pct.

### Generelt mindre forskelle i skat

Forskelle i serviceniveau bliver ikke afspejlet fuldt ud i skattebetalingen. Der er således mindre forskelle mellem indkomstskatten i de enkelte kommuner. Forskellen mellem 10-percentilen og 90-percentilen udgør 8 pct., mens forskellen mellem de to ekstreme kommuner udgør 22 pct. Der er samtidig meget store forskelle på kommunernes beskatning af grundværdier. Den højeste grundskyldspromille er 24, mens den laveste er 6 promille. Kommunerne udnytter dermed hele det spænd, som lovgivningen sætter for opkrævning af grundskyld.

### **Skat i forhold til service indikerer borgernes betaling**

For at bestemme sammenhængen mellem, hvor meget borgerne i den enkelte kommune betaler i skat, og hvor meget de modtager i service, divideres beskatningsniveauet med det beregnede mål for serviceniveau.<sup>11</sup> Et mål for skattetrykket sættes dermed i forhold til et mål for serviceniveauet. Hvis kommunen har et lavt skat/service-forhold betaler kommunens borgere relativt lidt for den leverede service. Dette mål indeholder selvfølgelig nøjagtig de samme fejlkilder som servicemålet i sig selv. Forskellen mellem den billige og den dyre kommune i tabel II.5 udgør 16 pct., mens forskellen mellem den billigste og den dyreste kommune blandt alle kommuner udgør 49 pct.

### **Lavere indkomstskat i hovedstadsregionen**

Der er betydelige forskelle mellem hovedstadsregionen og resten af landet.<sup>12</sup> Den samlede skatteprocent er 1,1 pct. lavere i hovedstadsregionen, mens grundskyldspromillen er 1,2 promille højere. Samtidig er den kommunale service generelt højere, det gennemsnitlige serviceniveau i hovedstadsregionen er 1,04, mens den er 0,98 i resten af landet. Forskellene viser sig også i skat/service forholdet, der udgør 0,94 i hovedstadsregionen og 1,04 i resten af landet. Lands gennemsnittet for begge indeks udgør 1,00. Borgerne i hovedstadsregionen betaler dermed noget mindre for den samme offentlige service. Samtidig vil det på grund af den tættere beliggenhed også være nemmere for borgerne i hovedstadsregionen at benytte andre kommuners service. Dette gælder specielt for kulturområdet. Servicniveauet i hovedstadsregionen kan dog være overvurderet, fordi der kan være højere omkostninger forbundet med at tilvejebringe den samme offentlige service på grund af højere grundpriser.<sup>13</sup>

- 11) Beskatningsniveauet er defineret som de budgetterede indtægter fra indkomstskat, grundskyld og ejendomsværdiskat i procent af beskatningsgrundlaget, der pr. definition er lig med kommunens budgetterede udskrivningsgrundlag tillagt 7 pct. af de afgiftspligtige grundværdier.
- 12) Hovedstadsregionen består af København og Frederiksberg samt kommunerne i Københavns, Frederiksborg og Roskilde amt.
- 13) Der er ikke generelt store prisforskelle mellem hovedstadsregionen og resten af landet. For udvalgte fødevarer er priserne i hovedstadsområdet 2 pct. højere end i landet som helhed, jf. Indenrigsministeriet (1997).

### **Større forskelle på enkeltområder**

Hvis der fokuseres på de enkelte udgiftsområder frem for de samlede udgifter, øges den kommunale variation. Det er i talene forsøgt at tage højde for forskelle i udgiftsbehov. Dette sker ved at dividere de samlede udgifter med antal personer i målgruppen. Eksempelvis sættes de samlede udgifter til folkeskolen i forhold til antallet af 7 til 16-årige. Med denne metode tages der dog ikke højde for forskelle i befolkningens sammensætning; f.eks. vil mange tosprogede elever i folkeskolen normalt give anledning til højere udgifter. Variationen i udgifterne kan både skyldes forskelle i prioriteringer og forskelle i produktivitet. Selv hvis alle kommuner havde nøjagtig den samme befolkningssammensætning og kun opfyldte de statslige minimumskrav, ville der på grund af forskelle i effektivitet stadig kunne forventes nogen variation i de samlede udgifter pr. elev.

### **Størst variation i udgifter til kultur og fritid**

Tabel II.6 dokumenterer størst variation i udgifterne til kultur og fritid. Udgifterne på disse områder er da heller ikke pålagt statslige restriktioner i større udstrækning. Denne del af de kommunale udgifter udgør imidlertid kun 2-3 pct. af kommunens samlede nettodriftsudgifter, og disse forskelle giver dermed ikke anledning til store forskelle i kommunernes samlede serviceudgifter.

### **Stor spredning i kommunernes udgifter til daginstitutioner**

For daginstitutionerne bestemmer primært fire forhold den kommunale nettoudgift pr. barn. Fælles for alle kommuner er overenskomsterne med personalet og de minimumskrav, den statslige styring sætter, herunder regler for forældrebetaling. Kommunerne kan til gengæld variere personalenormeringen og antallet af tilbudte pladser. Den forholdsvis store variation i kommunernes udgifter til daginstitutioner vidner om en lille statslig styring af de samlede udgifter på dette område. Der er da heller ikke statslige krav om, at kommunen skal opfylde en pasningsgaranti; til gengæld åbner lovgivningen mulighed for, at kommuner med pasningsgaranti kan hæve forældrebetalingen i daginstitutionerne.

### **Mindre spredning i udgifterne til folkeskolen**

For folkeskolen er der noget mindre spredning i udgifterne. Der er da også på dette område en mere direkte sammenhæng mellem antallet af børn og antallet af elever. Variationer på grund af dækningsgraden forsvinder dermed. På folkeskoleområdet

Tabel II.6 Kommunale udgifter på enkeltområder, 2002

	Gns.	10-percentil	90-percentil	90p/10p
Ældreudgifter pr. indb. over 66 år, kr.	51.122	39.426	55.547	1,41
Udgifter til folkeskole pr. elev, kr.	46.481	39.915	51.349	1,29
Gennemsnitlig klassekvotient	19,8	17,0	21,2	1,25
Pasningsudgifter pr. 0-10-årige, kr.	38.196	26.617	42.187	1,58
Personale pr. børnehaveplads	0,17	0,14	0,19	1,36
Udgifter til sport og fritid pr. indb., kr.	1.102	609	1.363	2,24
Biblioteksudgifter pr. indbygger, kr.	439	207	552	2,67
Udgifter til kultur i øvrigt pr. indb., kr.	368	71	477	6,72
Udgifter til forsørgelse mv. pr. 17-66-årige, kr.	13.168	8.495	16.086	1,89

Kilde: Indenrigsministeriet (2002).

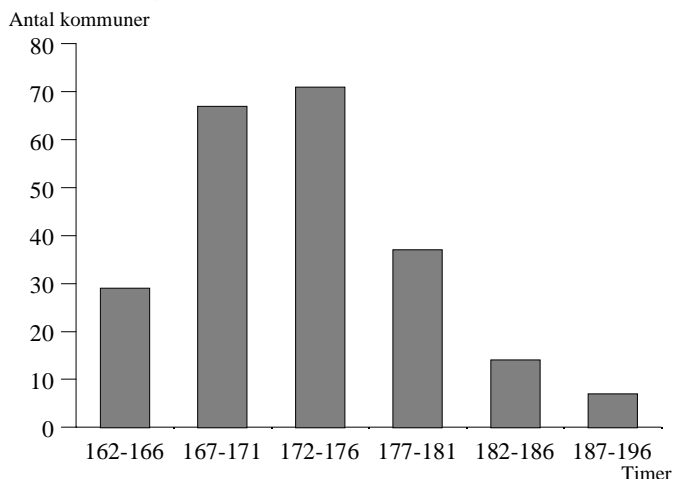
er der samtidig fastsat minimumskrav til timeantal i visse fag samt vejledende timeplaner. På trods heraf er der stadig 29 pct. forskel i udgifterne pr. elev i de to kommuner i tabel II.6.

### Der er variation i tilbudt timeantal

Det gennemsnitlige antal timer pr. uge udgør knap 173 timer på de syv første klassetrin under ét, hvilket er tæt på den vejledende timeplan, der har 174 timer. Gennemsnittet ligger 6,8 pct. over det minimale timeantal på 162 timer. Der er forholdsvis store variationer omkring gennemsnittet, jf. figur II.1. Fanø kommune tilbyder det højeste antal timer, hvilket med 195 er 20,3 pct. mere end det minimale antal timer, der tilbydes i fem kommuner.<sup>14</sup>

14) I kommunerne Gråsten, Tørring-Uldum, Bredebro, Give og Grenå.

Figur II.1 Det samlede antal timer pr. uge på de syv første klassetrin.



Anm.: Opgørelsen dækker 225 kommuner, der har indberettet oplysninger om timeantal på alle syv klassetrin.

Kilde: Oplysninger fra Undervisningsministeriet.

### Stor variation i kommunernes udgifter til ældrepleje

Kommunernes udgifter til ældrepleje dækker over flere tilbud til ældre, herunder plejehjem og hjemmehjælp. Den store spredning skyldes i nogen udstrækning forskelle i alderssammensætning blandt pensionisterne. Udgifterne til ældre over 80 år er således markant højere end udgifterne til pensionister under 80 år, jf. afsnit II.5.

### Udgifter til forsørgelse uden for kommunens kontrol

Udgifter til forsørgelse er i stor udstrækning fastsat fra statens side. Den enkelte kommune har derfor kun indirekte indflydelse på udgiftsniveauet på dette område. Kommunens udgifter er normalt meget afhængige af befolkningens sammensætning i den enkelte kommune, hvor en stor andel af socialt boligbyggeri normalt medfører høje udgifter til forsørgelse. Kommunen kan dermed på længere sigt påvirke udgifterne til forsørgelse gennem den førte boligpolitik. Samtidig står kommunerne for tildeling af førtidspension, og kommunen har nogen mulighed for at påvirke antallet af kontanthjælpsmodtagere igennem den førte aktiveringspolitik.

## Mindre forskelle mellem amter

Som i kommunerne er der også variation i amternes økonomiske karakteristika. Variationen er noget mindre for skatteprocenten og skat/service-forholdet, hvor forskellen mellem de to ekstreme amter udgør hhv. 10 pct. og 11 pct., jf. tabel II.7. En del af den mindre variation skyldes det lavere antal amter. De laveste skat/service-forhold findes i Københavns, Frederiksborg, Roskilde og Bornholms amt.<sup>15</sup> Udgifterne til sygehuse og sygesikring varierer også noget mindre end udgiftsområderne for de kommunale serviceudgifter. Det frie sygehusvalg indebærer i sig selv en mindre variation i amternes udgifter. Således kan en borger, der bliver visiteret til en behandling, der tilbydes i et andet amt, kræve at blive behandlet for sygdommen i dette amt. Denne behandling sker på bopælsamtets regning.

Tabel II.7 Amternes karakteristika, 2001

	Gns.	Minimum	Maximum	Max./min.
Indbyggertal	339.920	44.024	640.637	14,55
Udskrivningsprocent	11,8	11,4	12,5	1,10
Skat/service-forhold	1,03	0,95	1,05	1,11
	----- Kr. -----			
Beskatningsgrundlag efter udligning	121.717	100.068	152.405	1,52
Udgifter til sygehuse pr. indlæggelse	31.246	27.276	34.543	1,27
Udgifter til sygesikring	2.463	2.302	2.742	1,19

Anm.: Oplysningerne vedrørende udgifter til sygehuse pr. indlæggelse er fra 1998.

Kilde: Indenrigsministeriet (2001c): Kommunernes økonomi og service - Indenrigsministeriets kommunale nøgletal.

15) Bornholms amt har det laveste beskatningsgrundlag pr. indbygger, men modtager et statsligt tilskud på omkring 60 mio. kr.

## Kommunale finansieringskilder

Kommunernes og amtskommunernes udgifter finansieres fra en række forskellige finansieringskilder. For det første udskrives de selv indkomst- og ejendomsskatter, for det andet har de indtægter fra brugerbetaling, og for det tredje modtager de tilskud og refusioner fra staten. Statens tilskud til amter og kommuner dækker en stor del af kommunernes og amternes opgaver. Statens andel af den samlede finansiering udgør derfor 62 pct., mens statens andel af de samlede opgaver kun udgør 36 pct., jf. tabel II.8.

## Kommunernes største indtægtskilde er kommuneskatten

De kommunale og amtskommunale udgifter finansieres især af egne skatteindtægter, hvoraf de personlige indkomstskatter udgør den altovervejende andel, jf. tabel II.9. Generelle tilskud fra staten udgør omkring 10 pct., og refusioner fra staten svarer til 12 pct. af kommunernes indtægter, mens amtskommunernes indtægter derfra er helt marginale. Drifts- og anlægsindtægter, der bl.a. omfatter brugerbetaling, svarer til omkring 1/5 af indtægterne. Grundskylden udgør under 3 pct. af kommunernes indtægter og under 5 pct. af amtskommunernes indtægter.

## Bloktilskud til amterne faldet

Siden 1992 er statens bloktilskud til amtskommunerne blevet beskåret, hvilket betyder, at de er faldet fra over 20 pct. til under 10 pct. af indtægterne. For kommunerne er skatternes andel af indtægterne steget samtidig med, at drifts- og anlægsindtægterne er faldet.

Tabel II.8 Opgave- og byrdefordeling, 2001

	Staten	Kommuner	Amter	Sociale kasser og fonde	I alt
Opgavefordeling	257,9	315,0	96,0	46,7	715,6
Finansieret fra andre offentlige delsektorer	-182,5	135,4	20,3	26,9	0,0
Byrdefordeling	440,4	179,6	75,7	19,8	715,6

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistiske efterretninger, Offentlige finanser 2002:7*.

Tabel II.9 Finansiering af de kommunale udgifter

	Amter		Kbh. og Frb.		Kommuner	
	1992	2001	1992	2001	1992	2001
	----- Pct. -----					
Skatter	61,9	72,6	51,3	62,7	55,7	58,6
heraf: indkomstskatter <sup>a)</sup>	57,4	67,8	44,4	54,3	50,4	52,2
grundskyld	4,4	4,6	2,7	3,8	2,3	2,9
Drifts- og anlægsindtægter	18,5	18,4	28,9	22,4	25,9	22,5
Generelle tilskud	21,7	12,7	12,3	9,6	11,7	9,2
Udligning af moms <sup>b)</sup>	-4,7	-4,6	-2,8	-3,7	-2,8	-3,5
Refusioner	0,4	0,6	7,7	9,8	9,8	11,9
Nettorenter	0,8	0,1	-0,1	-0,8	0,1	-0,1
Lån mv.	1,4	0,2	2,2	-0,2	-0,4	1,2
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	----- Mia. kr. -----					
Drifts- og anlægsudg., brutto	59,6	94,5	33,3	43,1	138,5	217,1

a) Inklusive ejendomsværdiskat i 2001.

b) Udligning af kommunernes udgifter til moms finansieres af kommunerne. Bidraget bestemmes ud fra beskatningsgrundlaget, jf. afsnit II.5.

Anm.: Amterne og kommunerne er eksklusive København og Frederiksberg kommune. For 1992 er anvendt regnskabstal, og for 2001 er anvendt budgettal.

Kilde: Danmarks Statistik: *Statistiske Efterretninger, Offentlige Finanser 2002:1 og Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance 1993:11.*

**Statslig finansiering** Ud over at borgerne i den enkelte kommune betaler for de kommunale ydelser i form af kommunale indkomst- og ejendomsskatter, finansieres en mindre del af kommunens udgifter via statslige refusioner og bloktilskud.

**Refusioner** På en række udgiftsområder, som kommunerne administrerer, har de ingen eller kun begrænset indflydelse på udgifternes størrelse. Sammenhængen mellem beslutning om at iværksætte sådanne ydelser og finansieringen heraf er derfor helt væk eller begrænset. For denne form for ydelser sker der en hel eller delvis refusion af kommunernes udgifter fra staten. Forskelle i re-



fusionsprocenten for forskellige ydelser er tænkt at skulle afspejle forskelle i kommunernes mulighed for at påvirke antallet af modtagere. Der er således 100 pct. refusion af udgifterne til folkepension, hvor borgere over 64 år har et retskrav på ydelser, mens refusionen for førtidspension tildelt efter 1. januar 1999 er på 35 pct., jf. tabel II.10.<sup>16</sup> Den lavere refusionsprocent skal tilskynde kommunerne til at få sygedagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere tilbage på arbejdsmarkedet.

## **Bloktilskud**

Staten yder et årligt tilskud (bloktilskud) til kommunerne og amterne. Bloktilskuddet er en del af den kommunale finansiering, og kommunerne og amterne kan derfor anvende tilskuddet til de lokalt prioriterede udgifter eller nedsættelse af skatten. Bloktilskuddet anvendes både til at regulere kommunerne og amternes købekraft og til at kompensere kommunerne for ekstra udgifter i forbindelse med udflytning af opgaver fra staten. En mindre del af tilskuddet anvendes også til at kompensere kommuner med et svagt beskatningsgrundlag. Fordelingen af bloktilskuddet sker ud fra beskatningsgrundlaget og virker derfor generelt ikke udlignende mellem kommunerne.

## **Regulering af bloktilskud**

Det årlige bloktilskud bliver fastsat ud fra foregående års tilskud, hvorefter der sker en regulering som følge af pris- og lønudviklingen, ændret opgavefordeling, kommuneaftalerne og den såkaldte budgetgaranti, der kompenserer kommunerne og amterne for udgiftsstigninger på de konjunkturfølsomme opgaveområder.

## **DUT**

Ved ændret opgavefordeling ændres bloktilskuddet, så der sker en 100 pct. økonomisk kompensation af kommunerne for at overtage ansvaret for løsningen af opgaven fra staten. Det har benævnelsen: Det Udvidede Totalbalanceprincip, også kaldet DUT. Det er den kommunale sektor under ét, der kompenseres helt. Den enkelte kommunes kompensation bestemmes af det kommunale udligningssystem, jf. afsnit II.5.

16) Personer født den 30. juni 1939 eller tidligere får først folkepension, når de fylder 67 år.

Table II.10 *Overview of refund rates, 2001*

	Statens refusion
	----- Pct. -----
Folkepension	100
Førtidspension tildelt før 1992 <sup>a)</sup>	100
Børnetilskud	100
Barseldagpenge	100
Kontanthjælp	50
Revalideringsydelse	50
Introduktionsydelse til udlændinge	75
Aktivering	50
Førtidspension tildelt 1992-1998 <sup>a)</sup>	50
Førtidspension tildelt efter 1/1 1999	35
Boligsikring	50
Boligydelse	75
Sygedagpenge, første 4 uger	100
Sygedagpenge fra 5. til 52. uge	50
Forsorgshjem (amtskommunal institution)	50

a) For pensioner tildelt før 12/6 97 ydes 100 pct. refusion for førtidspensionister over 60 år.

Kilde: Indenrigsministeriet (2001a).

## II.4 Effektivitet i den kommunale sektor

### Ingen direkte oplysninger om den leverede kvalitet

De mål for service i kommuner og amter, der blev gennemgået i afsnit II.3, blev alene opgjort ud fra oplysninger om udgifterne, men der er ikke nødvendigvis en direkte sammenhæng mellem udgifterne og den kvalitet, den enkelte borger oplever. Forskelle kan opstå på grund af en mere eller mindre heldig organisering i den offentlige produktion. I modsætning til private virksomheders produkter handles offentligt producerede varer og tjenesteydelser ikke på et marked, men bliver stillet overvejende gratis til rådighed for kommunens borgere. Der sker derfor ikke igennem efterspørgsel fra brugere en udvælgelse af de mest effektive enheder, der kan levere den ønskede kvalitet til den laveste pris. I stedet for at lade markedet bestemme, hvilke

enheder der er mest effektive, er det nødvendigt at vurdere den enkelte institutions produktion i forhold til ressourceforbruget. Den decentrale kommunale struktur giver netop gode muligheder for at sammenligne effektivitet.

**Nødvendigt at analysere faktisk produktion**

Da der ikke sker noget salg af de offentlige ydelser, og produktionen derfor ikke kan måles ved hjælp af omsætningen, er det nødvendigt at opstille andre mål for den kommunale produktion. Produktionen kunne analyseres ved at se på åbningstider i daginstitutionerne og på biblioteker, opførelse af pasningsgarantier eller antallet af elever i de enkelte klasser i folkeskolen. Der er dog ikke nødvendigvis nogen sammenhæng mellem disse mål for den offentlige produktion og de politiske målsætninger, der er forbundet med den enkelte institution. Eksempelvis vil et politisk ønske om en høj grad af videreuddannelse efter folkeskolen ikke nødvendigvis være forbundet med et lavt antal elever i hver enkelt folkeskole-klasse. Derfor vil en effektivitetsanalyse, der alene fokuserer på antallet af elever pr. klasse, ikke nødvendigvis give et retvisende billede af den produktion, der fra politisk hold ønskes.

**Studier analyserer sammenhængen mellem uddannelse og ressourceforbrug**

Der findes en lang række undersøgelser af effektiviteten i den offentlige sektor.<sup>17</sup> For at illustrere metodevalg og problemstillinger er det valgt at referere to undersøgelser af denne art. Graversen, Heinesen og Madsen (1999) analyserer udgifterne til folkeskolen. For det første analyseres, hvor meget af udgiftsvæksten pr. elev og variationen mellem kommuner der kan forklares ved sammensætningen af lærerstaben og elever. For det andet analyseres sammenhængen mellem ressourceforbrug og elevernes resultater i det videre uddannelsesforløb.

**Stort datagrundlag nødvendigt**

Analysen bygger på registerdata fra Danmarks Statistik. Registerne omfatter en stikprøve på 10 pct. af den danske befolkning i perioden fra 1981 til 1996. For at kunne vurdere effekten af forældrenes indtægt og uddannelse er registerne supple-

17) Eksempler er Christoffersen, Paldam og Würtz (1999), der undersøger rengøring på folkeskoler, mens der i Finansministeriet (1999) og (2001) er foretaget benchmarking af en lang række offentlige serviceydelser.

ret med oplysningerne vedrørende forældre. Stikprøven suppleres endvidere med oplysninger vedrørende den enkelte elevs skoleforløb og udgifter til folkeskolen på kommune-niveau.

### **En del variation mellem kommuner skyldes specielle kommunale forhold**

Fire forhold har speciel betydning for den enkelte kommunes udgifter til folkeskolen pr. elev. Lærernes anciennitet, antallet af tosprogede elever, det lokale stedtillæg og elevernes alderssammensætning.<sup>18</sup> Høje omkostninger forbundet med en atypisk elevsammensætning kan således ikke forventes at have nogen positiv betydning for uddannelsesstiløjeligheden, når der sammenlignes med skoler, der har en mere typisk elevsammensætning. For ikke at lade disse forhold påvirke resultaterne i analysen renses de kommunale driftsudgifter for dem. Det viser sig imidlertid, at kun en mindre del af variationen mellem kommuner kan forklares med disse forhold. Således falder variationen i udgiften pr. elev med omkring 10 pct.<sup>19</sup>

### **Forældrenes uddannelse har stor betydning**

Det må forventes, at forældrenes sociale og økonomiske forhold har betydning for elevernes videre uddannelse. Når effekten fra et højere ressourceforbrug i folkeskolen skal bestemmes, er det nødvendigt at fjerne den variation, der alene skyldes forældrenes karakteristika. Der må forventes en positiv sammenhæng mellem forældrenes gennemsnitlige indkomst og kommunens udgifter til folkeskolen. Hvis der i estimationen ikke tages hensyn til forældrenes karakteristika, vil disse give anledning til en overvurdering af udgifternes betydning for uddannelsesniveaet. I estimationen af effekten indgår derfor forældrenes karakteristika, heriblandt forældrenes uddannelse og indkomst. Det viser sig, at forældrenes uddannelse har stor betydning for elevernes videre uddannelsesforløb.<sup>20</sup>

- 18) Det antages hermed eksempelvis, at lærere med høj anciennitet ikke giver en bedre undervisning end lærere med lav anciennitet.
- 19) Udviklingen i udgifter over tid påvirkes også; i perioden fra 1976 til 1996 er de kommunale driftsudgifter pr. elev i folkeskolen steget med 46 pct. i faste priser. Men hvis der tages højde for udviklingen i ovenstående forhold, bliver den reale vækst 26 pct.
- 20) Den sociale arv er også belyst i Det Økonomiske Råd (2001b).

### **Lille positiv effekt fra merforbrug**

Efter at der er taget højde for ovenstående forhold, kan der beregnes en effekt fra et øget ressourceforbrug i folkeskolen. Resultaterne viser en positiv sammenhæng mellem ressourceforbrug i folkeskolen og sandsynligheden for, at eleverne gennemfører en ungdomsuddannelse. Men der kræves merudgifter pr. elev på 10 pct. for at øge sandsynligheden med 1,1 pct. for, at en typisk elev gennemfører en ungdomsuddannelse.<sup>21</sup> Et generelt løft til hele folkeskoleområdet vil derfor være dyrt, hvis hensigten specifikt er at få flere unge til at gennemføre en ungdomsuddannelse. På baggrund af denne undersøgelse er det dog ikke muligt at afgøre, hvorvidt mere målrettede tiltag kan have en bedre virkning. Sådanne målrettede tiltag kunne omfatte ændringer i organiseringen af undervisningen, således at der var flere elever i hver klasse og samtidig flere timer, eller øgede ressourcer til uddannelses- og erhvervsvejledning.

### **Begrænsede mål for kvalitet**

De positive effekter fra et højere ressourceforbrug er i denne analyse forholdsvis begrænsede. Det analyseres således alene, hvordan eleverne klarer sig i det videre uddannelsesforløb. Der kan argumenteres for, at andre forhold bør inddrages i undersøgelsen. Det kunne være pædagogiske kvaliteter eller elevernes trivsel. Disse forhold indgår kun i den udstrækning, de indirekte giver anledning til bedre resultater i det videre uddannelsesforløb.

### **Effektiviteten på bibliotekerne belyst**

I en analyse af de kommunale udgifter til bibliotekerne af Dilling-Hansen (2001) undersøges sammenhængen mellem de kommunale udgifter til biblioteker og den faktiske service. Som mål for de producerede ydelser benyttes i denne analyse oplysninger om udlån pr. indbygger, åbningstider og antallet af biblioteker i kommunen.<sup>22</sup> Analysen finder, at der årligt ville kunne ske en besparelse på lidt mere end 300 mio. kr., hvis de mindst effektive kommuner kunne sikre samme effektivitet som de mest effektive kommuner. Dette svarer til omkring 15 pct. af de samlede kommunale udgifter på området.

- 21) For referencepersonen i modellen vil sandsynligheden for at gennemføre en ungdomsuddannelse stige fra ca. 73 pct. til ca. 74 pct.
- 22) I opgørelsen af effektivitet indgår alene den maksimale åbningstid. Man kunne alternativt lade åbningstimer i normal arbejdstid indgå med mindre vægt end timer uden for normal arbejdstid.

### **Fire forhold har betydning for effektiviteten**

For at bestemme sammenhængen mellem kommunens karakteristika og effektiviteten opstiller Dilling-Hansen en model, hvor effektiviteten forsøges forklaret ved 4 kommunale karakteristika. Det viser sig, at kommuner, der har et centerbibliotek for de omkringliggende kommuner, har højere effektivitet. En høj andel af anskaffelser i forhold til lønudgifter vil også have en positiv betydning for den målte effektivitet, mens et højt generelt serviceniveau mindsker effektiviteten. Størrelsen har også betydning for effektiviteten. Således har de mindste og de største kommuner den højeste effektivitet, mens kommuner med en befolkning på mellem 6.500 og 18.000 personer har den laveste effektivitet. Disse fire forhold forklarer dog kun 18 pct. af den variation, der er i den kommunale effektivitet.

### **Undersøgelser indikerer forskelle i produktivitet**

Ovenstående analyser indikerer nogle forskelle i den kommunale produktivitet og serviceniveau. Der er dermed mulighed for at opnå kommunale besparelser uden et faldende serviceniveau.<sup>23</sup> Det forholdsvis beskedne datagrundlag og den spredte dækning på udgiftsområder betyder dog, at resultaterne skal tolkes med nogen forsigtighed. En videreudvikling af metode og et bedre datagrundlag må forventes at kunne lede til en bedre ressourceudnyttelse i den kommunale sektor. Der skal i denne forbindelse fokuseres på, hvordan de mest effektive kommuner organiserer produktionen, således at de mindre effektive kommuner kan lære af de mere effektive.

### **Er små kommuner dyre?**

Et af de kommunale karakteristika, der kunne forventes at have stor betydning for effektiviteten, er størrelsen af kommunen. Antallet af indbyggere i kommunerne varierer betydeligt; der er derfor potentielle besparelser forbundet med kommunesammenlægninger. Udgiftsforskelle mellem kommuner af forskellige størrelser er blevet undersøgt i Houlberg (2000) og Inden-

23) Denne type analyser bliver benyttet i Energitilsynets effektivitetskrav til de danske elforsyningsvirksomheder. Efter at de mest effektive virksomheder er fundet, stilles der krav til de andre forsyningsvirksomheder. Kravene indebærer, at de i løbet af en årrække skal effektivisere produktionen til niveauet for de mest effektive virksomheder, jf. Energitilsynet (2001).

rigsministeriet (2000).<sup>24</sup> I analyserne er anvendt en udgiftsmodel, hvor udgifterne er forklaret ved faktorer, der belyser kommunernes politiske prioriteringer, effektivitet samt udgiftsbehov. Analyserne undersøger dermed, om der er en sammenhæng mellem kommunernes størrelse og størrelsen af deres udgifter. Udgiftsforskellene er ikke nødvendigvis udtryk for stordriftsfordele eller ulemper. De sidstnævnte er knyttet til produktivtets- og effektivitetsforskelle, som undersøgelsen ikke analyserer. Det er dog vanskeligt at opstille en produktionsfunktion for de enkelte kommunale sektorer, fordi det er svært at måle output for en række offentlige ydelser. Desuden indeholder de kommunale regnskaber ikke kapitaludgifter, idet investeringer bogføres det år, de foretages, og derfor regnskabsteknisk straksafskrives.

### **Besparelser ved sammenlægning af kommuner**

Begge analyser tyder på, at udgifterne pr. produceret enhed falder med kommunestørrelsen op til et vist niveau på børnepasnings- og folkeskoleområdet. På folkeskoleområdet falder udgifterne med kommunestørrelsen helt op til de største kommuner, mens på børnepasningsområdet falder udgifterne frem til kommuner med omkring 20.000 indbyggere, hvorefter de begynder at tiltage for større kommuner. På ældreområdet er der ikke tegn på størrelseseffekter, mens den ene analyse tyder på størrelseseffekt for vejvæsenet. De mest markante størrelseseffekter findes på administrationsområdet. De to undersøgelser beregner også en helt teoretisk besparelse ved at "sam-

- 24) 1. januar 2003 oprettes Bornholms Regionskommune ved sammenlægning af Allinge-Gudhjem, Hasle, Neksø, Rønne og Aakirkeby kommuner samt Bornholms amt. Den økonomiske vurdering i forbindelse med sammenlægningen er, at der er mulighed for at opnå rationaliseringsgevinster som følge af sammenlægninger af forvaltninger, reduktion i antallet af kommunalpolitikere fra 102 til 27 og stordriftsfordele i den kommunale opgaveløsning. I forbindelse med fremlæggelse af lovforslaget om sammenlægningen af de bornholmske kommuner er det dog anført, at det ikke er muligt at angive et skøn over dette rationaliseringspotentiale, idet størrelsen helt afhænger af Bornholms Regionsråds beslutninger vedrørende organiseringen af den kommunale forvaltning, samt hvilket udgifts- og serviceniveau kommunalbestyrelsen fastlægger.

menlægge” kommuner.<sup>25</sup> I beregningen er der ikke taget højde for, om det geografisk er muligt at lægge de pågældende kommuner sammen. De beregnede besparelser på 1-1½ mia. kr. er derfor et overkantsskøn. Besparelsen svarer til ½-1½ pct. af de samlede nettodriftsudgifter og 2-4 pct. af udgifterne for de pågældende kommuner. På indtægtssiden svarer det til en nedsettelse af kommuneskatten med omkring 1 pct.point i de pågældende kommuner.

### **Virkingen i kommunerne af statslige forskrifter**

Et argument for decentralisering af den offentlige sektor er, at forskelle i ønsker til niveauet og udformningen af de offentlige ydelser skal have lov at afspejle sig i udbuddet af kommunale ydelser. En undersøgelse af virkningen af kommunernes adfærd i relation til statslige forskrifter viser, at de mindste kommuner i større omfang end de større kommuner læner sig op ad de statslige forskrifter i stedet for selv at formulere en selvstændig kommunal politik, jf. Christoffersen og Larsen (2002). Samtidig betyder manglende ressourcer, at de mindre kommuner har svært ved at overholde minimumskravene til administrationen af kommunerne.

### **Skat og service kan påvirke flytninger og huspriser**

Forskelle i kommunal effektivitet vil give sig udslag i forskelle i skat og serviceniveau. Det må forventes, at disse forskelle sammen med andre kommunale karakteristika som f.eks. beliggenhed, rekreative områder og kriminalitetsniveau vil påvirke flyttemønstre og/eller huspriser i kommunerne.

### **Tilpasningen kan ske på to måder**

I princippet kan ændringer i kommunale karakteristika give anledning til to tilpasninger. Hvis den samlede mængde boliger i hver kommune ligger fast, vil der ikke kunne ske nogen nettotilflytning, og forskelle i kommunale karakteristika slår fuldt ud i huspriserne. Der vil således ikke være grund til at flytte til en kommune med lav skat, fordi der betales for den lave skat

25) I eksperimentet tages der ikke hensyn til, at kommunerne skal være hensigtsmæssigt geografisk placeret, når de “sammenlægges”. Besparelserne er beregnet som forskellen mellem de faktiske udgifter og de udgifter, modellen ville forudsige, hvis alle indbyggerne boede i kommuner, der var på mindst henholdsvis 10.000-12.000, 12.000-18.000 og 18.000-25.000 indbyggere (der gennemføres tre eksperimenter). Størrelsen for de andre kommuner holdes uændret.



gennem højere boligpriser. Alternativt kan det antages, at der kan bygges frit i alle kommuner. I dette tilfælde vil huspriserne afspejle omkostningerne ved nybyggeri, og der vil være flest flytninger til kommuner med lave skatteprocenter, høj service eller andre positive kommunale karakteristika. Ingen af disse modeller karakteriserer det danske ejendomsmarked præcist – det er snarere en kombination af de to yderpunkter. Det må derfor forventes, at forskelle i karakteristika vil påvirke både flyttemønstre og huspriser.

### **Udgifter og skat påvirker flytninger**

For at teste, hvordan kommunale karakteristika påvirker huspriser og flyttemønstre, er der foretaget en analyse af huspriser samt flytninger til kommuner i hovedstadsregionen.<sup>26</sup> I bestemmelsen af flyttemønstre er der estimeret en række modeller med forskellige kommunale karakteristika. Model 1 er en simpel model, hvor bl.a. de samlede bruttodriftsudgifter indgår som forklarende variabel, jf. tabel II.11. Estimationerne viser, at højere driftsudgifter og lavere skatteprocent alt andet lige påvirker antallet af flytninger til kommunen positivt. Antallet af indbyggere i kommunen indgår i modellen for at sikre, at de mange flytninger til store kommuner ikke får lov at påvirke estimerterne. Afstanden til Rådhuspladsen påvirker flytninger til kommunen negativt, og det samme gør sig gældende for antallet af statsborgere fra 3.-lande. Antallet af indbrud og tyverier har ikke nogen signifikant virkning på flyttemønstrene. Høje huspriser kunne formodes at påvirke flytninger til kommunen negativt. Imidlertid har huspriserne ikke nogen signifikant betydning for flyttemønstrene. Det kan forklares med, at huspriserne afspejler kommunale karakteristika, der ikke er indbygget i modellen. En høj huspris medfører derfor ikke, at folk undlader at flytte til kommunen, fordi den høje pris kan afspejle positive karakteristika ved kommunen, der ikke er indeholdt i modellen.

### **Nedskæringer vil give flere tilflyttere**

Ved hjælp af estimerterne for bruttodriftsudgifter og skatteprocent kan det beregnes, hvordan befolkningen vurderer en balanceret budgetnedskæring. Forholdet mellem parameterværdien for skat og for bruttodriftsudgifter indebærer for alle kom-

26) Munch (2002) indeholder en fyldestgørende beskrivelse af metode, datagrundlag og resultater.

Tabel II.11 Kommunale karakteristika, flytninger og huspriser

	Flytninger model 1	Flytninger model 2	Huspriser
Bruttodriftsudgifter	+		(+)
Pasningsudgifter pr. 0-10 årig		+	
Undervisningsudgifter pr. 7-16 årig		(+)	
Ældreudgifter pr. person over 66 år		+	
Biblioteksudgifter pr indb.		-	
Andre kulturudgifter pr. indb.		(-)	
Udgifter til sport og fritid pr. indb.		-	
Udgifter til forsørgelse mv. pr. 17-66 årig		+	
1 - skatteprocent (amt og kommune)	+	+	+
Antal indbyggere	+	+	(-)
Afstand til Rådhuspladsen	-	-	-
Tosprogede elever pr. 100 elever		-	
Statsborgere fra 3. lande pr. 10.000 indb.	-		(-)
Anmeldte indbrud og tyverier pr. 1.000 indb.	(+)	(+)	(-)
Huspriser pr. kvadratmeter	(-)	+	
$R^2$	0,21	0,22	0,62

Anm.: Et plus (minus) ud for en variabel betyder en øget (reduceret) sandsynlighed for at flytte til kommunen. Et tegn i parentes angiver, at effekten er insignifikant på 5 pct. niveau. Et blankt felt angiver, at variabelen ikke indgår i modellen.

Kilde: Indenrigsministeriet (2002), Realkreditrådet (2002), Kraks rejseplan (2002) og egne beregninger.

muner, at de kan tiltrække tilflyttere ved at nedsætte skatteprocenten og den kommunale service proportionalt.

### De tunge områder påvirker flytninger

I model 2 opdeles udgifter på enkeltområder, og der tages samtidig højde for antallet af potentielle brugere på de enkelte udgiftsområder. Denne model kan give en bedre og mere nuanceret vurdering af de kommunale servicetilbud. Resultaterne viser, at kommunale udgifter til folkeskoler, daginstitutioner,

ældrepleje og forsørgelse påvirker antallet af flytninger til kommunen positivt.<sup>27</sup> Mindre udgiftsområder som kultur, sportsfaciliteter og biblioteker påvirker flyttetilbøjeligheden negativt.

### **Meget af variationen i huspriser kan forklares med få karakteristika**

Modellen for huspriser viser, at selv få variable kan forklare en meget stor del af den variation, der eksisterer i huspriserne på tværs af kommunegrænser. De helt afgørende forklaringsfaktorer er i denne analyse den kommunale skatteprocent og afstanden til Rådhuspladsen. Den høje forklaringsgrad i modellen for huspriser understøtter antagelsen om, at huspriserne i hovedstadsregionen ikke er givet alene ved byggeomkostningerne. I dele af hovedstadsregionen er udbuddet af grunde fast, og det må derfor forventes at forskelle mellem kommuner primært påvirker huspriser. I resten af landet må det forventes, at forskelle mellem kommuner i større udstrækning vil påvirke flyttemønstre.<sup>28</sup> Da boligmarkedet forventes at virke anderledes i hovedstadsregionen end i resten af landet, vil en analyse af flytninger uden for hovedstadsregionen sandsynligvis give anledning til, at kommunale karakteristika i højere grad påvirker flyttemønstrene.

## **II.5 Det kommunale udligningssystem**

### **Udligningssystemet: Fordeling og incitamenter**

Det kommunale udligningssystem omfordeler skatteindtægter mellem kommunerne og mellem amtskommunerne. Det er derfor forventeligt, at der parallelt til diskussioner i forbindelse med omfordeling af personlig indkomst opstår diskussioner om, hvorvidt omfanget af omfordeling mellem kommunerne er rimeligt, og om omfordelingen skaber uheldige incitamentsvirkninger. I dette afsnit gennemgås først indretningen af udligningssystemet. Dernæst diskuteres indretningen og incitamenterne i systemet, samt fordelingsvirkningen af den kommunale udligning.

27) Antallet af tosprogede elever har stor betydning for udgiftsbehovet i folkeskolen; derfor medtages de i denne model.

28) I boks I.3 i kapitel I dokumenteres en markant anderledes udvikling i hus- og grundpriser i København.

**Udligningssystemet skal begrænse forskelle i de økonomiske vilkår**

Formålet med udlignings- og tilskudssystemet er at begrænse de forskelle i kommunernes og amternes økonomi, som skyldes forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. Baggrunden for dette er et ønske om, at der ikke bliver store forskelle mellem kommunerne i henseende til skatteprocenter og serviceniveau.<sup>29</sup> Der er store forskelle i kommunernes skattegrundlag. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger er således knap tre gange større i den rigeste i forhold til den fattigste kommune. Kommunernes udgiftsbehov afhænger af indbyggernes aldersfordeling og den sociale struktur. Forskellene i det beregnede udgiftsbehov er væsentlig mindre. Udgiftsbehovet er således omkring  $\frac{1}{3}$  højere i kommunen med det højeste udgiftsbehov i forhold til kommunen med det laveste.<sup>30</sup>

**Udjævner også konjunkturudsving**

Udligningssystemet medvirker også til at udjævne udsving i de kommunale indtægter, som følger af geografiske forskelle i konjunkturudviklingen. Standardafvigelsen på stigningen i det kommunale beskatningsgrundlag før og efter udligningen faldt således med næsten 30 pct. i 2001.

**Faste regler og rutiner**

Det danske udligningssystem er opbygget efter faste regler og følger faste rutiner. Det er nødvendigt, fordi systemet skal fungere sammen med et decentralt system, hvor hver kommune har en del selvbestemmelse ved fastlæggelsen af både skatteudskrivningen og prioriteringen mellem udgiftsområderne, jf. Indenrigsministeriet (2001a). Hvis systemet var opbygget mere skønsomt, hvor betaling og tilskud blev bestemt ud fra skøn, ville det hurtigt blive opfattet som indblanding i kommunernes dispositioner. Et system efter faste regler betyder dog, at der i udmålingen af udligningsbehovet vanskeligt kan tages

29) Udligningssystemet vedrører udligning mellem kommuner. Inden for kommunegrænsen sker der en fuld udligning af skatte- og udgiftsforskelle. I Københavns kommune er de gennemsnitlige skattepligtige indkomster således godt 40 pct. højere i Indre by end i Kongens Enghave, ligesom de beregnede udgiftsforskelle også er betydelige, jf. Pedersen (2001).

30) Udgiftsbehovene og beskatningsgrundlaget varierer med henholdsvis 14 pct. og 36 pct. fra 10-percentilen til 90-percentilen, jf. tabel II.5.

hensyn til samtlige forhold i den enkelte kommune. Dette indebærer, at systemet kan opfattes som ikke helt retfærdigt af nogle kommuner på et tidspunkt og af andre på et andet.

### **Udligning af forskelle i skattegrundlag og udgiftsbehov**

Det danske udligningssystem kan opdeles i udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag og i udgiftsbehov. Opdelingen betyder, at en kommune på samme tidspunkt kan bidrage til skatteudligningen, fordi den har et beskatningsgrundlag over gennemsnittet, og modtage tilskud, fordi udgiftsbehovet også er højere end det gennemsnitlige. Dertil kommer, at systemet også omfatter særlige tilskud og udligningsordninger, der bl.a. vedrører flygtninge og indvandrere, vanskeligt stillede kommuner og boligstøtteudligning i hovedstadsområdet. Beskrivelsen i dette afsnit af udligningssystemet er centreret om udligning af forskelle i beskatningsgrundlag og forskelle i udgiftsbehov. I boks II.1 nedenfor forefindes en skematisk oversigt over principperne i det kommunale og amtskommunale udligningssystem.

### **Landsudligning i forhold til gennemsnit**

Udligningen indebærer, at de kommuner og amter, som har et beskatningsgrundlag over landsgennemsnittet, yder et bidrag til dem, der har et beskatningsgrundlag under landsgennemsnittet. Landsudligningen hviler således i sig selv, idet de beløb, der betales af nogle kommuner og amter, svarer til de beløb, andre modtager.

### **Højere udligning i hovedstadsområdet og til kommuner med svagt beskatningsgrundlag**

Ud over landsudligningen er der yderligere udligning mellem kommunerne i hovedstadsområdet samt ekstra tilskud til kommuner med et svagt beskatningsgrundlag. Det ekstra tilskud finansieres gennem bloktilskuddet. I praksis er det kun kommuner uden for hovedstadsområdet, som har et beskatningsgrundlag under 90 pct. af det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger.

### 1. Beskatning

- a. *Landsudligning*. Udligning af 45 pct. af forskellen mellem kommunernes beskatningsgrundlag pr. indbygger og det landsgennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger
- b. Yderligere udligning
  - i. *Hovedstadsudligning*. Mellem kommunerne i hovedstadsområdet udlignes 40 pct. af forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag og det gennemsnitlige beskatningsgrundlag for hovedstadskommunerne.
  - ii. *Kommuner med svagt beskatningsgrundlag*. Kommuner med et beskatningsgrundlag under 90 pct. af det gennemsnitlige beskatningsgrundlag ydes et ekstra tilskud på 40 pct. af forskellen mellem det faktiske skattegrundlag og 90 pct. af det gennemsnitlige beskatningsgrundlag.
- c. Udligningsloft. Maksimalt 90 pct. udligning ved indtægtsfremgang.

### 2. Udgifter

- a. *Landsudligning*. Udligning af 45 pct. af forskellen mellem kommunernes udgiftsbehov og det landsgennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger (udgiftsbehovet er bestemt af aldersfordelingen, sociale forhold og et grundtillæg).
- b. Yderligere udligning
  - i. *Hovedstadsudligning*. Mellem kommunerne i hovedstadsområdet udlignes 40 pct. af forskellen mellem kommunens udgiftsbehov og det gennemsnitlige udgiftsbehov for hovedstadskommunerne (udgiftsbehovet er bestemt af aldersfordelingen og sociale forhold).

### 3. Særlige tilskud og omfordeling

- Udligning vedrørende indvandrere og flygtninge (fra 3.-lande)
- Tilskud til sociale udgifter til flygtninge
- Tilskud til modtagere af asylansøgere
- Momsudligningsordningen
- Tilskud til vanskeligt stillede kommuner uden for hovedstadsområdet
- Vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet, der finansieres af hovedstadskommunerne
- Tilskud til større øer
- Boligstøtteudligning i hovedstadsområdet, der finansieres af hovedstadskommunerne.

### 1. Beskatning

- a. *Landsudligning*. Udligning af 80 pct. af forskellene i beskatningsgrundlaget pr. indbygger.

### 2. Udgifter

- a. *Landsudligning*. Udligning af 80 pct. af forskellene i det beregnede udgiftsbehov pr. indbygger.

### 3. Særlig omfordeling

- Momsudligningsordningen
- AIDS-udgifter, finansieres af amter med lave udgifter på området

#### Loft over udligningen

Der er et loft over udligningen af forskelle i beskatningsgrundlaget, det såkaldte udligningsloft. Dette loft betyder, at en kommune højst kan aflevere 90 pct. af provenuet af en stigning i udskrivningsgrundlaget til de kommunale udligningsordninger. Ordningen omfatter kun indkomstskatten.<sup>31</sup>

#### Udligning af skattegrundlag omflytter mest

Udligning af forskelle i beskatningsgrundlag er det element i udligningssystemet, der omflytter de største beløb, hvilket skyldes, at der, som anført, er væsentlig større forskel i kommunernes beskatningsgrundlag end i deres udgiftsbehov. I 2002 omfordeles ca. 4,3 mia. kr. af de kommunale skatteindtægter som resultat af landsudligningen og ca. 830 mio. kr. som følge af hovedstadsudligningen samt 980 mio. kr. til kommuner med svagt beskatningsgrundlag. Der er 138 kommuner, der får tilskud efter sidstnævnte ordning. Omfordelingen af amtskommunernes skatteindtægter udgør ca. 3,9 mia. kr.

31) Muligheden for, at en kommune kommer til at aflevere mere end 90 pct. til udligningsordningen, kan opstå, hvis kommunens udskrivningsprocent er forholdsvis lav sammenlignet med skattetryksfaktoren (skattetryksfaktoren er beregnet som den gennemsnitlige skat for hele landet inklusive bloktilskuddet). Det skyldes, at kommunen opkræver skat fra indbyggerne med deres egen relativt lave skat, men deres bidrag til udligningsordningen beregnes ud fra den højere gennemsnitlige skattetryksfaktor.

## **Beskatningsgrundlag**

Ved udligning af forskelle i skattegrundlaget tages der udgangspunkt i "beskatningsgrundlaget". Beskatningsgrundlaget er et sammenevejet udtryk for den del af kommunens skattegrundlag, der omfatter personskatter, grundskyld og ejendomsværdiskat.<sup>32</sup> Princippet er, at der udlignes i forhold til den skatbase, kommunerne skulle have, hvis de selv finansierede alle de kommunale udgifter.

I boks II.3 er vist et eksempel på beregning af udligning af forskelle i beskatningsgrundlag. Beregningerne viser, at Ballerup Kommune netto skal betale ca. 48 mio. kr. som følge af et relativt højt beskatningsgrundlag i forhold til landsniveauet.

## **Udligning af udgiftsbehov**

Udligningen mellem kommunerne som følge af forskelle i udgiftsbehov omflytter i landsudligningen kun ca. 500 mio. kr. og i hovedstadsudligningen ca. 350 mio. kr. i 2002. I bestemmelsen af udgiftsbehovene indgår et aldersbestemt udgiftsbehov, et beregnet socialt udgiftsbehov og et grundtillæg, der er et fast beløb for alle kommuner. Beregningsarbejdet er mere omfattende i forbindelse med udligning af udgiftsbehovene, fordi der skal fastlægges selvstændige værdier for hver aldersgruppe, der indgår i det aldersbestemte udgiftsbehov, og for de enkelte kriterier, der bestemmer det sociale udgiftsbehov.

## **Aldersfordeling og social struktur bestemmer behovet**

I udligningen af udgiftsbehov er det forskelle mellem kommunernes beregnede udgiftsbehov, der udlignes for. Det er således ikke kommunens faktiske udgifter, der indgår i beregningen af udligningen af udgiftsbehov. Eksempelvis er det ikke en kommunes faktiske udgifter til børn i aldersgruppen 0-6 år, der indgår i beregningen, men de gennemsnitlige udgifter i kommunerne på landsplan til denne aldersgruppe. En kommune modtager et tilskud fra udgiftsudligningen, hvis det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger er større end gennemsnittet for hele landet. Udgifterne varierer mellem aldersgrupperne, og kommunernes gennemsnitlige udgifter er størst til børn og gamle.

32) Sammenvejningen sker på baggrund af den vægt, de forskellige skatter har i kommunernes samlede skatteindtægter.



Boks II.3 Udligning af forskelle i beskatningsgrundlag, eksempel

Beregningen viser udligningen for Ballerup i 2002. Ballerup indgår både i lands- og hovedstadsudligningen, og kommunen ventes at have 45.822 indbyggere.

I beregningen af udligningen af forskelle i beskatningsgrundlaget for Ballerup kommune indgår beskatningsgrundlaget, skattetryksfaktoren og udligningsniveauet for henholdsvis hele landet og hovedstadsområdet. Disse fremgår af nedenstående tabel. I Ballerup er beskatningsgrundlaget pr. indbygger 142.808 kr. og den kommunale udskrivningsprocent 21,2 pct.

Tabel II.12 Beregningsforudsætninger

	Hele landet	Hovedstadsområdet
Beskatningsgrundlag, kr.	127.778	149.468
Skattetryksfaktor	0,242387	0,212561
Udligningsniveau	0,45	0,40

Bidrag til landsudligningen:

Beregnes som forskellen mellem beskatningsgrundlaget i hele landet og i Ballerup kommune gange skattetryksfaktoren gange udligningsniveauet.

$$(142.808 \text{ kr.} - 127.778 \text{ kr.}) \cdot 0,242387 \cdot 0,45 = 1639,5 \text{ kr.}$$

Bidrag til hovedstadsudligningen:

Beregnes som forskellen mellem beskatningsgrundlaget i hovedstadsområdet og i Ballerup kommune gange skattetryksfaktoren gange udligningsniveauet.

$$(142.808 \text{ kr.} - 149.468 \text{ kr.}) \cdot 0,212561 \cdot 0,40 = -566,3 \text{ kr.}$$

Samlede bidrag pr. indbygger:

$$1639,5 \text{ kr.} - 566,3 \text{ kr.} = 1073,2 \text{ kr.}$$

Ballerup kommune har et beskatningsniveau på 21,7, og derfor er kommunens skatteindtægt pr. indbygger  $142.808 \text{ kr.} \cdot 0,217 = 30.982 \text{ kr.}$ , hvoraf 1.073,2 kr. via udligningssystemet betales til andre kommuner.

Ballerup kommune betaler i alt:

$$1073,2 \text{ kr.} \cdot 45.822 = 49.176.170 \text{ kr.}$$

Det er derfor alderssammensætningen i kommunen, der har betydning for, om kommunen modtager eller bidrager til den aldersbetingede udgiftsudligning. Hvis en kommune har en aldersfordeling, der svarer til gennemsnittet for hele landet, hverken modtager eller yder den tilskud til dette element i landsudligningen.

### **Alle udgifter indgår**

I det beregnede udgiftsbehov er det alle udgifter for samtlige aktuelt eksisterende opgaver, der indgår i beregningen af udligningen mellem kommunerne. Den enkelte kommunes tilskud fra eller bidrag til udligningen beregnes således som forskellen mellem kommunens udgiftsbehov pr. indbygger og det landsgennemsnitlige udgiftsbehov ganget med udligningsniveauet og kommunens indbyggertal. I det beregnede udgiftsbehov er der både taget højde for den aldersmæssige fordeling af befolkningen, og at sociale faktorer har betydning for de gennemsnitlige udgifter. Derudover indgår der et grundtillæg på 7,5 mio. kr., der er ens for alle kommuner.

### **Forholdet mellem sociale og aldersbetingede udgifter**

Både amternes og kommunernes udgiftsbehov opdeles i et aldersbestemt og et socialt betinget udgiftsbehov.<sup>33</sup> I den kommunale landsudligning indgår det alderbestemte kriterium med en vægt på 80 pct., i hovedstadsudligningen er vægten 75 pct., og i amtsudligningen er vægten 77,5. Vægten for det socialt betingede udgiftsbehov er dermed henholdsvis 20, 25 og 22,5 pct. Tidligere var vægten til det socialt betingede udgiftsbehov kun 10 pct. Ændringen i retning af større vægt til det socialt betingede udgiftsbehov skal ses i lyset af, at kommunernes finansieringsandel af disse ordninger er steget i takt med, at finansieringen er blevet omlagt fra statslige refusioner til bloktilskudsfinansiering.

### **Aldersbestemte udgifter**

Det aldersbestemte udgiftsbehov er beregnet som antallet af indbyggere på forskellige alderstrin ganget med de beregnede "enhedsbeløb". De aldersbestemte udgifter er beregnet ud fra den gennemsnitlige fordeling af de kommunale udgifter på de

33) Når der skal ske en udligning af forskelle i kommunernes udgiftsbehov, er det ønskeligt at opgøre det "objektive udgiftsbehov". Det er således ikke formålet med udligningssystemet at udligne for forskelle mellem kommunerne, der skyldes forskelle i effektivitet og prioriteringer.

områder, der primært er rettet mod den enkelte aldersgruppe. Beregningerne sker ud fra de samlede nettodriffts- og anlægsudgifter fratrukket den andel, der kan henføres til det socialt bestemte udgiftsbehov og grundtillægget. I udgifterne for de enkelte aldersgrupper er der således medtaget udgifter til veje, fælles administration m.m. De er indregnet med det samme beløb pr. indbygger (ca. 7.500 kr. for 2002).

### **Socialt betingede udgifter**

Det socialt betingede udgiftsbehov er beregnet som antallet af indbyggere, der i kommunen opfylder de pågældende kriterier ganget med de beregnede socialt betingede "enhedsbeløb". De samlede socialt betingede udgifter fordeles på de enkelte sociale kriterier efter en fast nøgle. Enhedsbeløbene for de enkelte kriterier bestemmes derefter ved at dividere med det samlede antal indbyggere, der indgår i de enkelte kriterier.

### **Vægte fastlagt ved lov og via budgetter**

Vægtene til de variable, der indgår i bestemmelsen af det sociale indeks, er fastlagt ved lov, mens vægtene til de enkelte aldersgrupper, der indgår i de aldersbestemte udgifter, er udregnet på baggrund af de seneste kommunale og amtskommunale budgetter.

### **Fast grundtillæg**

Grundtillægget på 7,5 mio. kr. pr. kommune i den kommunale udligning skal tage højde for de basisudgifter såsom rådhus, kommunalbestyrelse m.m., som alle kommuner har. Da det er ens for alle kommuner, er det især til fordel for de små kommuner, fordi beløbet pr. indbygger derfor er højere, jo mindre kommunen er.

### **Et regneeksempel**

I boks II.4 er vist et eksempel på beregningen af udligningen af udgiftsbehov, nemlig for Ballerup kommune. Af regneeksemplet fremgår også de enhedsbeløb, der indgår i udligningen for alle kommuner. Beregningen viser, at Ballerup Kommune i 2002 modtager ca. 13 mio. kr. som følge af relativt højt udgiftsbehov. Da kommunen som tidligere vist bidrager mere til skatteudligningen, yder den dog netto et bidrag til udlignings-systemet.

Tabel II.13 Udgiftsbehov, beregnet for Ballerup Kommune

	Indb.	Landsudligning		Hovedstadsudligning	
		Beløb, kr.	I alt, 1.000 kr.	Beløb, kr.	I alt, 1.000 kr.
<b>Aldersbetinget</b>					
0-6-årige	4.203	42.475	178.522	47.275	198.698
7-16-årige	5.587	65.104	363.738	69.745	389.665
17-19-årige	1.379	8.486	11.703	8.381	11.558
20-24-årige	2.377	10.214	24.278	10.076	23.951
25-34-årige	6.123	11.028	67.526	10.876	66.592
35-39-årige	3.798	10.998	41.769	10.846	41.192
40-64-årige	15.973	8.781	140.251	8.670	138.482
65-74-årige	4.153	17.928	74.455	17.974	74.644
75-84-årige	1.839	39.693	72.996	40.565	74.600
85+-årige	457	99.431	45.440	92.572	42.305
Udlej.bolig (boligstøtte)	10.086	3.091	31.173	•	•
Førtidspension	112	429.976	48.157	349.319	39.124
I alt			1.100.008		1.100.811
Pr. indb.			23,971		23,988
<b>Socialtbetinget</b>					
Børn af enlige forsørgere	1.680	73.962	124.256	85.419	143.504
Boligkriteriet	6.753	15.560	105.076	•	•
Udlejningsboliger	13.433	•	•	5.736	77.052
Uden beskæftigelse	3.093	21.679	67.053	26.963	83.397
Udlændinge	2.004	18.344	36.761	16.021	32.106
Socialt belastede boliger	0	7.158	0	•	•
Uden uddannelse	5.064	•	•	8.785	44.487
I alt			333.147		380.545
Pr. indb.			7,259		8,293
<b>Grundtillæg</b>					
I alt	45.889	•	7.500	•	•
Pr. indb.			0,163		•

Kilde: Indenrigsministeriet (2001a), Indenrigsministeriet (2002) og egne beregninger.

Beregningsen viser udligningen for Ballerup Kommune i 2002. Ballerup Kommune indgår i både lands- og hovedstadsudligningen. Det samlede udgiftsbehov bestemmes af summen af det alders- og socialt bestemte udgiftsbehov samt et grundtillæg på 7.500.000 kr. pr. kommune. Det sidst nævnte indgår dog kun i landsudligningen.

Beregningsen af størrelsen af udgiftsbehovene fremgår af tabel II.13

Ballerup Kommunes samlede aldersbetingede udgiftsbehov i landsudligningen beregnes ved at gange antallet af personer i aldersgruppen med de anførte enhedsbeløb. Dernæst summeres over alle aldersgrupper og det samlede aldersbetingede udgiftsbeløb beregnes til 1.100.008.000 kr. Det gennemsnitlige beløb er dernæst beregnet ved at dividere med antallet af indbyggere i Ballerup Kommune (45.889). Det gennemsnitlige udgiftsbehov i Ballerup Kommune i landsudligningen er 23.971 kr. Beregningerne for det socialt betingede udgiftsbehov foretages på tilsvarende måde.

**Landsudligningen**

Udgiftsbehov i Ballerup	$23.971 + 7.259 + 163$	=	31.394 kr.
Udgiftsbehov landsgennemsnit:		=	31.073 kr.
Udligningsbeløb pr. indb.	$0,45 \cdot (31.394 - 31.073)$	=	145 kr.

**Hovedstadssudligningen**

Udgiftsbehov i Ballerup	$23.988 + 8.293$	=	32.281 kr.
Udgiftsbehov hovedstadsområdet		=	31.931 kr.
Udligningsbeløb pr. indb.	$0,40 \cdot (32.281 - 31.931)$	=	140 kr.

Ballerup kommune modtager i alt:		=	
$(145 + 140) \cdot 45.889$		=	13.073.776 kr.

Nedenfor vises to eksempler på, hvordan udligningssystemet påvirker kommunens økonomi. I det ene tilfælde får en enlig forsørger et barn, og i det andet tilfælde kommer en ledig i beskæftigelse.

**Eksempel: børn af enlige forsørgere**

Ud fra tabel II.13 og kendskabet til de gældende udligningsniveau kan det beregnes, at hvis der kommer endnu et barn af en

enlig forsørger til Ballerup Kommune, vil den modtage 67.450,50 kr. ( $0,45 \cdot 73.962 + 0,40 \cdot 85.419$ ) via den kommunale udligning. Kommunens samlede udgifter vil dog helt afhænge af den enlige forsørgers indkomstforhold.

### **Eksempel: En ledig får job**

Det kan ligeledes beregnes, hvad det isoleret set betyder for en kommune med relativt høj arbejdsløshed, hvis en modtager af arbejdsløshedsdagpenge kommer i beskæftigelse. I beregningen er det antaget, at beskatningsgrundlaget er steget med 50.000 kr., hvilket i runde tal svarer til indkomstfremgangen for en ufaglært ledig, der får beskæftigelse. Ballerup kommune vil få et samlet økonomisk tab på 19.031 kr. som følge af udligningsordningen ( $(0,45 \cdot 21.679 + 0,4 \cdot 26.963) - 1.510$  kr.).<sup>34</sup> Borgeren, der kom i beskæftigelse, har en marginal skatteprocent på 47,06 pct. og vil derfor få en disponibel indkomstfremgang på 26.470 kr. Den samlede indkomstfremgang i Ballerup kommune er derfor 7.439 kr., når der tages højde for både de indtægter, kommunen mister, og borgerens fremgang i disponibel indkomst. I den forstand kan der siges at være et økonomisk incitament til at skabe beskæftigelse i kommunen.

### **Faktiske udgifter udgangspunktet**

I det danske kommunale udligningssystem er udgiftsbehov opgjort på baggrund af de variationer, der findes i kommunernes faktiske udgiftsniveau. Det er således alle udgifter for samtlige opgaver, der indgår i beregningen af udligningen.

### **Kriterier: årsagssammenhæng og upåvirkelige kriterier**

Det er vigtigt, at der er en årsagssammenhæng mellem de kriterier, der indgår i bestemmelsen af det kommunale udgiftsbehov, og de kommunale udgifter. Samtidig må kommunen imidlertid ikke kunne påvirke kriteriet, i det mindste ikke på kort sigt. Eksempelvis betyder kommunens selvbestemmelse, at den kan bestemme, hvor stor en andel af kommunens børn, der skal sikres pasning i kommunale daginstitutioner, og derfor kan det faktiske antal børn i daginstitutioner ikke indgå direkte som kriterium. Det kan derimod andelen af børn mellem 0-10 år. Det kan samtidig være, at udgifterne er særligt høje, hvis der er en høj andel af enlige forsørgere. En sådan variabel kan

34) Ballerup Kommune har en udskrivningsprocent på 21,2 pct., og derfor bliver de kommunale skatteindtægter forøget med 50.000 kr.:  $0,212 = 10.600$  kr. Heraf går 9.090 kr. til andre kommuner.

derfor indgå i det sociale indeks.<sup>35</sup> Det sociale indeks skal således tage højde for den variation i de kommunale udgifter, der kan forklares af sociale og strukturelle forskelle.

### **Hvilke variable bestemmer det socialt betingede udgiftsbehov?**

For den del af udgifterne, der bestemmes af de sociale forhold, er der anvendt statistiske metoder til at afgøre, hvilke variable der indgår i bestemmelsen af udgifterne. De præcise vægte bestemmes dog ikke kun ud fra de statistiske analyser.<sup>36</sup> I praksis begrænses metoden af, hvor mange variable der ikke kan påvirkes af kommunerne.<sup>37</sup>

### **Kriteriemetode en pragmatisk tilgang, der anvendes i Danmark**

I det nuværende danske udligningssystem fastlægges udgiftsbehovet således med udgangspunkt i statistiske analyser og en række mere pragmatisk valg. Denne metode kaldes kriteriemetoden. Den går ud på først at udvælge mulige udgiftsbehovskriterier, der opfylder kriterierne om årsagssammenhæng, og at kommunerne ikke må kunne påvirke dem. Dernæst

- 35) Kommunen kan dog påvirke kriteriet "børn af enlige forsørgere" indirekte ved at undlade at kontrollere, om enlige forsørgere er reelt enlige. Manglende kontrol kan betyde, at kriteriet bliver mindre anvendeligt.
- 36) Grunden til, at vægtene ikke udelukkende bestemmes ud fra de estimerede relationer, er, at relationerne i betydeligt omfang lider af multikollinearitet, og at størrelsen af nogle af de forklarende variable kan være vanskelige at forstå umiddelbart, selv om forklaringsgraden for hele relationen er høj. De høje værdier skyldes, at en enkelt variabel anvendes som paraplyvariabel for flere forhold og derfor ikke kan tolkes som betydningen for de direkte udgifter af den pågældende variabel. Eksempelvis anvendes antallet af enlige forsørgere som en paraplyvariabel for sammensatte sociale faktorer. Derfor er parameterværdien ikke et udtryk for de direkte udgifter til enlige forsørgere.
- 37) En alternativ metode til at fastlægge udgiftsbehovet er at tage udgangspunkt i statslige normer for det forventede eller anbefalede udgiftsbehov. Denne metode er anvendt i Norge og England. På skoleområdet indebærer systemet f.eks., at der fastsættes et standardbeløb for undervisning af en given aldersklasse, hvortil der f.eks. korrigeres for elever, som har behov for specialundervisning, og at den geografiske placering betyder, at omkostningerne kan adskille sig fra gennemsnittet. Metoden er anvendelig, hvis staten ønsker at styre kommunernes serviceudbud eller lægge loft over udgifterne.

foretages regressionsanalyser, og eventuelt benyttes også andre statistiske metoder til at fastlægge, hvilke kriterier (variable) der kan indgå. Herefter tages stilling til, hvilken vægt disse variable skal have i bestemmelsen af det samlede udgiftsbehov. For den enkelte kommune bestemmes behovet så proportionalt med den relative størrelse af variabelen (kriteriet).

### **Bloktilskuddet indirekte en del af udligningssystemet**

Bloktilskuddet bliver som tidligere omtalt for den største dels vedkommende fordelt efter beskatningsgrundlaget og har derfor ikke udligningsmæssig virkning.<sup>38</sup> Imidlertid indgår bloktilskuddet i beregningen af skattetryksfaktoren. Derfor vil kommuner, der har fået en relativt stor andel af bloktilskuddet, fordi de har et højt beskatningsgrundlag, skulle overføre en del af tilskuddet til andre kommuner via udligningssystemet. Hvor stor en andel afhænger af udligningsniveauet. Systemet er symmetrisk, og derfor vil kommuner, der har et relativt højt beskatningsgrundlag, også blive relativt hårdt ramt ved beskæring af bloktilskuddet.

### **Konjunkturregulering og kompensation for nye opgaver**

Bloktilskuddet anvendes både til at kompensere kommunerne for nye opgaver og til at regulere købekraften i kommunerne, dvs. som led i konjunkturpolitikken. Problemet med fordelingen af bloktilskuddet opstår således, fordi det har en dobbelt funktion. Ved førstnævnte opgave kan de beregnede udgiftsbehov eller antallet af indbyggere være mere oplagte fordelingsnøgler, mens beskatningsgrundlaget ved den konjunkturregulerende politik kan være rimeligt, når bloktilskuddet samtidig indgår i beregningerne af skattetryksfaktoren.

### **Bloktilskud tidligere fordelt efter udgiftsbehov**

Indtil 1984 blev bloktilskud fordelt ud fra udgiftsbehovet. Dette princip gik man bort fra, fordi der i starten af 1980'erne var behov for en betydelig konjunkturregulering af kommunerne, eftersom den kraftige højkonjunktur betød, at kommunerne havde en meget høj vækst i skatteindtægterne. Konjunkturreguleringen indebar, at statens bloktilskud til kommunerne blev beskåret. I forbindelse med en beskæring af bloktilskud vil kommuner med højt beskatningsgrundlag få deres tilskud

38) En begrænset andel af bloktilskuddet anvendes til kompensation af kommuner med svagt beskatningsgrundlag (980 mio. kr. i 2002).



beskåret mest, når tilskuddet bliver fordelt efter beskatningsgrundlag. Derfor er fordeling af bloktilskud hensigtsmæssigt i relation til den konjunkturregulerende politik. Alternativet til at fordele bloktilskuddet efter beskatningsgrundlag er enten at fordele det efter indbyggertal eller de beregnede udgiftsbehov. Hvis bloktilskuddet blev fordelt efter indbyggertal, skal udligningsniveauet være lavere, hvis fordeling på kommune-niveau skulle svare til den nuværende fordeling af bloktilskuddet, jf. boks II.5. Den fordeling af bloktilskud er mest rimelig ud fra en fordelingsbetragtning, når kommunerne pålægges nye opgaver.

### **Særlige tilskud og udligningsordninger**

Ud over de generelle regler for udligning og tilskud for kommuner og amter findes der en række særlige udlignings- og tilskudsordninger, hvoraf de fleste vedrører kommunerne. Disse fremgår af boks II.1. De ordninger, der omfatter de største beløb, vedrører momsudligning, flygtninge og indvandrere og boligstøtte. Tilskuddene til flygtninge og indvandrere er forholdsvis høje, og kommunerne bliver dermed overkompenseret for at give dem incitament til at modtage disse indbyggere.<sup>39</sup> Momsudligningsfonden skal sikre, at kommunal egenproduktion ikke begunstiges konkurrencemæssigt i forhold til tilsvarende momsbelagte leverancer fra private erhvervsdrivende. Kommunerne får derfor refunderet deres udgifter til moms. Kommunerne og amtskommunerne finansierer selv ordningen, og den enkelte kommunes og amtskommunes andel af det samlede bidrag til momsudligningsfonden opgøres som kommunens andel af det samlede kommunale og amtslige beskatningsgrundlag. Ordningen indebærer således en udligning af forskelle i kommunernes og amternes udgifter til moms. Den samlede momspulje er ca. 10 mia. kr. for kommunerne og ca. 5 mia. kr. for amterne.

39) Dette er et eksempel på, at udlignings- og tilskudssystemet fra statens side anvendes til at skabe incitament til en bestemt adfærd.

Der er sammenhæng mellem måden at fordele bloktilskud på og udligningsniveau. Dette kan illustreres i en simplificeret model for landsudligningen.

Når bloktilskuddet fordeles efter beskatningsgrundlag, er en kommunes indtægter fra udligning og bloktilskud:

$$(1) c_f \cdot (Y - Y_i) \cdot (t+b) + b \cdot Y_i, \text{ hvor}$$

$c_f$ : Udligningsniveauet (i pct.) i det nuværende system

$Y$ : Gns. beskatningsgrundlag for hele landet, pr. person

$Y_i$ : Beskatningsgrundlag for kommune  $i$ , pr. person

$t$ : Gns. skatteprocent for hele landet

$b$ : Bloktilskud i pct. af beskatningsgrundlag

Af ligning (1) fremgår, at bloktilskuddet indgår i udligningen via  $b$ . Leddet  $(t+b)$  benævnes skattetryksfaktoren.

Hvis bloktilskuddet blev fordelt efter indbyggertal, er kommunens indtægter:

$$(2) c_e \cdot (Y - Y_i) \cdot t + b \cdot Y, \text{ hvor}$$

$c_e$ : Udligningsniveauet (i pct.), når bloktilskuddet fordeles efter indbyggertal

De andre variable er defineret som i (1)

Af ligning (2) fremgår, at bloktilskuddet nu ikke indgår som en del af udligningen, fordi det nu er fordelt efter indbyggertal.

Ækvivalensen mellem udligningsniveauet i det nuværende system og udligningsniveauet i et system, hvor bloktilskuddet fordeles efter indbyggertal, kan udledes ved at sætte (1) og (2) lig hinanden:

$$(3) c_f \cdot (Y - Y_i) \cdot (t+b) + b \cdot Y_i = c_e \cdot (Y - Y_i) \cdot t + b \cdot Y$$

Ligningen kan derefter løses for  $c_e$ :

$$(4) c_e = c_f + (c_f - 1) \cdot (b/t)$$

Da  $c_f$  er mindre end 1, er udligningsniveauet i det nye system mindre end i det nuværende system. Hvis bloktilskuddet bliver fordelt efter indbyggertal, skal man for at opnå samme fordeling på kommuneniveau nedsætte udligningsniveauet. Udligningsniveauet på 45 pct. i den nuværende landsudligning svarer med det nuværende forhold mellem bloktilskud og egenfinansiering til et udligningsniveau på ca. 35 pct. i systemet, hvor bloktilskuddet udmåles efter indbyggertal.

## **Diskussion af udligningssystemet**

Udligningssystemet, hvor udligningsniveauerne er politisk bestemte, og hvor udgiftsudligningen både inddrager statistiske analyser og politiske og pragmatiske valg, må med mellemrum komme til diskussion. Samtidig er det et system, der omfordeler betydelige beløb. Den overordnede diskussion vedrører derfor spørgsmålet om fordeling af de økonomiske vilkår og om økonomiske incitamenter i det kommunale udligningssystem.

## **Højere udligningsniveau i hovedstadsområdet**

Hovedstadskommunerne omfatter København og Fredriksberg kommune og kommunerne i Københavns, Fredriksborg samt Roskilde amt. Disse kommuner omfatter et sammenhængende byområde, hvilket er det argument, der fremføres for det højere udligningsniveau i hovedstadsudligningen. Begrundelsen er, at i et sammenhængende byområde må det forventes, at indbyggerne i større omfang anvender de kommunale ydelser i nabokommunerne. F.eks. anvender indbyggere, der bor i Frederiksberg kommune og arbejder i Københavns kommune, vejene i Københavns Kommune og nok også i højere grad serviceydelser som biblioteker, svømmehaller m.m., der dog kun står for en mindre del af kommunens budget. En højere udligning indebærer imidlertid ikke, at udenbys borgere bidrager til finansieringen af de ydelser, de anvender i kommunen. Udligningen sker således kun i forhold til udgiftsbehovet for kommunens egne borgere, og der er næppe en større sammenhæng mellem kommunens udgiftsbehov og udenbys borgeres anvendelse af kommunens faciliteter.

## **Udligningsniveauet er et politisk valg**

Niveauet for udligningen af forskelle i beskatnings- og udgiftsbehov er i sidste ende et politisk valg, jf. Indenrigsministeriet (1998b). Valget af udligningsniveau har betydning for, hvilken skat det er nødvendigt at opkræve for et givet serviceniveau i den enkelte kommune. Alternativet til en skatteforhøjelse er at nedsætte serviceniveauet.

## **Større ulighed uden udligning**

Hvis der ikke eksisterede kommunal udligning, ville det være nødvendigt at hæve skatteprocenten i fattige kommuner for at kunne finansiere den samme kommunale service. Eftersom skatteprocenten ville stige i fattige kommuner og falde i rige kommuner, ville forskellene i befolkningens disponible indkomster samtidig blive større. Hvis udligningen af forskelle i be-

skatningsgrundlaget mellem kommunerne fjernes, stiger uligheden i befolkningen målt ved Gini-koefficienten med 1,7 pct., jf. tabel II.14. Denne stigning kan f.eks. sammenlignes med virkningen på uligheden af at nedsætte mellemskatten. En nedsættelse af mellemskatten fra 6 pct. til ca. 3 pct. vil påvirke uligheden med en tilsvarende størrelsesorden (det ville for 1999 betyde et provenutab på knap 7 mia. kr., jf. Det Økonomiske Råd (2001b)). Hvis der derimod blev indført fuld udligning, ville uligheden falde med 0,7 pct. Der er i beregningerne forudsat samme amtskommunale udligning som den nuværende.

### Interesse i økonomisk udvikling

I diskussionen af, hvilket udligningsniveau der er passende, fremføres også, at det ikke bør være højere, end at det sikres, at kommunerne har interesse i at fremme den økonomiske udvikling. Det var også baggrunden for at indføre den såkaldte overudligningsregel.

*Tabel II.14 Ændring i ulighed, 1999*

	<b>Ulighed</b>
Nuværende udligning	100,0
Ingen kommunal udligning	101,7
Fuld kommunal udligning	99,3

Anm.: I beregningen af skatteprocenten uden udligning er det antaget, at der ikke findes nogen mellemkommunal udligning af forskelle i beskatningsgrundlaget og udgiftsbehov, samt at statstilskuddet, momsbidraget og bidraget til udlændingeudligningen fordeles efter befolkningsgrundlaget pr. 1. januar 1999. Fuld udligning er defineret som 100 pct. udligning på landsplan af både beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. Det er derudover antaget, at hovedstadsudligningen, overudligningen og den særlige støtte til kommuner med et lavt beskatningsgrundlag falder bort. Uligheden er målt ved hjælp af Gini-koefficienten, hvor uligheden i det nuværende udligningssystem er normeret til 100. Se Det Økonomiske Råd (2001b) for definition af ækvivaleret disponibel indkomst og Gini-koefficient.

Kilde: Oplysninger fra Indenrigsministeriet og egne beregninger.

### **Regler om overudligning indført for at sikre effektiv ligning**

Bestemmelsen om overudligning, der betyder at en kommune højest skal betale 90 pct. af en indkomstfremgang til udligningssystemet, blev oprindelig begrundet i hensynet til at sikre kommunernes ligningseffektivitet, jf. Indenrigsministeriet (1998b). Loftet skulle således sikre, at kommunerne havde tilstrækkeligt incitament til at gennemføre en effektiv skatteligning, og at udligningen ikke blev så kraftig, at en ekstra ligningsindsats blev umiddelbart tabsgivende for kommunerne. Fra 1996 har udligningen været baseret på de selvangivne indkomster og overudligningsreglen kan derfor ikke længere begrundes ud fra hensynet til at sikre kommunernes ligningsincitament. Overudligningsbestemmelsen kan dog også ses som et generelt loft over udligningsniveauet (i praksis berører det kommunerne i hovedstadsområdet og kommuner med et svagt bekatningsgrundlag).

### **Uenighed om incitamentsvirkninger**

Der fremføres argumenter for, at udligningsniveauet ikke må blive for højt, fordi det vil modvirke kommunernes incitament til at skabe grundlag for lokal vækstfremgang og iværksætte erhvervspolitiske initiativer. Der er dog ikke enighed om, hvor kraftig sammenhæng der er mellem udligningsniveauet og kommunernes incitament til at gennemføre erhvervspolitiske initiativer. Den enkelte kommune har under alle omstændigheder et betydeligt incitament til at påvirke indkomstgrundlaget for kommunens indbyggere, jf. Söderstöm (1994). Kommunerne har således ikke kun det kommunale budgets størrelse som succeskriterium. For indbyggerne er indkomsten ikke primært finansieringskilde for kommunale aktiviteter, men basis for den samlede materielle velstand. Den del af indkomsten, der ikke betales i skat, kan anvendes til privat forbrug. Som det fremgår af ovenstående beregning af de økonomiske konsekvenser af, at en modtager af dagpenge kommer i beskæftigelse, er der en økonomisk gevinst for kommunen, når der både ses på indbyggernes og kommunens indtægter. Hvis kommunalpolitikerne derimod kun snævert havde påvirkningen af de kommunale budgetter som mål for deres beslutninger, så ville incitamentsvirkningen fra udligningssystemet være anderledes.<sup>40)</sup>

40) Det svarer til, at landspolitikerne kun havde målsætninger for statsbudgettets udvikling og de statslige ydelser og ikke mere brede målsætninger for befolkningens velstand.

## **Lokal erhvervspolitik tvivlsom**

Incitamenter til at gennemføre lokal erhvervspolitik kan i øvrigt have uheldige konsekvenser for de omkringliggende kommuner. Hvis et kommunalt erhvervspolitisk initiativ bliver en succes, kan det således være sket på bekostning af udviklingen i andre kommuner og dermed ikke resultere i nettobidrag til landets samlede produktion.<sup>41</sup> Der er derfor forhold, der taler for, at initiativer til at styrke regional vækst bør besluttes og finansieres centralt.

## **Kontrol af enlige forsørgere en myndighedsopgave**

Et andet eksempel, hvor incitamenterne i udligningssystemet har været diskuteret, er, at kommunerne taber på at afsløre indbyggere, der ikke reelt er enlige forsørgere, fordi kommunens udgifter er lavere end de øgede indtægter, de får via udligningssystemet. Det er de relativt høje enhedsbeløb i udligningssystemet for børn af enlige forsørgere, der bidrager til dette resultat. Årsagen til de høje enhedsbeløb er, at den fungerer som en paraplyvariabel for en række forhold, og derfor ikke er et direkte mål for udgifterne til enlige forsørgere. Hvis der er mistanke om omfangsrigt socialt bedrageri, der ikke undersøges af kommunerne, kan incitamenterne fra dette element i udligningssystemet være uheldige.

Det er imidlertid en myndighedsopgave for kommunerne at kontrollere, om indbyggerne er berettiget til de ydelser, de modtager. Hvis kommunerne også på længere sigt ønsker at fastholde denne opgave, har de samlet set et incitament til at opfylde deres forpligtelse på dette område uanset kortsigtede økonomiske incitamenter. Det hindrer dog ikke, at den enkelte kommune kan have et incitament til ikke at opfylde sin forpligtelse.

## **Usikkerhed i opgørelsen af udgiftsbehov**

I diskussionen af udligningsniveau fremføres også, at der ved fastlæggelsen skal tages hensyn til, at der er en vis usikkerhed i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov.<sup>42</sup> Der må dog ligge

41) Der kan gives flere eksempler på uheldig kommunal erhvervspolitik, jf. Lotz (2001).

42) Analyser af Indenrigsministeriet (1998b) viser, at det er muligt at forklare mellem 35 - 80 pct. af variationen på de enkelte primærkommunale områder. For ældre- og børneområdet, der er de største områder, forklares henholdsvis omkring 40 pct. og 50 pct.

en viden om skævheden i usikkerheden af opgørelsen af kommunens udgiftsbehov, for at usikkerheden er et argument for, at udligningen skal være under 100 pct. Dertil kommer, at kommunerne under alle omstændigheder har incitamentet til at forbedre produktiviteten, fordi kommunerne ikke udlignes for forskelle i effektiviteten i udførelsen af opgaverne. I øvrigt er det ikke nødvendigt, at udligningsniveauet er det samme for skatteudligningen og udgiftsbehovsudligningen.

### **Grundtillæg fastholder kommunestruktur**

Det faste grundtillæg på 7,5 mio. kr. til hver kommune bidrager isoleret set til at fastholde den nuværende kommunestruktur, fordi sammenlagte kommuner efter otte år kun fastholder ét grundtillæg.

## **II.6 Aftaler mellem stat og kommuner**

### **Flere instrumenter til styring**

Staten har en lang række muligheder for at påvirke både niveauet og sammensætningen af det kommunale forbrug. Dette kan ske igennem bloktilskud, gennem refusionsordninger på de offentlige overførsler eller generel lovgivning på de kommunale områder. Et vigtigt delelement i statens styring af kommunerne udgøres af kommuneaftalerne. I disse aftaler fastsættes mål for de kommunale skatte- og udgiftsstigninger og for specielle indsatsområder samt størrelsen af de statslige bloktilskud.

### **Lang tradition for frivillige aftaler**

Lige siden kommunalreformen i 1970 har der eksisteret et samarbejde mellem staten og de kommunale organisationer, der skal sikre koordinering af den økonomiske politik. I 1970'erne var samarbejdet forholdsvis løst. Aftalerne bestod blandt andet af rammer for låneoptagelse og enkelte begrænsninger i skatteudskrivning og personaleforbrug. I slutningen af 1970'erne blev aftalesystemet formaliseret i kommunekontaktudvalget. Samarbejdet bygger på frivillige aftaler mellem regeringen og Kommunernes Landsforening. Kun rent undtagelsesvist er der blevet vedtaget lovgivning, der begrænser kommunernes rettigheder. Dette skete i 1971, hvor der blev

lagt et loft over den kommunale skatteudskrivning.<sup>43</sup> Endvidere er der sket regulering af bloktilskuddet og kommunal medfinansiering af skattestigninger.<sup>44</sup>

### **Aftalerne er blevet suppleret med sanktioner**

I enkelte år er de kommunale brud på aftalerne blevet straffet ved sanktioner fra statslig hold. I 1986 blev der eksempelvis indført en skat på anlægsinvesteringer og fradrag i bloktilskud udmålt på baggrund af overskridelsen året før. Statslige sanktioner over for kommunerne har dog været sjældne i de 22 år, hvor det formelle samarbejde med kommunerne har eksisteret.

### **Koordinering er nødvendig**

Udgangspunktet for koordineringen mellem stat og kommuner er, at den enkelte kommune ikke har noget ansvar for den samfundsøkonomiske udvikling. Blandt vælgerne vil regeringen blive holdt ansvarlig for den overordnede økonomiske udvikling, mens kommunalpolitikkerne normalt bliver bedømt på andre kriterier, eksempelvis kommunale skatter eller serviceniveau. Eftersom en meget stor andel af de offentlige serviceudgifter imidlertid afholdes i kommuner og amter, vil det være svært for regeringen at føre konjunkturpolitik og styre den samlede vækst i den offentlige sektor uden at have kontrol over væksten i de kommunale udgifter. På den anden side kan en decentralisering af offentlige opgaver og finansiering være hensigtsmæssig, jf. afsnit II.2.

### **To mulige løsninger til koordinering**

Den statslige styring af kommunerne kan i princippet tage to former. Der kan indgås frivillige aftaler mellem stat og kommuner, eller væksten i og sammensætningen af de kommunale udgifter kan fastsættes ved lov. Som udgangspunkt vil det være i kommunernes interesse at sikre en minimal statslig indblanding i de kommunale opgaver. Når der alligevel indgås frivil-

43) Dette lovindgreb kan opfattes som en panikbeslutning, efter at det danske skattetryk var steget voldsomt fra 1965 til 1971, jf. Blom-Hansen (1998b).

44) Den betalte indkomstskat (eksklusive arbejdsmarkedsbidrag og kirkeskat) af den sidst tjente krone må maksimalt udgøre 59 pct. Kommuner, hvor den samlede kommunale og amtskommunale skat udgør mere end 32,5 pct. (2002), skal derfor give nedslag i skatten på den del af indkomsten, der overstiger grænsen for betaling af topskat. Stigninger i kommuneskatten giver derfor i disse kommuner ikke et fuldt provenu.



lige aftaler, skyldes det, at manglende aftaler måske vil resultere i lovgivning. Fra statens side vil det være politisk svært for folketinget at benytte lovgivningen som styringsinstrument, fordi det er folketingspartiernes eget bagland, der får frataget muligheder for selv at prioritere. Men den supplerende lovgivning kan sikre styring af kommunerne i de år, hvor lovgivningen gennemføres, og vil sandsynligvis også øge den kommunale disciplin i overholdelsen af de aftaler, der indgås i fremtiden.

### **Men incitament til at bryde aftalerne**

Selv når der eksisterer et system af frivilligt indgåede aftaler, er der alligevel et incitament til, at den enkelte kommune bryder aftalen. Der vil ikke kunne forventes statslige sanktioner eller en tilbagegang til lovgivning, hvis kun få kommuner bryder aftalen. Hvis den enkelte kommune oplever et pres fra borgerne for at øge den kommunale service og samtidig forventer, at de andre kommuner overholder aftalen, vil kommunen varetage egne interesser bedst ved at bryde aftalen. Dette gælder selvsagt alle kommuner, og aftalen vil derfor ikke kunne forventes at blive overholdt. Der er dog nogle forhold, der trækker i retning af, at aftalerne alligevel kan blive en succes. For det første kan kommunal frygt for sanktioner igennem lovgivning føre til tilbageholdenhed, også selv om den enkelte kommune kun påvirker den samlede overskridelse med meget lidt. For det andet kan Kommunernes Landsforening forsøge at påvirke beslutningen om at bryde aftalen. Kommunernes Landsforening kan alene henstille til kommunerne at overholde aftalen, eventuelt med henvisning til, at aftalebrud vil indebære direkte statslig regulering, men kan ikke gennemtvinge ændringer i den kommunale budgetlægning. I og med at aftalerne bliver indgået hvert år, kan også frygt for fremtidige opstramninger føre til, at aftalerne overholdes. Dette argument bliver dog svækket af, at politikerne skal genvælges hvert fjerde år, hvilket kan medføre en forholdsvis kort tidshorison. Ovenstående problemer i forbindelse med overholdelsen af de kommunale aftaler indebærer en forholdsvis svag styring af udgiftsvæksten i kommunerne.

### **Også et problem i Sverige og Norge**

Problemet med koordinering er også udbredt i Norge og Sverige, hvor den kommunale sektor som i Danmark udgør en stor del af den samlede offentlige sektor. I Norge har der været tra-

dition for at benytte lovgivning vedrørende indtægtssiden igennem et loft for skatteudskrivningen og tildeling af statstilskud, mens Sverige i 1970'erne benyttede frivillige aftaler. De frivillige aftaler blev dog opgivet i 1980'erne, hvor lovgivningen blev mere udbredt i styringen af kommunerne.

### **Demokratisk underskud i kommuneaftaler?**

Der indgås årligt aftaler mellem staten og kommuner og amter. Kommunerne er repræsenteret ved Kommunernes Landsforening, mens der bliver lavet særskilte aftaler for København og Frederiksberg, og amterne er repræsenteret ved Amtsrådsforeningen. Aftalerne bliver normalt forhandlet på plads i løbet af juni, således at det aftalte bloktilskud kan indgå i kommunernes budgetter for det efterfølgende år. Regeringen indgår aftalerne på statens vegne. Dette sker uden, at folketinget har tildelt regeringen et mandat forud for forhandlingerne.<sup>45</sup> Efter at aftalerne er indgået, er det alene det aftalte bloktilskud, der efterfølgende skal godkendes af Finansudvalget, hvor de fleste af folketingets partier er repræsenteret. Denne aftalemodel kan derfor kritiseres for at indeholde et demokratisk underskud. Der er dog bred støtte til modellen blandt de store folketingspartier, jf. Blom-Hansen (1996).

### **Vækst i skatter og udgifter er de vigtigste elementer**

I de årlige aftaler mellem regering og de kommunale organisationer indgår der som regel en maksimal vækst i kommuneskat og udgifter samt det årlige bloktilskud. Aftalerne er dog i de senere år blevet udbygget. De indeholder nu også mål for den kommunale indsats på specielle områder. Aftalen mellem regeringen og kommunerne for 2002 indeholdt således en generel realvækst på 1 pct. samt et niveauløft på udvalgte tunge sociale områder på 350 mio. kr., svarende til en samlet realvækst på 1,2 pct. Derudover blev der oprettet en lånepulje på 1,45 mia. kr. til øgede folkeskoleinvesteringer, og den ordinære lånedispensationspulje blev forhøjet med 0,3 mia. kr. I aftalen med amterne blev der åbnet mulighed for højere udgifter til sygehuse, øvrige sundhedsudgifter og medicintilskud, mens udgifterne på andre områder alene skulle stige med 1 pct. De aftalte stigninger på sygehusområdet er udspecificeret på un-

45) Der bliver normalt afholdt en forespørgselsdebat i folketinget vedrørende kommuneaftalerne, men der er aldrig blevet vedtaget et mandat til kommuneftalerne.

derområder. Den indgåede aftale er således forholdsvist detaljeret og giver i princippet kun i begrænset omfang amterne mulighed for at prioritere mellem forskellige behandlinger eller ventetidsnedsættelser.

### **Kommunerne er generelt positive over for aftalerne**

Der er generel tilfredshed blandt kommunalpolitikere med det budgetsamarbejde, aftalerne repræsenterer. I en rundspørge blandt kommunalpolitikere oplyser 72 pct., at de er tilhængere af aftalerne, jf. Blom-Hansen og Serritzlew (2000). Men det indebærer ikke, at aftalerne vurderes at have haft en begrænsende effekt på det kommunale forbrug. 40 pct. af kommunalpolitikere vurderer, at aftalerne ikke har påvirket det kommunale forbrug, mens 37 pct. mener, at det kommunale forbrug ville have været højere uden aftalerne, og 23 pct. vurderer, at aftalerne har givet anledning til et højere forbrug.

### **Aftalerne brydes som hovedregel**

Den historiske udvikling viser, at aftalesystemet ikke er effektivt, jf. tabel II.15. Der er i denne tabel analyseret på den faktiske overskridelse på udgiftssiden. Det indebærer, at der tages udgangspunkt i oplysningerne fra regnskaberne. Aftalerne vedrører strengt taget et budgetmæssigt samarbejde. Snævert set skal aftaleoverholdelsen derfor vurderes på budgetterne. Men regnskaberne er valgt her, fordi det er de faktisk afholdte udgifter, der bestemmer konjunktur- og strukturpåvirkningen. I perioden fra 1980 til 2002 er aftalerne kun blevet overholdt i 5 af årene. De fem år, hvor aftalerne blev overholdt, var 1980 til 1983 og 1989. Fra 1980 til 1983 var der alene aftale om stigningen på udgiftssiden, og væksten i kommunerne blev noget mindre end det aftalte. Denne mindre vækst kan i konjunktursammenhæng være lige så problematisk som en for høj vækst, fordi finanspolitikken i dette tilfælde kan blive strammere end tilsigtet. Fra 1984 og frem har kommuneaftalerne indeholdt mål vedrørende vækst i kommuneskatten, og disse mål er i langt de fleste år ikke blevet overholdt. I perioden fra 2000 til 2002 var den aftalte kommuneskattestigning 0 pct., men kommuneskatten steg med 0,3 pct. point i gen-

*Tabel II.15 Overholdelse af kommuneaftalerne*

<b>År</b>	<b>Udgiftssiden</b>	<b>Indtægtssiden</b>
1980	Samlede drifts- og anlægsudgifter: Overopfyldelse 2,1 pct.	
1981	Samlede drifts- og anlægsudgifter: Overopfyldelse 1,5 pct.	
1982	Samlede drifts- og anlægsudgifter: Overopfyldelse 2,4 pct.	
1983	Samlede drifts- og anlægsudgifter: Overopfyldelse 3,8 pct.	
1984	Samlede drifts- og anlægsudgifter: Brud på 2,1 pct.	Beskatningsniveau: Brud på 0,06 pct.point
1985	Samlede drifts- og anlægsudgifter: Brud på 5,2 pct.	Udskrivningsprocent: Overopfyldelse 0,11 pct.point Grundskyldspromille: Overopfyldelse 0,76 pct.point
1986	Samlede drifts- og anlægsudgifter: Brud på 3,3 pct.	Beskatningsniveau: Overholdes
1987	Nettodriftsudgifter: Brud på 1,4 pct.	
1988	Nettodriftsudgifter: Brud på 1,1 pct.	Udskrivningsprocent: Brud på 0,60 pct.point
1989	Nettodriftsudgifter: Overholdt	Beskatningsniveau: Overopfyldelse på 0,01 pct.point
1990		Beskatningsniveau: Brud på 0,09 pct.point
1991		Beskatningsniveau: Brud på 0,16 pct.point
1992		Udskrivningsprocent: Brud på 0,19 pct.point Grundskyldspromille: Brud på 0,54 pct.point
1993	Samlede drifts- og anlægsudgifter: Brud på 6,0 pct.	Udskrivningsprocent: Brud på 0,25 pct.point Grundskyldspromille: Brud på 0,44 pct.point
1994		Udskrivningsprocent: Brud på 0,03 pct.point Grundskyldspromille: Overopfyldelse 0,04 pct.point
1995	Nettodriftsudgifter: Brud på 0,5 pct. Anlægsudgifter: Brud på 5,5 pct.	Beskatningsniveau: Brud på 0,2 pct.point
1996	Nettodriftsudgifter: Brud på 3,7 pct. Anlægsudgifter: Brud på 17,1 pct.	Beskatningsniveau: Overopfyldelse 0,12 pct.point
1997	Nettodriftsudgifter: Overholdes Anlægsudg.: Overopfyldelse 6,8 pct.	Beskatningsniveau: Brud på 0,52 pct.point
1998	Nettodriftsudgifter: Brud på 0,4 pct. Anlægsudg.: Overopfyldelse 31,4 pct.	Udskrivningsprocent: Brud på 0,16 pct.point
1999	Nettodriftsudgifter: Brud på 0,2 pct. Anlægsudg.: Overopfyldelse 6,3 pct.	Udskrivningsprocent: Brud på 0,08 pct.point

Kilde: Agerbak og Sønderby (2000).

nemsnit.<sup>46</sup> På udgiftssiden vil der også være overskridelser i perioden fra 2000 til 2002. Finansministeriet har på baggrund af budgetterne i de pågældende år opgjort den samlede overskridelse i primærkommunerne til 1,4 pct. point. Overskridelsen i 2002, der alene udgør 1 pct.point, har givet anledning til en fælles henstilling fra Kommunernes Landsforening og regeringen til kommunerne om at gennemgå driftsbudgetterne med henblik på generelt at reducere eller udskyde aktiviteter til 2003, så kommunerne i højere grad lever op til den indgåede aftale.

### **Danmark har bedre styring end Norge og Sverige**

For at vurdere effektiviteten i det nuværende system er det interessant at sammenligne med lande, der har nogenlunde samme system som Danmark. Da en mindre vækst end de aftalte stigninger i konjunkturmæssig sammenhæng kan være lige så problematisk som en mervækst, opgøres i Blom-Hansen (1998a) de numeriske afvigelser på udgiftssiden i Norge, Sverige og Danmark. Det viser sig, at Danmark med en numerisk afvigelse på 16,4 pct.point i perioden 1980 til 1997 klarer sig lidt bedre end Sverige med 20,3 pct.point og markant bedre end Norge med en samlet afvigelse på 31,3 pct.point.<sup>47</sup> På trods af indbyggede svagheder i det danske system er der altså tale om et forholdsvist robust system i sammenligning med andre lande. At det danske system er bedre end i Norge og Sverige, kan dog ikke tages som udtryk for, at systemet er godt nok. Den manglende overordnede styring kan være alvorlig nok, selv om den er bedre end i sammenlignelige lande.

46) OECD opgør den samlede merstigning i både kommuner og amter til knap 4 pct.point i perioden 1984 til 2001, jf. OECD (2002).

47) Den nordiske sammenligning skal tages med et vist forbehold. Således har Sverige gennemført markante opstramninger i budgetprocessen i løbet af 1990'erne, jf. kapitel I, mens Norges betydelige olieindtægter kan have vanskeliggjort budgetstyringen.

## **Store kommunale forskelle**

Der afsløres store forskelle i disciplinen, når der analyseres på, hvordan de enkelte kommuner overholder aftalen. Figur II.2 viser den gennemsnitlige overskridelse på kommuneniveau på de samlede drifts- og anlægsudgifter i årene 1980-1986 og 1993.<sup>48</sup> I figuren er kommunerne opstillet efter kommunenummer. Den nederste pind angiver således overskridelsen i Ballerup kommune, mens den øverste angiver overskridelsen i Års kommune. Figuren viser, at kommunerne i København og Frederiksborg amt er bedst til at overholde aftalerne.

## **Men billedet er misvisende**

Dette billede kan dog være misvisende, fordi kommunerne oplever en forskellig udvikling. F.eks. vil en kommune, der på grund af udviklingen i befolkningssammensætning oplever en stigning i udgiftsbehov på 5 pct. og øger udgifterne med 4 pct. i en situation, hvor der er aftalt 2 pct., umiddelbart blive karakteriseret som aftalebryder, på trods af den udviste tilbageholdenhed. Modsat vil en kommune, der oplever et faldende udgiftsbehov og alligevel øger udgifterne inden for den aftalte ramme, umiddelbart blive karakteriseret som overholdende aftalen.

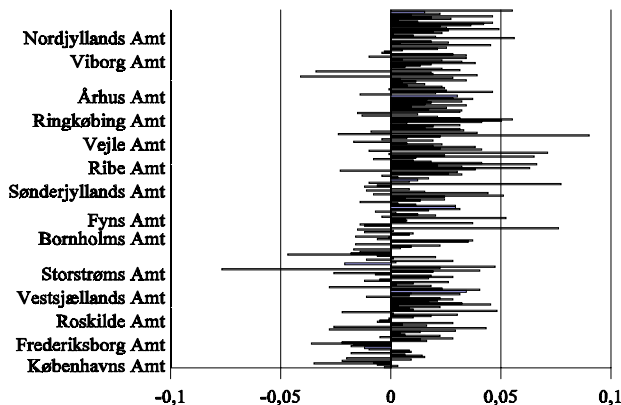
## **Der kan korrigeres for udviklingen**

I flere af de indgåede aftaler nævnes den demografiske udvikling og det kommunale serviceniveau. Der lægges således op til, at kommuner med stigninger i udgiftsbehov kan overskride udgiftsrammen, mens kommuner med faldende udgiftsbehov bør sikre en vækst i udgifterne, der ligger under den aftalte ramme. Tilsvarende kan også kommuner med et generelt lavt serviceniveau overskride rammen, mens kommuner med et højt serviceniveau bør holde igen.<sup>49</sup> Ved at se på udviklingen i ud-

48) Grundlaget for vurderingen af overskridelse er de kommunale regnskaber, der er korrigeret for meropgaver samt pris- og lønudviklingen.

49) Det antages i beregningerne, at en stigning eller et fald ikke umiddelbart vil kunne slå igennem i merudgifter eller besparelser, og derfor indregnes forskelle i udviklingen af udgiftsbehov kun med 50 pct. Samtidig vil det heller ikke være rimeligt at forvente en fuld tilpasning til det landsgennemsnitlige serviceniveau, hvorfor disse forskelle indgår med 50 pct. Forskellene i serviceniveau er op igennem 1980'erne blevet mindre og mindre og indgår derfor ikke længere i aftalerne. Justeringen for det initiale serviceniveau er derfor ikke foretaget i 1993.

Figur II.2 Aftalebrud på kommuneniveau, ikke korrigeret



Anm.: Bruddet er målt i forhold til drifts- og anlægsudgifterne i 1980-1986 og 1993.

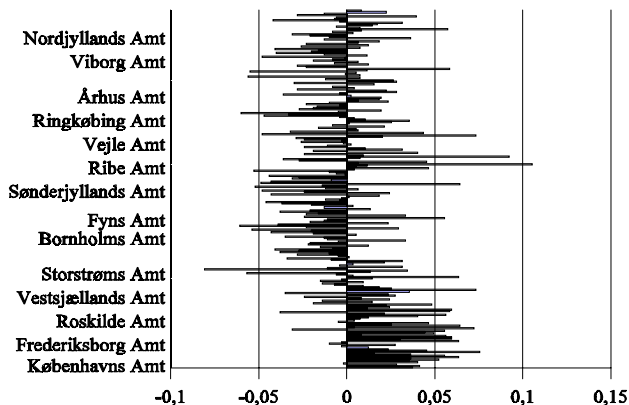
Kilde: Agerbak og Sønderby (2000).

gifterne, efter at der er taget højde for det initiale serviceniveau og væksten i udgiftsbehov, kan de ovenstående overskridelser vurderes mere rimeligt.

### Helt andet billede

De korrigerede brud på aftalerne viser et helt andet billede, jf. figur II.3. Det er nu kommunerne i København, Frederiksborg, Roskilde og Vestsjælland amt, der optræder som de største syndere, mens de resterende kommuner stort set overholder de indgåede aftaler. I vurderingen af aftalernes overholdelse er det derfor nødvendigt at tage hensyn til kommunespecifikke forhold. En generel straffeaktion over for kommuner, der hæver skatten i år, hvor der er aftalt en samlet uændret skat, kan således nemt ramme kommuner med store udfordringer. Kommuner, der måske forsøger at opfylde aftalen, men tvunget af omstændighederne er nødsaget til at bryde den.

Figur II.3 Aftalebrud på kommuneniveau, korrigeret.



Anm.: Bruddet er målt i forhold til drifts- og anlægsudgifterne i 1980-1986 og 1993.

Kilde: Agerbak og Sønderby (2000).

### Krav til indretning af styring

Hvis kommuneaftalerne ikke tager hensyn til kommunernes forskellige udgangspunkt, vil aftaler med en meget fast styring føre til, at den nuværende spredning i de kommunale skatter og serviceniveau fastfryses. Samtidig vil en aftale, hvor kommuner med lave initiale udgifter kan hæve disse mere end gennemsnittet, mens kommuner med høje initiale udgifter skal holde igen, med tiden indebære en mindre variation i de kommunale udgifter. Begge metoder vil indebære mindre kommunal selvbestemmelse.

### Politiske cykler i overskridelser

Det må forventes, at udgifts- og skattepolitikken i kommunerne er afhængig af den politiske cyklus. Såfremt der er en sådan effekt, vil man forvente, at kommunalpolitikkerne vil forsøge at hæve serviceniveauet op til valget, mens der bliver strammet op umiddelbart efter valget. Tabel II.16 viser overskridelserne af kommuneaftalerne fordelt efter afstanden til næste valg. Et nul i første søjle angiver et valgår, mens et tretal angiver året umiddelbart efter kommunalvalget. Det viser sig, at overskridelserne på udgiftssiden som forventet er størst umiddelbart inden valget, mens der er større tilbageholdenhed umiddelbart efter valget.



Tabel II.16 Overskridelser og kommunalvalg

År til næste valg	Gennemsnitlig overskridelse	Gennemsnitlig overskridelse
	Udgifter	Skatter
	----- Pct. -----	----- Pct.point -----
0	0,025	0,178
3	-0,003	0,120
2	-0,003	0,562
1	0,021	0,289

Anm.: Oplysningerne på udgiftssiden er signifikant forskellige på 5 procents niveau. Det er ikke undersøgt, hvorvidt skatterne er signifikant forskellige. For udgifterne indgår årene 1980-1986 og 1993. For skatterne årene 1984, 1986, 1988-1991 og 1995 til 1997.

Kilde: Agerbak og Sønderby (2000).

### Skatteoverskridelser er også cykliske

Skatteprocenten for det år, der ligger tre år før næste valg, bliver offentliggjort umiddelbart inden et kommunalvalg. Det er derfor ikke overraskende, at overskridelsen på skattestigninger i dette år er relativt lav. Omvendt stiger skatteprocenten mest, lige efter at valget er overstået, på et tidspunkt hvor der er to år til næste valg. Opgørelsen viser, at der ved indgåelse af aftale om kommunernes økonomi skal fokuseres på, hvor i den politiske cyklus kommunerne befinder sig. Der er således behov for stærkere aftaler i de år, hvor kommunalpolitikkerne har størst incitament til at bryde aftalen.

### Usikkerhed i de kommunale budgetter bør fjernes

Der er en del usikkerhed forbundet med den kommunale budgetlægning. Forskelle mellem budget og regnskab kan skyldes en lang række delelementer som f.eks. større skatteindtægter, mindre bloktilskud eller færre overførselsmodtagere. Disse udsving i den kommunale økonomi bør minimeres af to årsager. Dels for at sprede risikoen mellem kommuner, og dels for at sikre, at en eventuel kommunal asymmetri i reaktionen over for positive og negative stød ikke får lov at påvirke vækst og niveau i de kommunale udgifter.

## **Reagerer kommunerne asymmetrisk?**

Der må som udgangspunkt forventes en kommunal asymmetri i adfærden over for chok i budgetlægningen. Således vil det være nemmere at hæve udgifterne ved et positivt stød, end det vil være at sænke udgifterne ved et negativt stød. En undersøgelse af den kommunale økonomi i Danmark i perioden 1984 til 1996 har tidligere fundet en sådan asymmetri, jf. Rattsø og Tovmo (1997). Kommunerne vil ifølge denne undersøgelse hæve udgifterne ved et positivt stød med mere, end de vil sænke udgifterne ved et negativt stød. Det vil give anledning til en opdrift i de kommunale udgifter. Nye statistiske analyser, hvor estimationsperioden er udvidet med årene 1997 til 2000, bekræfter dog ikke denne sammenhæng.<sup>50</sup>

## **Minimer eksterne chok**

En minimering af chok i den kommunale økonomi kunne sikres gennem en bedre vurdering af den fremtidige økonomiske situation, eller ved at fjerne volatile elementer fra den kommunale finansiering. Den mest vidtgående løsning ville være at indføre en tvungen budgetgaranti. I en sådan model vil beskatningsgrundlaget for hver enkelt kommune være givet ved det seneste kendte års beskatningsgrundlag fremskrevet med den gennemsnitlige vækst i alle kommuner. I den udstrækning, udviklingen i den enkelte kommune afviger fra den lands gennemsnitlige, skal staten opkræve eller udbetale forskellen i provenu. Det skal ske givet de kommunale skattesatser, hvormed forskelle i provenuer fra de kommunale skattesatser bibeholdes. På denne måde kan kommunens indtægter i det kommende år være kendt allerede ved budgetlægningen, og en del af de eksterne chok ville forsvinde. Mindre stød i den kommunale økonomi kan også sikres gennem en større statslig respekt for den kommunale budgetlægning og dermed tilbageholdenhed med at ændre lovgivning, der har betydning for kommunernes økonomi.

50) Sammenhængen er heller ikke statistisk signifikant i den oprindelige undersøgelse. Estimationerne viser således en asymmetri, men de statistiske test viser, at reaktionerne over for de to typer af stød ikke er signifikant forskellige. Dokumentation af beregningerne kan rekvireres ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

**Konjunkturer skal ikke påvirke kommunernes økonomi**

Der er flere argumenter for, at staten bør føre den overordnede konjunkturpolitik, jf. afsnit II.2 og diskussionen af top-down princippet i afsnit I.7. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, at kommunernes økonomi ikke påvirkes af konjunkturudviklingen. Der er flere instrumenter, som staten kan benytte til at forfølge en sådan politik. Dels kan konjunkturpåvirkningen af skattegrundlaget fjernes ved at lade den trendmæssige vækst indgå i den tvungne budgetgaranti. Dels ved at lade bloktilskuddet variere modsat konjunkturudviklingen. Tilskuddet skulle således pr. automatik nedjusteres under en højkonjunktur og tilsvarende opreguleres under en lavkonjunktur.

**Indførelse af sanktioner**

Ovenstående analyser har afdækket svagheder i de kommunale aftaler. Svagheder, der bliver mere kritiske, når den forventede stigende ældreomsørgerbyrde giver et større pres på de kommunale udgifter. Hvis der skal sikres en større statslig styring af de kommunale udgifter, er det nødvendigt at indføre sanktioner over for aftalebrydere. Hvis der ikke er nogle reelle alternativer til de frivillige aftaler, kan de kommunale organisationer tillade sig at stille større krav, når aftalerne forhandles. Samtidig vil mindre frygt for sanktioner give den enkelte kommune et mindre incitament til at overholde aftalen. Derfor vil et generelt frivilligt aftalesystem naturligt miste sin styrke, hvis sanktionsmulighederne ved aftalebrud enten ikke er kendte eller ikke realistisk kan effektueres.

**Sporadiske sanktioner kan være problematiske**

Det er i denne forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at sanktioner, der kun gennemføres sporadisk, kan risikere at virke udgiftsdrivende. Således vil kommuner i år, hvor der ikke sanktioneres, måske vælge en højere vækst i udgifter eller skatteprocent, fordi de forventer, at fremtidige aftalebrud vil blive straffet. Hvis der fra centralt hold ønskes en strammere styring af de kommunale udgifter og skatter, er det derfor nødvendigt at indføre generelle sanktioner ved brud på de indgåede aftaler. Hvis den regering, der har indgået aftalen, ikke har flertal i folketinget, kan det være svært at gennemføre sanktioner over for kommunerne. Dette vil blive yderligere besværliggjort, hvis sanktionerne får et tilfældigt eller uretfærdigt præg. Det er derfor vigtigt, at eventuelle sanktioner bliver sat fornuftigt sammen.

## Hvornår skal der sanktioneres?

Kommunaftalerne indeholder en del elementer, hvoraf nogle kan blive overholdt og andre ikke. Det første spørgsmål er derfor, hvorvidt der skal indføres sanktioner, hvis bare et enkelt delelement bliver brudt, eller om alle elementerne skal brydes, før aftalen kan siges at være misligholdt. Det vil eksempelvis være vanskeligt at indføre sanktioner på en misligholdelse, der består i, at udgifterne følger det aftalte, mens kommuneskatterne stiger mere end det aftalte. Kommunerne kan i dette tilfælde henvise til, at det har været nødvendigt at hæve skatterne for at sikre den aftalte service. Systemet er således overbestemt, fordi skatteprocenten er givet, hvis udgifterne ligger fast og likviditeten ikke skal ændres. Det er kun, hvis aftalen korrekt vurderer den fremtidige økonomiske udvikling i kommunerne, at aftalen kan holdes på både indtægts- og udgiftssiden. Det virker derfor rimeligt at fokusere på den ene del af aftaleoverholdelsen. Hvis likviditeten samtidig holdes fast, vil den anden del af aftalen være givet.<sup>51</sup>

## Sanktioner på udgift eller indtægt

De kommunale skatter offentliggøres samtidig med budgettet, og det er ikke muligt for kommunerne efterfølgende at ændre i skattesatserne. Dette gælder ikke på udgiftssiden, hvor der kan være stor forskel mellem de budgetterede udgifter og de faktisk afholdte, for hvilke der først ligger oplysninger to år efter aftalernes indgåelse. Samtidig kan kommunale ændringer i regnskabspraksis og periodisering føre til, at aftalerne på udgiftssiden overholdes på papiret, men ikke i praksis. Det vil derfor af praktiske årsager være mest oplagt, at aftalerne primært fokuseres på indtægtssiden, og at sanktionerne over for overskridelser sker på skattesiden.

51) Det er muligt at hæve serviceniveauet uden at ændre skatterne, hvis der kan realiseres effektivitetsgevinster i den kommunale sektor. Men usikkerheden i eksisterende undersøgelser betyder, at den mulige gevinst er usikker, jf. afsnit II.4. Regeringen vil normalt have større forventninger end kommunerne til muligheden for effektiviseringer, hvilket kan indebære, at aftalerne set fra kommunernes synsvinkel ikke kan overholdes.

### **Hvor stor præcision er nødvendig**

Den kommunale vækst i skatter og udgifter bliver bestemt simultant af 275 kommuner og 14 amter, og det vil derfor være urealistisk at forvente, at skatteændringer kan styres helt præcist. Der skal derfor tages stilling til, hvor store udsving der kan tillades.

### **Et rimeligt sanktionssystem**

Ovenstående analyse af de korrigerede kommunefordelte overskridelser viste, at der ikke med rimelighed kan tages udgangspunkt i den umiddelbare overskridelse. Hvis der indføres et generelt skatte- eller udgiftsstop, vil virkningen blive tilfældig og sandsynligvis føre til store tilpasningsomkostninger i de kommuner, hvor udviklingen afviger markant fra andre kommuner. Det er derfor nødvendigt at indføre aftaler eller sanktioner på objektive kriterier, der kan variere mellem kommuner. I et sådant system kan kommuner med store stigninger i udgiftsbehov eller fald i skattegrundlag behandles anderledes end kommuner, der har faldende udgiftsbehov eller et stigende skattegrundlag. Et system med kommunespecifikke aftaler er administrativt tungt, men eftersom skattegrundlag og udgiftsbehov allerede opgøres i forbindelse med udligningen, vil det være muligt at konstruere et fornuftigt system. Det vil være mindre fleksibelt end det eksisterende, fordi det vil afstedkomme direkte krav til hver enkelt kommune. Til gengæld vil systemet sikre en bedre styring af udgiftsvæksten i kommunerne.<sup>52</sup>

### **Kan eventuelt suppleres med kommunal handel**

Hvis der indføres kommunespecifikke aftaler, er det ikke muligt for den enkelte kommune at hæve skatten ud over de aftalte stigninger. Men et sådant system kan suppleres med en mellemkommunal handel med rettigheder til at overskride de udstukne rammer. På dette marked kan kommuner, der ønsker en lavere vækst i skatteudskrivningen end aftalt, sælge rettigheden til kommuner med det modsatte behov. I dette system skal en kommune, der vil hæve sit skatteprovenu gennem skattestigninger ud over det aftalte, finde en eller flere kommuner, der ønsker at sænke skatten med et tilsvarende provenu. Dermed vil der automatisk blive sikret en præcis aftaleoverholdelse på overordnet niveau. Systemet sikrer den fleksibilitet, der eksisterer.

52) Den kommunespecifikke aftale ville være unødvendig, hvis udligningssystemet udlignede 100 pct. på forventet udgiftsbehov og skattegrundlag. Med fuld udligning ville udviklingen i alle kommuner svare til landsgennemsnittet.

sterer i det nuværende system. Samtidig sikres, at rammerne udstukket af den centrale myndighed vil blive overholdt. Dermed reduceres risikoen for, at den centrale myndighed mister kontrollen over den samlede vækst i den offentlige sektor.<sup>53</sup>

## II.7 anbefalinger

### **Politisk ønske om mindre lokale forskelle**

Decentralisering har fordele, idet omfanget og kvaliteten af en række af de ydelser, borgerne tilbydes, kan tilpasses til de lokale borgeres præferencer. En konsekvens heraf er, at der kan blive forskel i de ydelser, de enkelte kommuner tilbyder. Igennem 1990'erne har Folketinget imidlertid ønsket direkte at påvirke omfanget og karakteren af velfærdsydelser, som er kommunernes og amtskommunernes ansvar, for at mindske disse forskelle. Det er derfor et vigtigt spørgsmål, om den nuværende struktur og opgavedeling mellem staten og kommunerne bør opretholdes, såfremt der er begrænset politisk vilje til at acceptere forskelle mellem de decentrale enheder.

### **Pres på finansieringen**

Samtidig betyder det øgede pres på finansieringen af velfærdsstatens udgifter i de kommende år, at der er et større behov for styring af de samlede offentlige og dermed også kommunale udgifter. Det er ligeledes nødvendigt med en mere hensigtsmæssig sammensætning af de kommunale finansieringskilder.

### **Ikke et enten – eller**

Når det skal afgøres, hvorvidt beslutninger om og produktion af offentlige ydelser skal foregå centralt eller decentralt, skal fordele og ulemper ved de to organisationsformer afvejes over for hinanden. Der er således nogle ydelser, hvor en central beslutning og produktion er at foretrække, mens en decentralisering er fordelagtig for andre ydelser.

### **Små kommuner bør lægges sammen**

Kommunerne har i de senere år fået et større ansvar for finansieringen af de kommunale udgifter i takt med, at refusionen for en række sociale indkomstoverførsler er nedsat.

53) Dette system kunne også bestå af en statslig skat på overskridelser og et subsidium til kommuner, der ikke udnytter rammen fuldt ud. Men det skattniveau, der giver den ønskede vækst i de kommunale udgifter, kendes ikke, hvilket kan være problematisk.

Kommunerne har også fået ansvar for nye opgaver, som f.eks. integration af flygtninge og indvandrere samt initiativer i forhold til den aktive socialpolitik. Isoleret set betyder det, at befolkningsgrundlaget for den enkelte kommune skal være større og dermed mere varieret for at hindre, at tilfældig variation i antallet af personer, der har behov for sociale indkomstoverførsler, skaber store økonomiske problemer for de berørte kommuner. Undersøgelser viser endvidere, at de kommunale udgifter pr. person er højere i små kommuner, og at de små kommuner kan have svært ved at overholde minimumskravene til deres administration. Tilsammen trækker disse forhold i retning af, at kommunerne skal være større end fastlagt ved kommunalreformen i 1970. Det bør derfor analyseres nærmere, hvilke små kommuner der med fordel kan lægges sammen med andre kommuner.

### **Er amtskommuner nødvendige?**

På sundhedsområdet, som er amtskommunernes vigtigste opgavefelt, synes Folketingets accept af variation mellem de ydelser, borgerne kan benytte, at være yderst begrænset. Ligeledes betyder borgernes mulighed for at vælge behandling på sygehuse, der ligger uden for, men finansieres af, bopælsamtet, at amtsrådene har begrænsede muligheder for at prioritere mellem de behandlinger, borgerne kan benytte. Hvis der fra centralt hold ikke er accept af forskelle i prioriteringer mellem behandlinger eller i serviceniveau, forsvinder et vægtigt argument for en amtskommunal organisering og finansiering af sundhedsområdet. Et andet område, som udgør en forholdsvis stor andel af amtskommunernes opgaveportefølje, er det almene gymnasium. Heroverfor står, at ansvaret for og finansieringen af erhvervsgymnasierne er en statslig opgave. Det bør overvejes at samle ansvaret og finansieringen af uddannelsestilbud, der er rettet mod de 16-19-årige, hos en og samme myndighed.

### **Mere vægt på grundskyld**

Finansieringen af den kommunale sektor sker i dag primært gennem indkomstskatter. Når borgerne i en kommune vælger et højere serviceniveau, skal prisen for dette betales af borgerne i den pågældende kommune. Samtidig bør kommunerne så vidt muligt vælge de mindst forvridende skatteklender. Grundskyld (ejendomsskat) er en ikke-mobil skattekilde og mindre forvridende end indkomstskatten. Grundskylden bør derfor

have en større vægt i den kommunale finansiering, samtidig med at loftet på grundskylden på 24 promille bør fjernes.

### **Mere varieret anvendelse af brugerbetaling**

Brugerbetaling anvendes også som finansieringskilde for de kommunale udgifter. Der er imidlertid mulighed for en øget og mere varieret anvendelse af brugerbetaling. Brugerbetaling kan være en god ide, primært på ydelser, der er nært beslægtet med private goder som f.eks. rengøring og børnepasning. Brugerbetaling på disse områder skal afhænge af omfanget og kvaliteten af den kommunale ydelse, som den enkelte borger modtager. Det vil også gøre det muligt, at kommunen kan tilbyde et mere varieret udbud af de enkelte ydelser i form af tilkøbsydelse og valg mellem forskellige udbydere. For ydelser, der er egentlige eller nært beslægtede med offentlige goder, er brugerbetaling ikke en hensigtsmæssig finansieringsform. Anvendelsen af brugerbetaling skal endvidere afvejes med fordelingsmæssige målsætninger.

### **Kommunal effektivitet skal belyses bedre**

Flere analyser indikerer forskelle i effektivitet mellem kommunerne. Sådanne forskelle kan være vanskelige at gennemskue for den enkelte borger. Dette mindsker presset på kommunalpolitikkerne for at tilvejebringe effektive løsninger. Det er derfor nødvendigt, at analyserne af kommunal effektivitet fortsat udbygges og systematiseres, og at flere områder bliver omfattet. På nogle områder er resultaterne allerede nu så velunderbyggede, at de bør gøres let tilgængelige (eksempelvis undersøgelser af folkeskoler og biblioteker). Derved sikres, at omkostninger og kvalitet bliver umiddelbart sammenlignelige, og der vil komme større fokus på at øge effektiviteten.

### **Udligningssystemet er unødigt kompliceret**

Der sker en omfordeling mellem rige og fattige kommuner gennem udligningssystemet. Som udgangspunkt udlignes 45 pct. af forskellene i indtægtsgrundlag og udgiftsbehov på kommunalt niveau, mens 80 pct. af forskellene udlignes på amtskommunalt niveau.<sup>54</sup> Det eksisterende udligningssystem er kendetegnet ved en lang række særlige ordninger, eksempelvis

54) Udligningen er i realiteten mindre, fordi bloktilskuddet bliver tildelt efter beskatningsgrundlag. Hvis bloktilskuddet alternativt blev fordelt efter befolkningsstørrelse, ville en landsudligning på omkring 35 pct. give samme resultat som den nuværende landsudligning på 45 pct.



den særlige støtte til kommuner med et lavt beskatningsgrundlag. De fleste kommuner er derfor omfattet af en eller flere specielle ordninger. Ved at erstatte de mere specifikke ordninger med en højere sats på den generelle udligning vil der kunne sikres større gennemskuelighed med stort set de samme fordelingsvirkninger som i det nuværende system. Alternativt kan de specielle ordninger indgå direkte i beregningen af udgiftsbehovet.

### **Udligning og lighed**

Den eksisterende ufuldstændige udligning giver anledning til, at skattebetalingen for den kommunalt tilvejebragte service varierer mellem kommuner, mens skattebetalingen for den statsligt tilvejebragte service er den samme i alle kommuner. Denne forskel i finansieringen virker urimelig. En 100 pct. udligning (fuld udligning) vil samtidig gennem ændringer i de kommunale skatter give anledning til et lille fald i uligheden i befolkningen. Da kommunerne under fuld udligning oplever den samme udvikling i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, vil det endvidere mindske behovet for en budgetgaranti. Samtidig vil det i kommuneaftalerne ikke være nødvendigt at tage hensyn til udviklingen i de enkelte kommuner.

### **Fuld udligning giver fortsat incitament**

Det fremføres ofte, at fuld udligning fjerner kommunale incitament til erhvervsudvikling. Men det er kun den kommunale del af en eventuel ekstraindtægt fra erhvervsudvikling, der bliver overført til andre kommuner ved fuld udligning. Den del af ekstraindtægten, som borgerne har tilbage efter skat, bliver i kommunen. I øvrigt vil en del af den indsats, kommunerne investerer i aktiv erhvervs politik, alene resultere i, at virksomhederne flytter fra en kommune til en anden. Incitamenterne giver dermed anledning til en kommunal konkurrence, der ikke nødvendigvis er samfundsmæssig hensigtsmæssig.

### **Sociale kriterier kan påvirkes**

Udligningen mellem kommuner kan skabe incitamentsproblemer for den kommunale kontrol af f.eks. indkomstoverførsler. Hvis udligningen giver anledning til en mangelfuld kontrol, må disse begrænsede myndighedsopgaver flyttes til den statslige sektor. De højere huspriser i de rige kommuner i hovedstadsregionen fremføres undertiden som et argument mod højere udligning. Men huspriserne afspejler en lang række karakteristika ved kommunen, som kulturtilbud, gode beskæftigel-

sesmuligheder eller rekreative områder. Når den disponible indkomst efter husleje er lavere i hovedstadsregionen, afspejler det de positive forhold, der er forbundet med at bo i hovedstadsregionen. Disse forhold vil være uafhængige af udligningen.

### **Udligningen bør forøges**

En højere udligning vil indebære en mere retfærdig betaling for den kommunalt tilvejebragte service og vil samtidig skabe større lighed. Tilmed viser ovenstående gennemgang, at argumenterne mod højere udligning kun har begrænset vægt. Det anbefales derfor at forhøje udligningen, så den mindst kommer til at svare til den nuværende høje udligning inden for hovedstadsregionen.

### **Fjern usikkerhed i budgetter**

Der er betydelig usikkerhed på flere elementer i den kommunale budgetlægning. For at sikre en større grad af risikospredning foreslås det, at den nuværende frivillige budgetgaranti gøres tvungen, således at den enkelte kommunes beskatningsgrundlag fremskrives med den forventede landsgennemsnitlige udvikling, og indtægterne garanteres af staten, givet den enkelte kommunes skatteprocent. Den kommunale budgetlægning bliver ydermere besværliggjort af, at der ofte i forbindelse med finansloven vedtages lovgivning, der har betydning for den kommunale økonomi. Det bør tilstræbes ikke at ændre i kommunernes forpligtigelser, efter at kommunernes budgetter er vedtaget.

### **Regulering af bloktilskud skal afhænge direkte af konjunkturer**

Der er argumenter for, at kommunerne ikke af sig selv vil føre en hensigtsmæssig konjunkturpolitik. Det er derfor vigtigt, at konjunkturafhængige ændringer i kommunernes indtægter og udgifter dæmpes. Det kan sikres ved pr. automatik at lade bloktilskuddene variere modsat konjunkturudviklingen. Alternativt kunne den tvungne budgetgaranti indrettes, således at kommunens beskatningsgrundlag pr. automatik bliver fremskrevet med mindre end den landsgennemsnitlige udvikling under en højkonjunktur og omvendt i en lavkonjunktur.

### **Manglende styring af kommunerne**

Der er problemer i den statslige styring af kommunernes økonomi. Den mangelfulde styring kan være problematisk, når der opstilles mål for udviklingen i de offentlige udgifter og i forhold til konjunkturpolitikken. Den forventede fremtidige

vækst i antallet af ældre vil i sig selv lægge et større pres på styringen af den kommunale sektor. Det er tvivlsomt, hvorvidt den nuværende aftalemodel kan sikre den nødvendige styring. Det nuværende system bør derfor suppleres med sanktioner over for aftalebrud.

**Sanktioner bør tage hensyn til udviklingen i de enkelte kommuner**

Hvis der indføres sanktioner, skal de tage højde for den store forskel i udviklingen i de enkelte kommuners skattegrundlag og udgiftsbehov. En generel aftale om, at skatterne ikke må stige samlet set, bør på grund af den forskellige udvikling indebære, at kommuner med stigende skattegrundlag kan hæve skatten, mens kommuner med stigende skattegrundlag sænker skatten.

**Nyt styringssystem**

Hvis der indføres en meget stram styring af den kommunale sektor, låses forskellene i serviceniveau fast på det nuværende niveau. Denne fastlåsning af det kommunale forbrug og de kommunale skatter vil indebære en kraftig begrænsning i den kommunale selvbestemmelse. Men det er muligt at sikre en fortsat fleksibilitet i styringen af kommunerne, uden at den samlede statslige styring må opgives. Dette kan f.eks. ske ved at oprette et marked, hvor kommuner kan handle med retten til at gennemføre skatte- og udgiftsstigninger.

## Litteratur

Agerbak, H., og S. Sønderby (2000): Det kollektive dilemma i det danske budgetsamarbejde. Speciale ved institut for statskundskab, Aarhus universitet. Århus.

Blom-Hansen, J. (1996): Kan budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne forbedres? *Nordisk administrativt tidsskrift*, 77, pp. 285-303.

Blom-Hansen J. (1998a): *Studier i Statens styring af den kommunale sektors økonomi*, Ph.D. afhandling, Politica, Århus.

Blom-Hansen, J. (1998b): Macroeconomic Control of Local Governments in Scandinavia: The Formative Years, *Scandinavian Political Studies*, 21, pp. 129-159.

Blom-Hansen, J. og S. Serritzlew (2000): Stikprøveundersøgelse af kommunalpolitikere. Design og svarfordelinger. Institut for statskundskab, Århus.

Bogason, P. (1997): *Forvaltning og stat*. Systime, Århus.

Borge, L.-E. and J. Rattsø (2001): Property taxation as incentive for cost control: Empirical evidence for utility services in Norway, Working Paper.

Christensen, J. G., P. M. Christensen og M. Ibsen (2001): *Politik og forvaltning*. Systime. Århus.

Christoffersen, H. and K. B. Larsen (2002): Central Government Regulation in an Inhomogeneous Danish Local Government Structure. Ikke offentliggjort.

Det Økonomiske Råd (2001a): *Dansk Økonomi, forår 2001*. København.

Det Økonomiske Råd (2001b): *Dansk Økonomi, efterår 2001*. København.

Dilling-Hansen, M. (2001): Folkebibliotekernes ressourceforbrug og effektivitet, i Nordstrand, R. og N. Groes (red.): *Det fremtidige kommunestyre*. AKF Forlaget, København.

Energitilsynet (2001): *Vejledning om fastsættelse af individuelle effektivitetskrav for elnet- og transmissionsvirksomheder*. København.

Graversen, B. K., E. Heinesen og N. Madsen (1999): *Effekter på elevernes uddannelsesforløb af ressourceforbruget i folkeskolen*. AKF Forlaget, København.

Houlberg, K. (2000): *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?* AKF Forlaget, København.

Indenrigsministeriet (1997): *Familieindkomster 1996*, København.

Indenrigsministeriet (1998b): Forenkling af den kommunale finansiering, *Betænkning nr. 1365*, Opgavekommissionen.

Indenrigsministeriet (1998a): *Kommuner og Amtskommuner – Opgaver og finansiering*, København.

Indenrigsministeriet (2000): *Den kommunale struktur – Størrelseseffekter i den kommunale sektor*. København.

Indenrigsministeriet (2001c): *Kommunernes økonomi og service - Indenrigsministeriets kommunale nøgletal*. København.

Indenrigsministeriet (2001b): *Kommunal udligning – en guide til det kommunale tilskuds- og udligningssystem*. København.

Indenrigsministeriet (2001a): *Kommunal udligning og generelle tilskud – 2002*. København

Indenrigsministeriet (2002): Kommunale nøgletal fra [www.im.dk](http://www.im.dk)

Kraks rejseplan (2002): [www.krak.dk](http://www.krak.dk)

Munch, J. R. (2002): Har kommunal skat og service betydning for flyttemønstrene? Arbejdsrapport 2002:2, Det Økonomiske Råds Sekretariat, København.

Lotz, J. (2001): Krise i det kommunale tilskuds- og udlignings-system? *Samfundsøkonomen*, 2001(7), s. 4-16.

Niskanen, W. A. (1975): *Bureaucracy: Servant or Master*, London Institute of Economic Affairs.

Oates, W. E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, XXXVII, pp. 1120-49.

OECD (2002): *Economic Survey – Denmark*, vol. 6, February, Paris.

Pedersen, N. J. M. (1995): *Decentralisering og Kommunal-økonomi*, Dansk Jurist- og Økonomforbunds Forlag.

Pedersen, N. J. M. (2001): Fornyelse af udligningssystemet i R. Nordstrand og N. Groes (red.): *Det fremtidige kommunestyre*. AKF Forlag, København.

Rattsø, J. and P. Tovmod (1998): Local Government Responses to shocks in Denmark i *Kommunal Budgetoversigt*, januar 1998 Finansministeriet, København.

Realkreditrådet (2002): Oplysninger om huspriser fra [www.realkreditraadet.dk](http://www.realkreditraadet.dk).

Sinn, H.–W. (1997): The selection principle and market failure in systems competition, *Journal of Public Economics*, 66, pp. 247-74.

Söderström, L. (1994): *Utjämning och kommunala incitament*, bilag 8 till Betänkand från beredning för statsbidrag och utjämning i kommunesektoren, SOU 1994:144, Stockholm.