

KL

› ØKONOMI
MARTS 2017

PRINCIPPER OG DILEMMAER

KOMMUNERNES FINANSIERING



Kommunernes finansiering

© KL

1. udgave, 1. oplag 2017

Produktion: Kommuneforlaget A/S

Design: e-Types

Foto: Colourbox

KL


Weidekampsgade 10

2300 København S

Tlf. 3370 3370

kl@kl.dk

www.kl.dk

 @kommunerne

 facebook.com/kommunerne

Produktionsnr. 830210

ISBN 978-87-93365-63-6

INDHOLD

01 / FINANSIERINGSSYSTEMET FOR KOMMUNERNE	5	02 / DILEMMAER I FINANSIERINGEN	16
1.1 Formålet med det samlede finansieringssystem	5	03 / HVEM SÆTTER RAMMERNE?	18
1.2 Sammensætningen af kommunernes finansiering – skatter, generelle tilskud m.m.	6	3.1 Folketinget og regeringen sætter rammerne	18
1.3 Skatteudskrivningen	6	3.2 Ministerierne	18
1.4 Tilskuds- og udligningssystemet	7	3.3 Finansieringsudvalget	19
1.5 Budgetgaranti og ordningen for beskæftigelsestilskud	14	3.4 KL's rolle	20
1.6 Særtilskud	14	3.5 Kommuners mulighed for at påvirke rammerne for finansieringen	21
1.7 Processen i forbindelse med kommunernes budgetlægning af finansieringssiden	15	04 / DEBATTEN OM UDLIGNING DE SENESTE ÅRTIER	22



FORORD

I februar 2015 indgik den daværende regering og Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti forlig om en reform af beskæftigelsesindsatsen. Som en del af forliget var parterne enige om, at Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg skulle tilvejebringe grundlag for justeringer i udligningssystemet med henblik på at imødegå de mere langsigtede utilsigtede byrdefordelmæssige forskydninger som følge af refusionsomlægningen.

Siden forliget blev indgået, er arbejdet i Finansieringsudvalget blevet påbegyndt, og debatten omkring udligning har taget fart i det meste af kommune-danmark. Forskellige kommunegrupper har stillet konkrete forslag til justeringer såvel som yttre generelle betragtninger om tilskuds- og udligningssystemets indretning.

Justeringer af udligningen skulle oprindeligt være trådt i kraft med virkning fra 2018. Regeringen har dog udskudt ikrafttrædelsestidspunktet til 2019, så Finansieringsudvalget også har mulighed for at forholde sig til konsekvenserne af den kommende omlægning af boligbeskatningen.

Debatten viser med al tydelighed, at der er behov for en snarlig afklaring af kommunernes fremtidige finansiering. Samtidig er der behov for et fælles grundlag at stå på. Pjecen forholder sig til hvilke grundlæggende principper, der bør være gældende for kommunernes finansiering og præsenterer det nuværende finansieringssystem. Endelig kastes der i pjecen lys over nogle af de dilemmaer, der er indbygget i kommunernes finansieringssystem, herunder i forhold til udligning.

Det er forhåbningen, at denne pjece kan bidrage til at bringe klarhed om faktuelle forhold og til at kvalificere den igangværende debat.

01 / FINANSIERINGS- SYSTEMET FOR KOMMUNERNE

1.1 FORMÅLET MED DET SAMLEDE FINANSIERINGSSYSTEM

Kommunernes økonomi i Danmark hviler på et grundlæggende princip om balance mellem udgifter og indtægter. Landspolitisk er der enighed om, at kommunerne under ét skal sikres finansiering til at afholde de udgifter, der er enighed om, at kommunerne skal afholde.

Dialogen om de økonomiske rammer sker gennem de årlige økonomiske aftaler mellem regeringen og kommunerne, hvor regeringen og KL, på kommunernes vegne, forhandler det kommende års økonomi. Når der er opnået enighed om de økonomiske rammer for service, anlæg, overførsler mv. på udgiftssiden, sikres der samtidig den fornødne finansiering. Indholdet i den økonomiske aftale omsættes efterfølgende til et aktstykke, der skal godkendes af Finansudvalget i Folketinget.

De økonomiske aftaler er gældende for kommunerne under ét. Det indebærer, at der er økonomisk balance for alle 98 kommuner samlet set. Det er ikke nødvendigvis tilfældet for den enkelte kommune.

I et decentralt system som det danske er det et politisk ønske, at alle kommuner har mulighed for at levere en rimelig service til borgerne. Dette er ikke ensbetydende med, at borgerne skal have præcis samme service overalt.

Som udgangspunkt er der store forskelle i kommunernes finansieringsmuligheder og udgiftsbehov. Nogle kommuner har et bedre skattegrundlag end andre og/eller færre af de meget udgiftskrævende unge og ældre. Og nogle kommuner har relativt mange borgere med sociale problemer. Alle kommuner kan derfor ikke tilbyde borgerne den samme service til den samme skattebetaling. Disse forskelle udlignes delvist gennem det kommunale udligningssystem.

Formålet med det samlede finansieringssystem er, at der er balance mellem udgifter og indtægter for kommunerne under ét, og dernæst at omfordele finansiering for at reducere forskellen kommunerne imellem.

Det kommunale finansieringssystem er i vidt omfang tilrettelagt ud fra nedenstående hovedprincipper, jf. betænkning 1437:

- Kompetence og økonomisk ansvar bør følges ad, så den myndighed, der har kompetencen på et område, også selv finansierer udgifterne.
- Der bør være finansieringsmæssig neutralitet mellem substituerbare kommunale foranstaltninger (neutralitetsprincippet).
- Det bør sikres, at en myndighed ikke utilsigtet gennem finansieringsreglerne tilskyndes til en adfærd, der er uhenigtsmæssig i forhold til andre myndigheder (samordningsprincippet).
- Det bør tilstræbes, at de kommunale serviceydelser, i det omfang de afspejler lokale beslutninger om ydelsernes indhold og omfang, finansieres af kommunens borgere (sammenhæng mellem skat og service).
- Udligningssystemet bør være neutralt i forhold til den kommunale prioritering.
- Udligningssystemet bør være så enkelt og gennemskueligt som muligt og bør tilrettelægges, så det tilskynder en effektiv administration af opgaven.



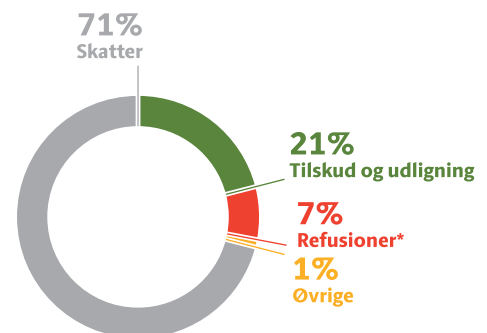
1.2 SAMMENSÆTNINGEN AF KOMMUNERNES FINANSIERING – SKATTER, GENERELLE TILSKUD M.M.

Kommunernes finansiering er sammensat af flere forskellige kilder. Langt den største finansieringskilde er de kommunale skatter, som udgør mere end 2/3 af den kommunale finansiering. Den kommunale indkomstskat er kommunernes hovedfinansieringskilde. Hertil kommer indtægter fra selskabsskat, grundskyld, anden ejendomsskat mv.

Kommunernes anden store finansieringskilde er det statslige bloktilskud, øvrige tilskud samt udligning. Den samlede finansiering herfra udgør ca. 21 pct. Jf. figuren udgør kommunernes skatter samt tilskud og udligning mere end 90 pct. af kommunernes samlede finansiering.

Endelig udgøres den tilbageværende finansiering hovedsageligt af statslige refusioner, hvor hovedparten er refusioner på indkomstoverførelser.

› **Figur. Kommunernes finansiering, budget 2017**



* Refusioner på beskæftigelsesområder samt refusion for særligt dyre enkeltsager

1.3 SKATTEUDSKRIVNINGEN

Kommunernes opgaver er altså i høj grad finansieret af skatteindtægter. De kommunale skattekilder omhandler indkomstskat, grundskyld, dækningsafgifter, dødsboskat, selskabsskat og forskerskat.

Kommunerne har en vidtgående skatteudskrivningsret og træffer inden for visse rammer hvert år beslutning om borgernes skattebetaling. Det sker, når kommunerne i forbindelse med budgetlægningen fastsætter udskrivningsprocenten for den kommunale indkomstskat, grundskyldspromillen og dækningsafgiftspromillerne.

Skatteudskrivningen er knyttet sammen med filosofien om, at "den der bestiller musikken også skal betale", eller "ansvar og kompetence skal følges ad". Således har kommunalpolitikkerne en vidtgående kompetence til at beslutte serviceniveauet, fordi de samtidig påtager sig ansvaret for – eller bærer den politiske omkostning ved – at finansiere opgaverne.

Det er vigtigt, at rækkevidden af den kommunale skatteudskrivning er synlig for borgerne. De skal kunne se, at der er sammenhæng mellem deres skattebetaling, og den service den enkelte kommune yder.

1.4 TILSKUDS- OG UDLIGNINGSSYSTEMET

Tilskuds- og udligningssystemet har til formål at omfordele den finansiering, der i forvejen er til stede for kommunerne samlet set. Systemet for kommunerne er ganske omfattende og sigter både på at udligne forskelle i kommunernes skattegrundlag og forskelle i kommunernes udgiftspris. Elementerne i det nuværende system fremgår af oversigten.

I udligningen fokuseres der alene på forskelle i kommunernes indtægtsgrundlag og udgiftspris.

› ORDNINGER I DET NUVÆRENDE TILSKUDS- OG UDLIGNINGSSYSTEM:

Det aldersbestemte udgiftsbehov:

- › Statsfinansieret nettoudligning omfattende alle kommuner (udligningsniveau 61 pct.)
- › Mellemkommunal nettoudligning omfattende kommunerne i hovedstadsområdet (udligningsniveau 27 pct.)
- › Tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud (udligningsniveau 32 pct. i forhold den del af kommunens strukturelle underskud pr. indbygger i landsudligningen, der overstiger 95 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger)
- › Bloktilskud fordelt efter folketal
- › Tilskud vedrørende udlændinge
- › Udligning af selskabsskat (udligningsniveau 50 pct.)
- › Særtilskud (vanskeligt stillede kommuner, øer, tilskud vedr. børn og ældre samt forskellige overgangsordninger m.m.)

Tabellen herunder viser, hvor mange kommuner der er omfattet af de tre hovedordninger for udligning. Det drejer sig om lands- og hovedstadsudligningen samt ordningen for højt strukturelt underskud.

Antal kommuner i 2017 i de tre hovedordninger	
Kommuner der kun indgår i landsudligningen	7
Kommuner der indgår i landsudligningen og samtidig modtager tilskud fra ordningen for højt strukturelt underskud	57
Kommuner der både indgår i landsudligningen og i hovedstadsudligningen	34
Kommuner i alt	98

Den følgende tabel viser hvor store beløb, der flyttes mellem kommunerne i de tre hovedordninger for udligning.

Bruttobeløb i udligning 2017, mio. kr. (sum af positive udligningsbeløb)			
	Udligning vedr. udgiftsbehov	Udligning vedr. beskatningsgrundlag	Udligning i alt
Landsudligning	4.323	8.936	11.654
Hovedstadsudligning	856	2.312	2.780
Tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	1.287	2.244	3.059
Udligning i alt	6.266	11.977	15.678

Anm.: Sidste række er ikke en sum af rækkerne ovenfor. Tilsvarende gælder for sidste kolonne. Forklaringen er bl.a., at den enkelte kommune fx kan være modtager i forhold til udgiftsbehov og det omvendte i forhold til skattegrundlaget.

1.4.1 Nettoudligning – landsudligningen

Den væsentligste udligningsordning er den statsfinansierede nettoudligning omfattende alle kommuner. Ordningen bygger på et princip om, at en kommune har et strukturelt tilskud, hvis kommunens udgiftsbehov overstiger kommunens skatteindtægter beregnet med et landsgennemsnitligt beskatningsniveau. En sådan kommune skal derfor modtage tilskud. Omvendt skal en kommune bidrage til ordningen, hvis dens udgiftsbehov er lavere end de beregnede skatteindtægter. Ordningen kræver et statsligt finansieringsbidrag, fordi det samlede tilskud til kommunerne overstiger det samlede bidrag fra de relativt få kommuner, der bidrager til finansieringen af ordningen.

Skattegrundlaget i nettoudligningen opgøres som den enkelte kommunes udskrivningsgrundlag for indkomstkatten tillagt en andel af de grundværdier, der betales grundskyld af. Andelen for produktionsjord (landbrug m.m.) er 2,8 pct., mens den for øvrige skattepligtige grundværdier er 10,5 pct. De forskellige indregningsprocenter afspejler, at kommunerne højest kan fastsætte en grundskyldspromille på 7,2 for produktionsjord og for øvrig jord en promille på 34.

Øvrige kommunale indtægter som fx dækningsafgifter, forsker-skat, en del af dødsboskatterne, renteindtægter og jordsalg indgår ikke i udligningen.

Der anvendes en beregnet skatteprocent svarende til det landsgennemsnitlige beskatningsniveau for kommunerne. Det indebærer, at den enkelte kommunes egen udskrivningsprocent og grundskyldspromille ikke benyttes i beregningen af det skatteprovenu, der indgår i beregningen af kommunens tilskud eller bidrag til nettoudligningen. Beregningsmåden sikrer, at den enkelte kommune principielt ikke kan påvirke tilskuddet ved at ændre udskrivningsprocenten eller grundskyldspromillen.

Den seneste debat om udligningen har kun i mindre grad omhandlet fastsættelsen af skattegrundlaget i udligningen. Det skyldes bl.a., at udskrivningsgrundlaget samt grundværdierne er veldefinerede størrelser. Det samme kan man ikke sige om udgiftsbehovet, der især har været fokus på i debatten.

I opgørelsen af *udgiftsbehovet* tages ikke udgangspunkt i den enkelte kommunes faktiske udgifter, der jo bl.a. afspejler kommunens serviceniveau og effektivitet. Det landsgennemsnitlige udgiftsbehov er pr. definition nettodrifts- og anlægsudgifterne i hele landet opgjort pr. indbygger. Det indebærer, at såfremt de samlede kommunale udgifter stiger – fx som følge af ny lovgivning – stiger kommunernes samlede udgiftsbehov tilsvarende.

Udgiftsbehovet i nettoudligningen opgøres på baggrund af en opdeling af kommunernes udgiftspres i et aldersbestemt udgiftsbehov og et socialt bestemt udgiftsbehov.

Det demografiske udgiftsbehov skal opfange de forskelle i kommunernes udgiftspres, der følger af en forskellig alderssammensætning af borgerne. Eksempelvis vil kommuner med mange børn og/eller mange ældre alt andet lige have et større udgiftsbehov end andre kommuner.

I praksis opgøres det demografiske udgiftsbehov ved, at Økonomi- og Indenrigsministeriet hvert år gennemgår det seneste vedtagne budget. Gennemgangen tager afsæt i kommunernes samlede udgifter og resulterer i en fordeling af udgifterne i budgettet på aldersgrupper. Eksempelvis henregnes kommunernes udgifter til folkeskoleområdet automatisk til aldersgruppen 6-16 årige. På andre områder er det nødvendigt at anvende forskellige statistiske oplysninger om kommunernes aktivitet, når udgifterne fordeles på aldersgrupper. På nogle områder er en fordeling på aldersgrupper ikke mulig. Det gælder eksempelvis i forhold til vejområdet. Her forudsættes det, at udgiften er ens for alle aldersgrupper i udligningen.

Det socioøkonomiske udgiftsbehov skal opfange de forskelle i kommunernes udgiftspres, der følger af forskelle i kommunernes sociale struktur. Eksempelvis vil kommuner med mange borgere uden beskæftigelse eller borgere med et lavt uddannelsesniveau oftere have et højere socialt betinget udgiftsbehov end andre kommuner. Erfaringsmæssigt er det vanskeligt at finde tilfredsstillende indikatorer for dette pres. Problemet er bl.a. at finde indikatorer, der følger kommunernes udgiftspres tæt og samtidig ikke påvirkes af den enkelte kommunes beslutninger om udgiftsniveauet og tilrettelæggelsen af opgaverne. I praksis findes kriterierne til måling af det sociale udgiftsbehov derfor gennem statistisk analyse.

Helt generelt gælder det, at indikatorer/kriterier, der anvendes til udmåling af udgiftsbehovet, skal være "objektive" i den forstand, at der kan påvises en sammenhæng mellem kriteriet og kommunernes behov for at afholde udgifter. Det gælder både de sociale kriterier og de demografiske kriterier i udligningen. Kriterierne må endvidere ikke kunne påvirkes af den enkelte kommune (i hvert fald ikke på kort sigt), og der skal foreligge en pålidelig statistik.

Opgørelsen af udgiftsbehov vil dog aldrig kunne tage højde for alle udgiftsskabende forhold.

Demografiske og sociale kriterier i landsudligningen

Demografiske kriterier:	Sociale kriterier:
Antal 0-5 årige	20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct.
Antal 6-16 årige	25-49 årige uden erhvervsuddannelse
Antal 17-19 årige	Udlejede beboelseslejligheder
Antal 20-24 årige	Psykiatriske patienter
Antal 25-29 årige	Familier i bestemte boligtyper
Antal 30-34 årige	Børn i familier hvor forsørgerne har lav uddannelse
Antal 35-39 årige	Enlige på 65 år og derover
Antal 40-44 årige	Personer med lav indkomst i tre ud af fire år *)
Antal 45-49 årige	Antal personer med handicap *)
Antal 50-54 årige	Antal indvandrere og efterkommere
Antal 55-59 årige	20-59 årige med færdigheder på grundniveau *)
Antal 60-64 årige	Beregnet årlig nedgang i befolkningstallet *)
Antal 65-74 årige	Børn af enlige forsørgere
Antal 75-84 årige	Børn som har flyttet kommune mindst tre gange *)
Antal 85+ årige	
Rejsetid	

*) Anvendes ikke i hovedstadsudligningen. Øvrige kriterier indgår både i lands- og hovedstadsudligning.

› FAKTA OM KOMMUNERNES UDGIFTSBEHOV:

Det aldersbestemte udgiftsbehov:

- › Vægter 67,5 pct. i det samlede udgiftsbehov
- › Opgøres med udgangspunkt i en fordeling af kommunernes udgifter på aldersgrupper i det seneste budget.
- › Fordelingen omhandler samtlige udgifter til service, overførsler og øvrige udgifter på socialområdet.

Det socialt betingede udgiftsbehov:

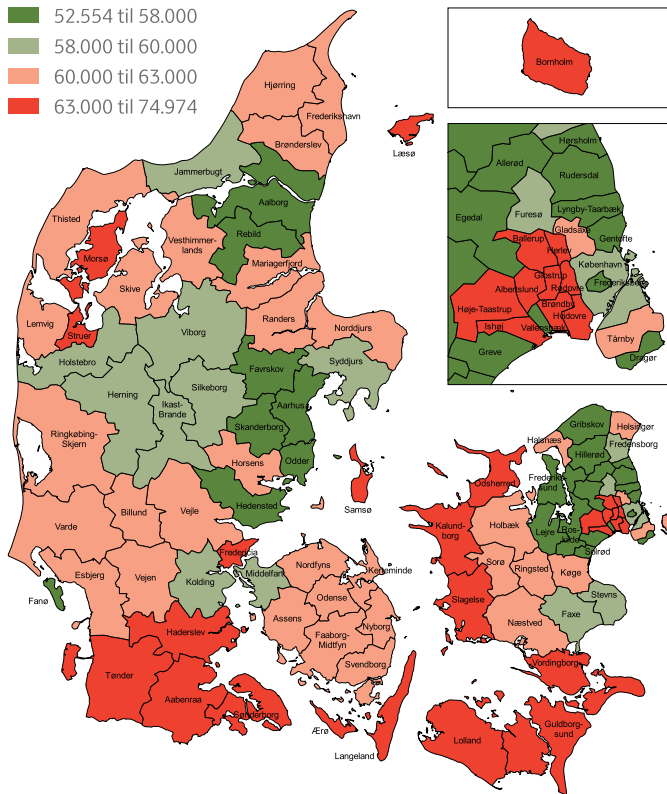
- › Vægter 32,5 pct. i det samlede udgiftsbehov
- › Opgøres med udgangspunkt i en række objektive kriterier, der i statistiske analyser kan bidrage til en forklaring af den sociale variation i kommunernes udgifter.
- › Kommuner med en høj andel af kriterierne i forhold til folketallet tillægges et højere udgiftsbehov end andre kommuner.

Anm.: Vægten af det sociale udgiftsbehov forøges hvert år med 0,25 pct. Forøgelsen skyldes ønsket om at imødegå, at kommunernes nettoudgifter til førtidspensionister øges gradvist på grund af en tidligere omlægning af refusionsatsen.

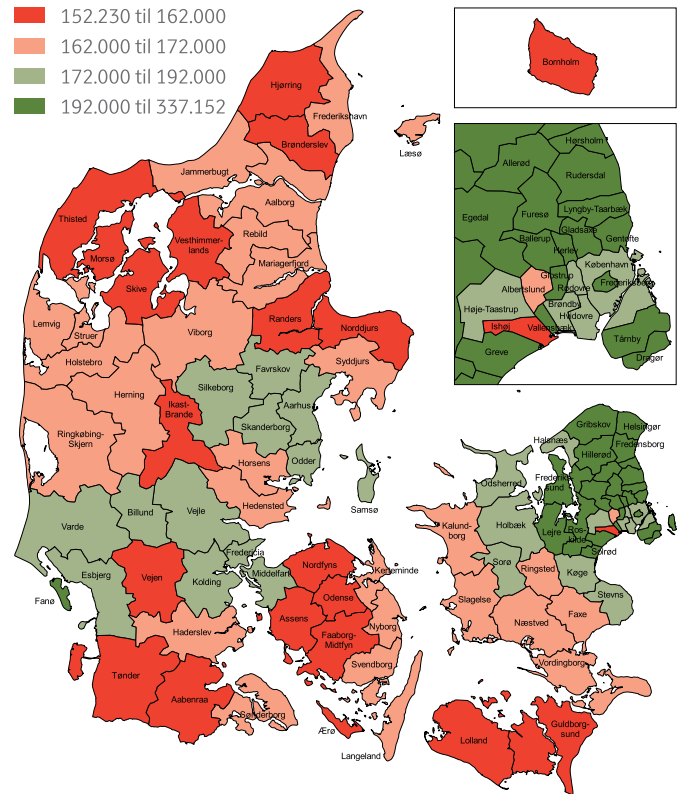
Vægten af de enkelte demografiske kriterier i udligningen er baseret på en årlig gennemgang af de enkelte aldersgruppers tyngde i kommunernes budgetter. Vægten af de enkelte sociale kriterier i udligningen er baseret på en række regressionsanalyser af kommunernes socialt bestemte udgiftspres på de forskellige udgiftsområder. Vægte og kriterier kan dog ikke fastlægges alene med statistisk analyse. Det er derfor nødvendigt med politisk stillingtagen til resultaterne. Det gælder også for den overordnede vægtning mellem demografi og sociale forhold i udligningen.

De tre kort på næste side viser på kommuneniveau det beregnede udgiftsbehov, beskatningsgrundlaget og det strukturelle underskud i landsudligningen.

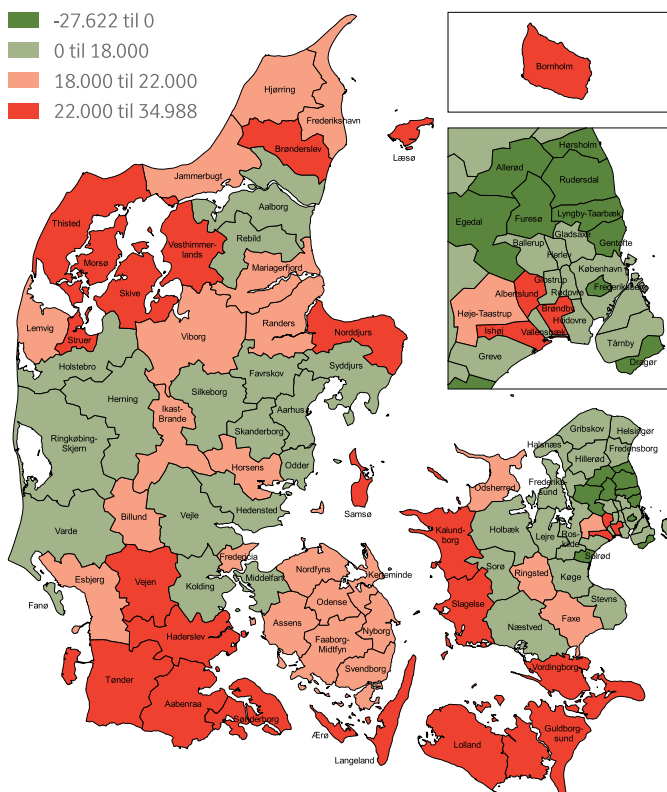
► Udgiftsbehov i landsudligning, kr. pr. indbygger i 2017



► Beskatningsgrundlag i landsudligning, kr. pr. indbygger i 2017



► Strukturelt underskud i landsudligning, kr. pr. indbygger i 2017



Anm.: Rød farve på kortet for strukturelt underskud er udtryk for, at det beregnede udgiftsbehov overstiger de beregnede skatteindtægter.

1.4.2 Nettoudligningen – hovedstadsordningen

Ordningen i hovedstadsområdet er i princippet udformet som landsordningen for nettoudligning. Den omfatter dog kun hovedstadskommuner, og den er i modsætning til landsordningen rent mellemkommunal. Det vil sige, at kommuner udenfor hovedstadsområdet ikke bidrager til finansieringen af hovedstadsudligningen.

Med hensyn til begrundelsen for hovedstadsudligningen har den ofte været begrundet i, at hovedstadsområdet udgør et sammenhængende byområde, som er opdelt i flere kommuner, men med betydelig indbyrdes pendling.

Der har gennem årene været fremsat forskellige argumenter for og imod hovedstadsudligningen. I den sidste ende er eksistensen af ordningen udtryk for en politisk afvejning af forskellige hensyn.



Når der tages højde for landsudligningen, kan det samlede udligningsniveau for en kommune i hovedstadsområdet med en lav udskrivningsprocent blive så højt, at kommunen ved en stigning i skattegrundlaget mister mere i udligning, end den får ind i skatteindtægter. Der findes derfor en bestemmelse om overudligning. Den sikrer, at en kommune altid får lov til at beholde mindst 7 pct. af en fremgang i beskatningsgrundlaget.

Der findes ikke en overudligningsbestemmelse i forhold til kommunernes grundskyld. En kommune med en lav grundskyldpromille kan derfor ved en stigning i grundværdierne risikere at aflevere mere til udligningen, end kommunens merindtægter fra grundskyld.

1.4.3 Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud

Der ydes et udligningstilskud til kommuner med et strukturelt underskud pr. indbygger i landsudligningen på over 95 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud pr. indbygger. Ordningen omfatter kun kommuner uden for hovedstadsområdet og finansieres af bloktilskuddet. Alle kommuner bidrager derfor også til finansieringen af ordningen.

I 2017 modtager 57 kommuner et tilskud fra ordningen for tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud. Som for kommunerne i hovedstadsområdet findes en bestemmelse om overudligning.

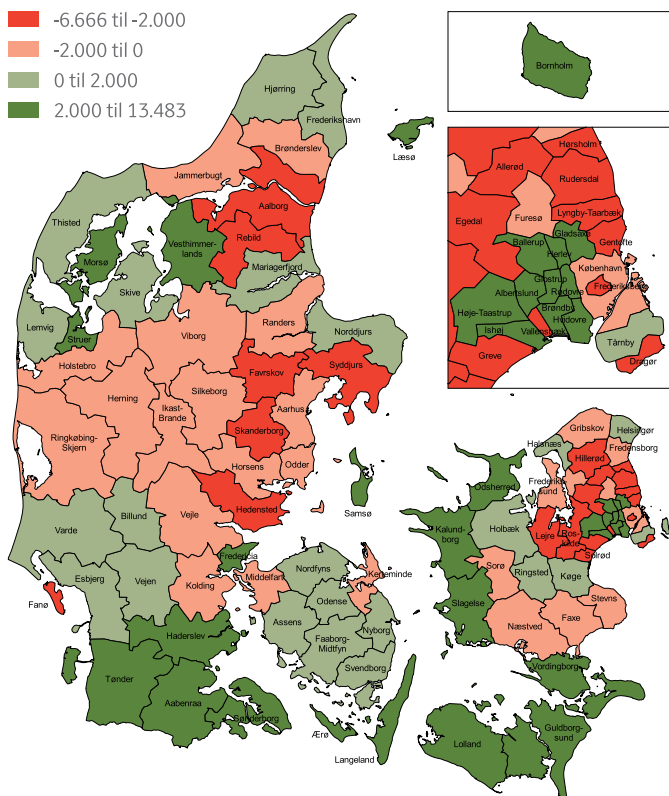
Så meget flyttes i udligningen for 2017 vedr. udgiftsbehov og beskatningsgrundlag (+ = området modtager netto fra udligningen)

	Udgiftsbehov	Beskatningsgrundlag	I alt
Hele landet	0	0	0
Hovedstadsområdet	-740	-5.056	-5.796
Region Hovedstaden	-365	-5.166	-5.531
Region Sjælland	1.193	979	2.171
Region Syddanmark	1.223	2.994	4.217
Region Midtjylland	-1.179	1.894	714
Region Nordjylland	-478	4.133	3.655

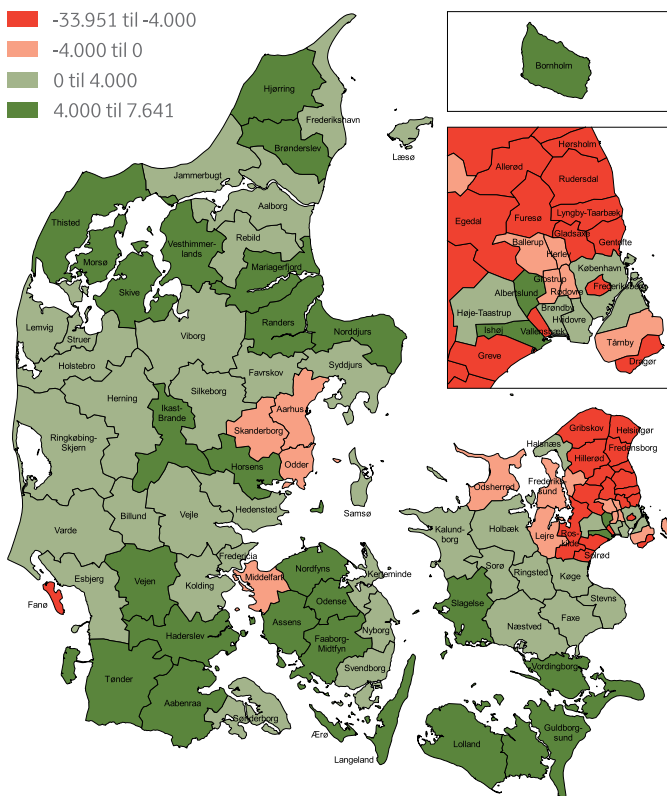
Anm.: Landsudligning, ordning for højt strukturelt underskud samt hovedstadsudligning (ekskl. overudligning)

De følgende tre kort omhandler den samlede virkning af landsudligningen, ordning for tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud samt hovedstadsudligning. Virkningen af overudligningsbestemmelserne indgår dog ikke. De tre kort belyser på kommuneniveau, hvor store beløb der flyttes i udligningen samlet set og særskilt i forhold til udgiftsbehov og beskatningsgrundlag.

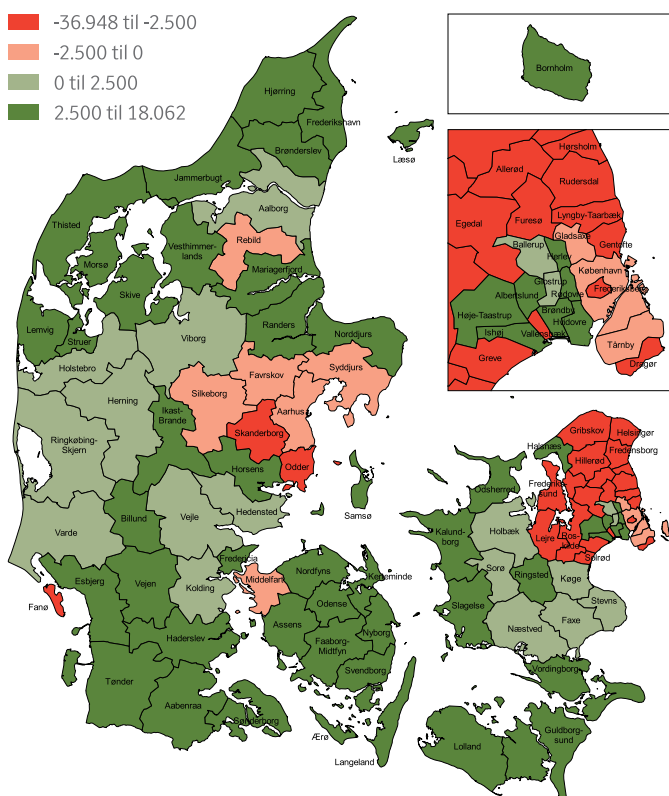
► **Beregnet udligning af udgiftsbehov, kr. pr. indbygger i 2017**



► **Beregnet udligning af beskatningsgrundlag, kr. pr. indbygger i 2017**



► **Samlet udligningsbeløb, kr. pr. indbygger i 2017**



Anm.: Grøn farve på de tre kort er udtryk for, at kommunen modtager fra udligningen.

1.4.4 Bloktilskuddet

Statens bloktilskud til kommunerne i 2017 er i alt på 65 mia. kr. Tilskuddet anvendes til at finansiere landsudligningen (51 mia. kr.) og ordningen for tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud (6,2 mia. kr.). Resten af bloktilskuddet (7,1 mia. kr.) fordeles efter folketal til kommunerne, jf. oversigten.

Anvendelse af bloktilskud for 2017	Mia. kr.
01. Statstilskud (ordinært) fordelt efter folketal	3,1
02. Statstilskud (betinget) fordelt efter folketal	4,0
03. Udligningstilskud (landsudligning)	51,4
04. Tilskud vedr. højt strukturelt underskud	6,2
05. Andre tilskud	0,0
06. Tilskud i alt (1+2+3+4+5)	64,7

Bloktilskuddet og udligningsbeløbene er kendetegnet ved, at de ikke er øremærkede. Den enkelte kommune kan således frit anvende pengene på de områder, som kommunen lokalt ønsker at prioritere under hensyntagen til gældende lovgivning.

Kommunerne har gennem årene fået ansvaret for at løse flere og flere opgaver, og statens medfinansiering af de kommunale opgaver er samtidigt i stigende grad blevet omlagt fra refusion til bloktilskud. Refusioner er i modsætning til bloktilskud og udligningsbeløb øremærkede. Kommunerne får en bestemt procentandel af de afholdte udgifter refunderet af staten. Jo større refusionsprocent, des mindre er kommunens finansielle ansvar.

Overgangen fra refusion til bloktilskud er udtryk for et generelt ønske om at styrke kommunernes ansvar for opgaverne. Et øget kommunalt ansvar på udgiftssiden forudsætter et øget kommunalt ansvar på finansieringssiden.

Refusioner kan medvirke til at forvride den lokale prioritering. Det sker, fordi kommunerne må tage muligheder for refusion med i overvejelserne, når de tilrettelægger opgaveløsningen.

Omvendt er der gode argumenter for at anvende refusioner på områder, hvor kommunerne har mere begrænsede muligheder for at styre udgifterne – eksempelvis på overførselsområdet.

1.4.5 Tilskud vedrørende udlændinge

Der ydes tilskud til kommuner med borgere fra ikke-vestlige lande. Tilskuddet omfatter indvandrere, flygtninge samt efterkommere.

Hensigten med ordningen er at udligne kommunernes gennemsnitlige merudgifter i forbindelse med integration og sprogundervisning mv.

I 2017 er den samlede tilskudspulje på 4,5 mia. kr. Ordningen finansieres af kommunerne under ét. Den enkelte kommunes andel af finansieringen svarer til dens andel af det samlede folketal.

1.4.6 Udligning af selskabsskat

Kommunernes samlede provenu af selskabsskat er i 2017 på 6,7 mia. kr. Der udlignes i forhold til det landsgennemsnitlige selskabsskatteprovenu pr. indbygger. Kommuner med et provenu under landsgennemsnittet får et tilskud på 50 pct. af forskellen mellem provenuet pr. indbygger og det landsgennemsnitlige provenu pr. indbygger. Omvendt yder kommuner med et højere provenu end landsgennemsnittet pr. indbygger et tilsvarende bidrag til finansieringen af ordningen.



1.5 BUDGETGARANTI OG ORDNINGEN FOR BESKÆFTIGELSESTILSKUD

Kommunernes udgifter til beskæftigelsesindsatsen samt indkomstydelse til både forsikrede og ikke-forsikrede ledige er finansieret via særlige ordninger.

Kommunernes udgifter til beskæftigelsesindsatsen og indkomstydelse til de ikke-forsikrede ledige kaldes ofte "de traditionelle overførselsudgifter". Det skyldes, at indsatsen i forhold til denne gruppe ledige mange år tilbage har været en kommunal opgave. Omvendt har kommunerne først i 2010 fået ansvaret for at løfte beskæftigelsesindsatsen overfor de forsikrede ledige.

De traditionelle overførselsudgifter finansieres af refusioner og bloktilskud. Finansieringen via bloktilskuddet falder på plads i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger. Et skøn for det kommende års overførselsudgifter indgår i opgørelsen af de samlede kommunale udgifter, som balanceres af tilsvarende kommunale indtægter, herunder bloktilskud. Ydermere er hovedparten af de traditionelle overførselsudgifter omfattet af budgetgaranti. Det gælder blandt andet udgifter til kontant-

hjælp, førtidspension, integrationsydelse samt ledighedsydelse. Budgetgarantien indebærer, at kommunernes samlede udgifter under budgetgarantien efterreguleres, når et endeligt regnskab for et givent år foreligger.

Udgifter til de forsikrede ledige er finansieret via et selvstændigt beskæftigelsestilskud. I forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger mellem regeringen og KL udarbejdes skøn for det kommende års udgifter til forsikrede ledige. Det forudsatte udgiftsniveau finansieres via beskæftigelsestilskuddet. Tilskuddet er underlagt særskilte regler både for midtvejsregulering i selve budgetåret og efterregulering. Både midtvejsregulering og efterregulering er omfattet af særlige fordelingsregler, som har til formål at sikre en mere direkte regulering af den enkelte kommunes finansiering, end det er tilfældet for de traditionelle overførselsudgifter. Baggrunden for de særlige reguleringsmekanismer for udgifter til forsikrede ledige er et politisk ønske om stor budgetsikkerhed for den enkelte kommune på det område, fordi udgifterne betragtes som meget konjunkturfølsomme.

1.6 SÆRTILSKUD

Der findes følgende ordninger for særtilskud:

Tilskud til vanskeligt stillede kommuner omfattende hele landet. Tilskudspuljen er i 2017 på 300 mio. kr. En del af puljen anvender økonomi- og indenrigsministeren til at indgå flerårige udviklingsaftaler med kommuner, der har væsentlige økonomiske problemer. Resten af puljen fordeles af økonomi- og indenrigsministeren efter ansøgning. Fordelingen sigter på at løse akut opståede økonomiske problemstillinger for kommunerne.

Særtilskudspulje målrettet kommuner med vanskelige økonomiske vilkår. Tilskudspuljen er i 2017 på 300 mio. kr. Puljen målrettes til kommuner, der har særlige demografiske, strukturelle og beskæftigelsesmæssige udfordringer. Fordelingen vil ske efter objektive kriterier, som fastsættes hvert år. I 2017 finansieres puljen af staten, men fra og med 2018 finansieres ordningen af bloktilskuddet.

Tilskud til kommuner i hovedstadsområdet med økonomiske vanskeligheder. Tilskudspuljen er i 2017 på 216 mio. kr. Puljen finansieres

af kommunerne i hovedstadsområdet. Den enkelte kommunes andel af finansieringen svarer til dens andel af beskatningsgrundlaget i hovedstadsområdet. En væsentlig del af tilskuddet fordeles af økonomi- og indenrigsministeren efter ansøgning.

Andre tilskud. Herudover findes der ordninger for tilskud til kommuner med ø-betingede udgifter, tilskud i forhold til kommunernes udgiftspris på ældreområdet og med henblik på at styrke kvaliteten i dagtilbud på børneområdet.

Endvidere suppleres de faste ordninger for særtilskud fra tid til anden af midlertidige overgangsordninger i forbindelse med omlægninger af finansieringen på kommunernes udgiftsområder. I perioden 2016-2018 er der eksempelvis en overgangsordning for omlægningen fra og med 2016 af statens refusion af kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet.

Et andet eksempel er det *ekstraordinære finansieringstilskud*, som staten i en kortere årrække har fordelt til kommunerne efter en særlig nøgle. I 2017 er det samlede tilskud på 3,5 mia. kr.



1.7 PROCESSEN I FORBINDELSE MED KOMMUNERNES BUDGETLÆGNING AF FINANSIERINGSSIDEN

Finansieringssiden udgør en meget væsentlig del af den enkelte kommunes budget. Ofte er der i offentligheden og blandt kommunens borgere stort fokus på udgiftssiden af budgettet, mens finansieringen opfattes som noget sekundært. Finansieringen er netop forudsætningen for, at udgifterne kan afholdes.

Derfor er det vigtigt for kommunerne tidligt i budgetprocessen at få mest mulig klarhed om kommunens finansieringsmæssige rammer. Samtidig har mange kommuner de seneste år fremrykket deres budgetlægningsproces. Det sker både ud fra et politisk ønske om at drøfte rammerne for det kommende år på et tidligere tidspunkt i budgetlægningen og ud fra et ønske om at styrke økonomistyringen. Det stiller krav om, at mange af de grundlæggende overvejelser og beregninger vedrørende budgettets indhold afklares tidligt.

Herudover har eksterne forhold betydning for ændringer i budgetlægningen. Sanktionslovingen har øget behovet for at kommunernes budgetlægning koordineres for at sikre, at de aftalte økonomiske rammer overholdes. KL har søgt at håndtere problemstillingen gennem den såkaldte "faseopdelte budgetlægning".

Den faseopdelte budgetlægning indebærer, at kommunerne efter økonomiaftalens indgåelse bliver bedt om at komme med et bedste bud på, hvor budgettet ender. Dette forstærker behovet for afklaring af kommunens finansieringsmæssige rammer.

KL søger bl.a. at dække behovet for information ved umiddelbart efter årsskiftet at udarbejde en lang række skrivelser til kommunerne om rammerne for budgetlægningen på de enkelte udgiftsområder. Endvidere udsendes skrivelser om forventningerne til udviklingen i kommunernes finansieringsgrundlag. Endelig benytter kommunerne KL's "skatte- og tilskudsmodel" i deres overvejelser om budgetteringen af provenuet af skat og generelle tilskud i budgetåret og i overslagårene. Modellen udarbejdes bl.a. på grundlag af data indhentet hos Økonomi- og Indenrigsministeriet, SKAT samt Danmarks Statistik.

Efter indgåelse af aftale om kommunernes økonomi for det kommende år udsender Økonomi- og Indenrigsministeriet den 1. juli den såkaldte tilskudsudmelding. Af denne fremgår den enkelte kommunes endelige tilskud- og udligningsbeløb. Det er i forbindelse med tilskudsudmeldingen, at såvel kommunernes indtægtsgrundlag som udgiftsbehov opdateres med seneste data. Opdateringen af udgiftsbehovet sker via en opdatering af samtlige kriterier i både de aldersbestemte og de sociale kriterier.

02 / DILEMMAER I FINANSIERINGEN

Den kommunale udligning består af mange ordninger og regneprincipper, og i manges øjne handler udligning om teknik, beregninger og endeløse rækker af tal. Bag mekanikken ligger politiske valg. Det er ikke muligt at regne sig frem til ét objektivt rigtigt niveau for udligning. Det er ikke muligt alene via matematik at finde frem til den rette udformning af udlignings-

systemet, og de forhold der skal tages højde for i udligningen. Det skyldes, at der i udligningen er indbygget en række "dilemmaer", hvor man politisk foretager et valg om, hvor linjen skal ligge. Den aktuelle udligning er blandt andet udtryk for, hvordan disse dilemmaer er håndteret i tidens løb.

› DILEMMA: GRADEN AF UDLIGNING

En hjørnesteen i udligningssystemet er graden af udligning. Hvad er et passende udligningsniveau? Hvor skal man ligge mellem 0 og 100 pct.? Et højt udligningsniveau vil som udgangspunkt stille kommunerne mere lige, men er det for højt, reduceres den enkelte kommunes incitament til at forbedre kommunens økonomiske situation. Hensynet til lige vilkår for kommunerne står overfor et hensyn om at bevare incitamenter til at arbejde for lokal vækst og varetage en økonomisk fornuftig styring af kommunen.

Udligningsniveauet for den enkelte kommune afhænger af, hvilke ordninger den er omfattet af. Nogle kommuner er eksempelvis kun omfattet af landsudligningen. Andre kommuner er herudover enten omfattet af hovedstadsudligningen eller af ordningen for højt strukturelt underskud. Incitamentsproblestillingen er større for disse kommuner end for kommuner kun omfattet af landsudligningen.

Der findes ikke et objektivt korrekt svar på spørgsmålet om fastsættelsen af udligningsniveauet. Det er derfor en opgave for Folketinget at balancere de forskellige hensyn.

› DILEMMA: GENNEMSIGTIGHED, ENKELTHED, NØJAGTIGHED OG RETFÆRDIGHED

Én ting kan de fleste være enige om, når der tales om udligning: udligningssystemet er en kompliceret størrelse. Det fremføres ofte, at udligningssystemet er uigennemskueligt og meget svært at forklare for borgerne, endsige at forstå for både lokale politikere og embedsmænd. Systemet kan gøres mindre kompliceret, men det er et valg mellem enkelthed og "retfærdighed". Et mindre komplekst system kan nødvendigvis ikke tage højde for lige så mange forhold med betydning for kommunernes økonomi som et mere komplekst system.

På den ene side er der næppe nogen, der vil tale imod enkelthed. Det er altid nyttigt, at systemet er overskueligt. På den anden side er der næppe heller nogen, der vil tale mod retfærdighed. Hvor den balance lægges, er i den sidste ende et politisk spørgsmål.

› DILEMMA: AKTUALITET OG STABILITET

Et yderligere dilemma omhandler aktualiteten af beregningsgrundlaget for udligningen. I det nuværende udligningssystem er der lagt vægt på aktualiteten af beregningsgrundlaget. Eksempelvis anvender Økonomi- og Indenrigsministeriet i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov normalt de seneste oplysninger fra Danmarks Statistik for at gøre beregningen af udligningen så aktuell som muligt. Det kan være en planlægningsmæssig udfordring for kommunerne, fordi de først får sikkerhed for næste års tilskuds- og udligningsbeløb kort før sommeren. Problemet kan reduceres, hvis udligningen baseres på et mindre aktuelt beregningsgrundlag, men det vil medføre, at udligningen bliver mindre retvisende for de økonomiske udfordringer, som den enkelte kommune stilles over for i budgetåret.

Det er heller ikke hensigtsmæssigt i forhold til budgetlægningen, hvis en del af beregningsgrundlaget for udligningen viser store og uforudsigelige udsving fra år til år. Systemets stabilitet er derfor undersøgt i flere omgange af Finansieringsudvalget, senest i en større analyse fra 2012.

› DILEMMA: REFUSIONER ELLER BLOKTILSKUD

Et finansieringssystem for kommunerne med vægten baseret på finansiering af skatteudskrivning og bloktilskud fra staten understøtter kommunernes frihedsgrader i opgaveløsningen. Baseres kommunernes finansiering omvendt på refusioner, er det nødvendigt for staten at reducere kommunernes muligheder for at træffe beslutninger om udgifterne.

Refusioner bør derfor ikke anvendes på områder, hvor det ønskes, at det er kommunerne, der træffer beslutning om det serviceniveau, borgerne tilbydes. Det gælder helt oplagt på de store serviceområder fx dagpasning, folkeskole og ældrepleje m.m.

På et område er refusioner dog relevant. Det drejer sig om overførselsområdet – eksempelvis kontanthjælp. Her lægger Folketinget typisk vægt på, at borgerne uanset kommune behandles ens. Kommunernes muligheder for at yde støtte til borgerne er derfor på det område i høj grad reguleret af lovgivningen.

Når der ydes statslige refusioner på et område, er spørgsmålet: Hvor høj skal refusionen så være? Det findes, der ikke et klart svar på. Refusionsgraden hænger både sammen med kommunernes frihedsgrader på området samt ønsker om økonomiske incitamenter. Et eksempel herpå er den seneste refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet. Graden af refusion kræver en politisk vurdering.

› DILEMMA: ANVENDELSEN AF SÆRTILSKUD

Anvendelsen af særtilskud i tilskuds- og udligningssystemet er et dilemma, fordi tilskudene er en solidarisk løsning, der finansieres af fællesskabet. Kun i helt særlige tilfælde er det finansiering, der kommer "oven i". Særtilskud kan være den rigtige løsning i to situationer. Det ene formål er at understøtte kommuner med særlige udgiftsbehov, der ikke egner sig til at indgå i det generelle tilskuds- og udligningssystem. Eksempelvis sigter de nuværende tilskud til 0-kommuner og til kommuner med øer på særlige udgiftsbehov, der kan være svære at tage højde for i de generelle ordninger. Det andet formål er at understøtte kommuner med akutte og midlertidige problemer. Økonomi- og indenrigsministeren fordeler hvert år beløb fra puljerne til vanskeligt stillede kommuner. En del af puljerne går til kommuner med helt aktuelle og akutte økonomiske udfordringer, der ikke kan tages højde for i det generelle system.

Omvendt er det ikke hensigtsmæssigt, når særtilskud anvendes til at kompensere for vedvarende almene og strukturelle forskelle i kommunernes økonomi. Disse forhold bør løses af de generelle tilskuds- og udligningsordninger. Udgangspunktet bør være, at særtilskudsordninger målrettes helt specifikke afgrænsede problemstillinger, at der er fuld åbenhed om grundlaget for fordelingen, og at kommunerne så tidligt muligt i budgetprocessen for besked om den konkrete fordeling.

› DILEMMA: ANVENDELSEN AF SÆRLIGE UDLIGNINGSORDNINGER

Oprettelsen af særlige udligningsordninger som supplement til det generelle system kan skyldes ønsket om at holde et højere eller lavere udligningsniveau i forhold til udvalgte kommunale udgiftsområder eller indtægtskilder. I det nuværende tilskuds- og udligningssystem er der særskilte udligningsordninger vedr. udgifter til udlændinge og efterkommere, udgifter til forsikrede ledige og i forhold til kommunernes andel af selskabsskatten. Eksempelvis er udligningsniveauet 50 pct. i udligningen vedrørende selskabsskatter, hvilket er lavere end i det generelle system. Udligning af selskabsskat blev indført i forbindelse med kommunalreformen i 2007. Udligningsniveauet skyldes bl.a. ønsket om, at de enkelte kommuner har incitament til at tiltrække virksomheder til kommunen. For udlændingeudligningen er det omvendt et ønske om en højere kompensation til kommuner med mange udlændinge og efterkommere.

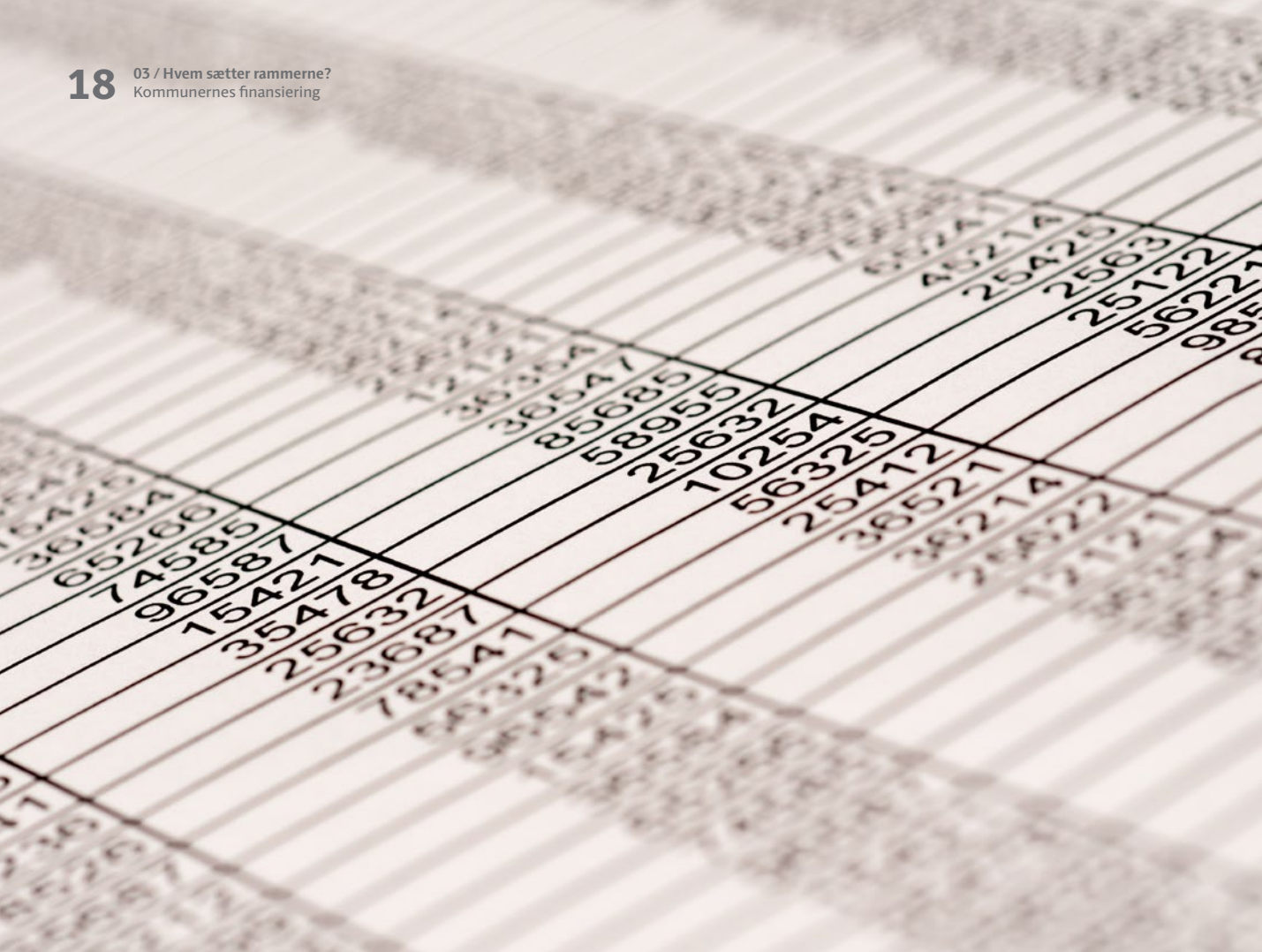
Særlige udligningsordninger er med til at komplicere det samlede tilskuds- og udligningssystem. De bør derfor kun oprettes, når særlige forhold taler for det. Hvornår der er basis for dem, er en politisk afvejning.

› DILEMMA: INCITAMENT TIL STYRING OG EFFEKTIVITET

Opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov i udligningen tager ikke udgangspunkt i den enkelte kommunes faktiske udgifter, for de afhænger bl.a. af kommunens serviceniveau og effektivitet.

En kommune må ikke kunne påvirke indtægterne fra udligningen ved at holde et højere serviceniveau end andre kommuner eller ved at være ineffektiv. Opgørelsen af udgiftsbehovet baseres derfor på objektive kriterier, som den enkelte kommune kun vanskeligt kan påvirke.

Det er dog ikke uden vanskeligheder, at udligningen baseres på objektive kriterier. Erfaringerne viser, at det eksempelvis nogle gange kan være svært at finde sociale kriterier, der på den ene side er objektive og på den anden side sikrer den enkelte kommune tilstrækkelig dækning for kommunens faktiske udgiftspress.



03 / HVEM SÆTTER RAMMERNE?

3.1 FOLKETINGET OG REGERINGEN SÆTTER RAMMERNE

Det er Folketinget og regeringen der gennem lovgivningen og økonomaftalerne fastsætter de overordnede rammer for kommunernes finansiering. Mere konkret er det Folketinget, der tager stilling til den ønskede fordeling mellem kommunerne, fx igennem fastsættelse af udligningsniveauer og beregningsgrundlaget for udligningen.

Endvidere er det Folketinget, der bestemmer vægten af de forskellige elementer i kommunernes finansiering, herunder i

hvor høj grad finansieringen skal baseres på refusioner eller på generelle tilskud og lokal skatteudskrivning.

Der er således en klar arbejdsdeling mellem lokal- og landspolitikkerne. Det lokale selvstyre bygger på, at Folketinget træffer beslutning om de overordnede rammer for kommunernes økonomi, mens kommunerne har ansvaret for den lokale prioritering af service og det skatteniveau, der følger med.

3.2 MINISTERIERNE

Flere økonomiske ministerier er med til at sætte rammerne for kommunernes finansiering. Finansministeriet er sekretariat for regeringen i forhandlingerne med KL om kommunernes økonomiske rammer, ligesom ministeriet har ansvaret for at følge op på aftalerne.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har ansvaret for udarbejdelse og vedligeholdelse af lovgivningen vedrørende de generelle tilskud til kommunerne og herunder for udligningssystemet. Skatteministeriet har et tilsvarende ansvar for lovgivningen i forhold til de kommunale skatteindtægter. Det er i sidste ende Folketinget, som endeligt vedtager ny lovgivning på området.

Når det drejer sig om fordelingen mellem kommunerne, er det Økonomi- og Indenrigsministeriet, der har hovedansvaret for at tilvejebringe beslutningsgrundlaget grundet ministeriets ansvar for udligningssystemet. Ministeriet har også formandskabet for Finansieringsudvalget, der efter behov sættes til at

vurdere behovet for ændringer af rammerne for kommunernes finansiering og herunder af udligningen.

Justeres udligningen, er det Økonomi- og Indenrigsministeriet, der udarbejder de nødvendige lovforslag, der udmønter regeringens og eventuelle forligspartiers ønsker til den konkrete fordeling mellem kommunerne.

Politiske aftaler om justeringer af kommunernes finansiering kan tage afsæt i Finansieringsudvalgets analyser, men der er også tale om, at Økonomi- og Indenrigsministeriet udarbejder andet materiale til brug for ministerens forhandlinger med de politiske partier om eventuelle tilpasninger af fordelingen mellem kommunerne.

Herudover er det Økonomi- og Indenrigsministeriet, der årligt opdaterer datagrundlaget for udligningen. Ministeriet står også for administrationen af en række særtilskud, fx til vanskeligt stillede kommuner.

3.3 FINANSIERINGSUDVALGET

Finansieringsudvalget består af embedsmænd fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Undervisningsministeriet, Danske Regioner og KL. Økonomi- og Indenrigsministeriet varetager formandskabet for udvalget og fungerer som sekretariat for udvalget.

Det er udvalgets hovedopgave at vurdere kommunernes og regionernes generelle finansieringsbehov, og hvorledes finansieringssystemet bør udformes i fremtiden under afvejning af de forskellige hensyn til f.eks. udligningssystemets objektivitet og forudsigelighed.

Finansieringsudvalget mødes ikke regelmæssigt, men inddrages normalt, når regeringen vurderer, at der er behov for at undersøge spørgsmål i forhold til den kommunale finansiering.

Typisk sker det, når ny lovgivning rykker væsentligt på den kommunale byrdefordeling. Udvalget har fx fået til opgave at undersøge, hvorledes utilsigtede fordelingsvirkninger af den netop gennemførte omlægning af refusionerne på beskæftigelsesområdet kan imødegås.

Udvalget har gennem årene gennemført meget omfattende analyser af finansieringssystemet for kommunerne. I de senere år har udvalget endvidere trukket på eksterne konsulenter, når der har været behov for at få belyst særlige problemstillinger.

KL ønsker i udvalget ikke at tage stilling til den konkrete fordeling mellem kommunerne, men KL forholder sig til, om finansieringssystemet er hensigtsmæssigt udformet. I udvalget lægger KL også vægt på, at forslag fra kommuner og kommune-grupper tages op til overvejelse.

› FINANSIERINGSUDVALGETS ANALYSER I DE SENERE ÅR

Finansieringsudvalget har i de senere år udsendt en række rapporter m.m. vedr. kommunernes finansiering. Det drejer sig om:

- › Analyse af virkningerne for den kommunale og regionale økonomi af den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet, 2015 (Her har udvalget bidraget med vurderinger af konsekvenserne for den kommunal og regionale økonomi).
- › Økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem, februar 2014. Rapporten omhandlede finansieringssystemets mulige påvirkning af kommunernes incitamenter til at tiltrække virksomheder og skabe arbejdspladser, herunder inden for socio-økonomiske virksomheder, fleksjob og grøn omstilling. Udvalget trak på bistand fra eksterne eksperter.
- › Udligningsordningen vedrørende indvandrere og efterkommere, februar 2014. Rapporten omhandlede en undersøgelse af de kommunale udgifter til særlige indsatser for indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Herunder blev der fremlagt et revideret grundlag for tilskudsbeløbene i den nuværende udligningsordning vedr. udlændinge og overvejet modeller for inkorporering af udlændingeudligningsordningen i det generelle tilskuds- og udligningssystem. Udvalget trak på bistand fra eksterne eksperter.
- › Evaluering af lov om bloktilskudsnedsettelse ved kommunale skattestigninger, januar 2014. Evalueringen indeholdte bl.a.: Incitamenterne til at holde den samlede kommuneskat i ro, fleksibilitet i den kommunale beskatning og synlighed om kommuneskatten.
- › Rapport om stabiliteten i de årlige tilskuds- og udligningsbeløb, juni 2013. Rapporten omhandlede bl.a. en analyse af de årlige forskydninger i kommunernes og regioners tilskuds- og udligningsbeløb som følge af de årlige opdateringer af datagrundlaget for de generelle tilskud – specielt med fokus på opdateringen af udgiftsbehov.
- › Analyse af den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet, juni 2013. Rapporten omhandlede de kommunaløkonomiske konsekvenser af den kommunale medfinansiering af sundhedsområdet.
- › Tilskudsordningen vedr. kommuner med mindre øer, juni 2013. Rapporten omhandlede på baggrund af erfaringerne med kommunernes drift af færgeruterne til øerne muligheden for at tilvejebringe et moderniseret grundlag for fordeling af puljen.
- › Betænkning 1533, Kommunale udgiftsbehov og andre udligningssspørgsmål – marts 2012. Betænkningen omhandlede bl.a. en vurdering af udgiftsbehovenes præcision og den tekniske udformning af de enkelte udgiftsbehovskriterier. Endvidere blev der foretaget en vurdering af sammenhængen mellem de sociale forhold og variationerne i udgiftspres på de store kommunale serviceområder. Betænkningen forholdt sig også til indregning af produktionsjord i udligningen og til ordningen for beskæftigelses-tilskud. I arbejdet med betænkningen inddrog udvalget forslag fra kommuner om ændringer af grundlaget for udligningen. Endvidere trak udvalget på bistand fra eksterne eksperter.
- › Rapport fra arbejdsgruppe om kommunale parkeringsindtægter og modeller til regulering heraf, januar 2010.
- › Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen februar 2009. Rapporten forholdt sig bl.a. til mulige ændringer af de socioøkonomiske kriterier i lyset af sammenhængen mellem kriterierne og kommunernes faktiske udgifter på det sociale område. Rapporten forholdt sig også til kommunernes udgifter til grænsependlere samt den daværende ordning for tilskud til ugunstigt stillede kommuner.
- › Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem, december 2005. Rapporten omhandlede overvejelser om ændringer i det kommunale tilskuds- og udligningssystem mv., hvor der er taget hensyn til den endelige opgavefordeling og kommuneinddeling i forbindelse med kommunalreformen.
- › Betænkning nr. 1437, Et nyt udligningssystem, januar 2004. Udvalget forholdt sig i betænkningen til virkningen af det samlede tilskuds- og udligningssystem og opstillede samlede modeller for ændringer af systemet. I arbejdet med betænkningen inddrog udvalget forslag fra kommuner om ændringer af grundlaget for udligningen.

3.4 KL'S ROLLE

KL har forskellige opgaver i forhold til kommunernes samlede finansiering. En væsentlig opgave er de årlige forhandlinger med regeringen om den samlede økonomiske ramme for kommunernes budgetter samt opfølgning på kommunernes overholdelse af aftalerne med regeringen.

KL tager ikke stilling til den konkrete fordeling af generelle tilskud og udligning mellem kommunerne. Dette er et landspolitisk anliggende og dermed op til Folketinget. Derimod deltager KL i drøftelser af de overordnede principper for udligningssystemets indretning. Det er kun muligt for KL at anbefale konkrete ændringer af kommunernes finansiering og herunder udligningen, såfremt der er enighed i kommunerne herom.

I forhold til tilskuds- og udligningssystemet er det KL's opfattelse, at opgørelsen bør ske på et så objektivt og sagligt grundlag som muligt. Tilskuds- og udligningsbeløbene bør så vidt muligt kunne oplyses eller beregnes på et nogenlunde tidligt tidspunkt i budgetlægningsfasen. Systemet bør også være så enkelt og gennemskueligt som muligt og være nemt at administrere.

Ændres lovgrundlaget for kommunernes finansiering, kan der ved større ændringer være brug for overgangsordninger. Det er KL's synspunkt, at kommunerne ved større omlægninger skal have rimelig tid til at tilpasse sig de ændrede rammer for finansieringen.

KL udarbejder vejledninger til kommunerne om budgettering af skattegrundlaget, de generelle tilskud og udligningen. Herudover anvender kommunerne KL's skatte- og tilskudsmodel i budgetteringen af provenuet af skat og generelle tilskud. Modellen tager afsæt i oplysninger fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, SKAT samt Danmarks Statistik.

Endvidere er KL på embedsmandsplan repræsenteret i Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, hvor behovet for eventuelle justeringer i tilskuds- og udligningssystemet analyseres.

Når der er reformer, udsender KL orienteringer og går efter behov i dialog med kommunerne om virkningerne. KL kan også bistå kommunerne med beregning af forslag til ændringer i udligningssystemet m.m.

Helt grundlæggende er KL tilhænger af et finansieringssystem baseret på den kommunale skatteudskrivningsret suppleret af et generelt og aktivitetsuafhængigt tilskud fra staten. Statens tilskud til kommunerne bør ikke svække de kommunale frihedsgrader i opgaveløsningen.

3.5 KOMMUNERS MULIGHED FOR AT PÅVIRKE RAMMERNE FOR FINANSIERINGEN

Det står den enkelte kommune eller de enkelte kommunegrupper frit for at ytre synspunkter om udligningen og finansiering generelt. Dette både i det offentlige rum, direkte til det landspolitiske niveau eller målrettet Finansieringsudvalget. Flere kommunegrupper og kommuner har i tidens løb fremlagt analyser af forskellige problemstillinger i forhold til finansieringen, og nogle har foreslået konkrete ændringer af systemet. Det har været med til at kvalificere den løbende debat om systemet.

Samtidig har det gjort det tydeligt, at kommunerne som gruppe har forskellige ønsker til det kommunale finansieringssystem, og de forskellige grupper kan have modsatrettede interesser.

Det er regeringens og Folketingets opgave at afveje de forskellige interesser og hensyn, men kommunegrupper og kommuners indsats i debatten medvirker til, at beslutningerne træffes på et mere oplyst grundlag.

04 / DEBATTEN OM UDLIGNING DE SENESTE ÅRTIER

Tilskuds- og udligningssystemet er gennem årene blevet omlagt og justeret flere gange.

De fleste har accepteret udligningssystemets berettigelse, men der har ofte været fremsat ønsker om ændringer af systemet.

- 2001 og i årene op til kommunalreformen var det især fordelingsnøglen for statstilskuddet, der blev diskuteret. Debatten førte dengang til, at fordelingsnøglen blev ændret fra beskatningsgrundlaget til folketallet. Endvidere var der fx debat om udligningen i forhold til landkommuner med ugunstige geografiske vilkår.

Refusionsprocenterne og udligningen i forhold til førtidspension var også til debat. Det blev bl.a. debatteret, om der var behov for et løft af refusionsprocenten eller alternativt en forøgelse af udligningen i forhold til overførsler. Endelig var det et emne, om kommunernes andel af selskabsskatten skulle omfattes af udligning.

- I årene op til kommunalreformen blev der gennemført et omfattende analysearbejde i Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg. Reformen medførte bl.a., at de separate ordninger for udligning af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov blev erstattet af den såkaldte nettoudligning, hvor forskelle i kommunernes skattegrundlag og udgiftsbehov udlignes i samme ordning.

Der var meget hurtigt debat om det nye system. Et spørgsmål var, om systemet var gennemskueligt nok. Et andet omhandlede udligningssystemets virkemåde i forhold til kommuner med vækst i folketallet. Et tredje – og langt det vigtigste – emne i debatten var, om målingen af sociale forhold i udligningen var god nok.

- Det nye system blev allerede justeret med virkning fra 2010. Justeringen omhandlede primært en omlægning af ordningen for tilskud til ugunstigt stillede kommuner samt enkelte justeringer af opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov.



- Debatten om systemet fortsatte, og i 2012 udsendte Økonomi- og Indenrigsministeriet betænkning 1533 "Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål". Med udgangspunkt i betænkningens omfattende analyse og resultater blev bl.a. antallet af aldersgrupper i opgørelsen af de demografiske udgiftsbehov udbygget. Endvidere blev der foretaget justeringer af de sociale kriterier i opgørelsen af udgiftsbehovet og herunder indført et par nye sociale kriterier. Ændringerne af udligningen fik virkning fra og med 2013.
- Det nuværende arbejde i Finansieringsudvalget omhandler tilpasning af udligningen for at imødegå de langsigtede utilsigtede byrdefordelmæssige forskydninger, der følger af refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet. Endvidere skal Finansieringsudvalget forholde sig til ordningen for beskæftigelsestilskud og til ordningen for udligning vedrørende udlændinge. Færdiggørelsen af arbejdet er nu udsendt til udgangen af 2017, så udvalget også kan tage højde for fordelingsvirkningerne af regeringens planer om en omlægning boligbeskatningen.

- Allerede i sommeren 2012 opstod der dog debat om stabiliteten af udligningssystemet. Nogle kommuner oplevede, at de årlige opdateringer af datagrundlag for udligning flyttede relativt store beløb. Problemstillingen blev analyseret af Finansieringsudvalget, der udsendte en rapport om problemet. Analysen førte bl.a. til, at Økonomi- og Indenrigsministeriet siden 2014 har stillet oplysninger om kommunernes udgiftsbehov til rådighed på et tidligere tidspunkt, end i årene før.

Andre emner i debatten har omhandlet størrelsen af tilskudsbeløbene i udlændingeudligningen og tilskuds- og udligningssystemets betydning for kommunernes incitamenter til at understøtte den økonomiske udvikling lokalt. Finansieringsudvalget har udsendt rapporter om disse emner.

Flere kommunegrupper har i forbindelse med det nuværende analysearbejde i Finansieringsudvalget fremsat ønske om markante ændringer af udligningen. Ønskerne har fx omhandlet en afskaffelse eller reduktion af den nuværende ordning for udligning i hovedstadsområdet. Andre har fx fremført, at der flyttes større beløb fra hovedstadsområdet til de øvrige land end oprindeligt forudsat.

Endvidere er opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov fortsat et væsentligt emne i debatten. Nogle kommuner mener fx, at den nuværende opgørelse ikke tager tilstrækkeligt højde for udgiftspresset i deres kommuner.

KL'S SYN PÅ KOMMUNERNES FINANSIERING OG UDLIGNING

1. Den kommunale skatteudskrivning skal fastholdes
2. Opgaveændringer mellem stat og kommuner skal tage afsæt i DUT-princippet
3. Kommunernes serviceområder bør i udgangspunktet finansieres via skatter og bloktilskud
4. Kommunerne skal have en grundlæggende frihed til at prioritere på tværs af opgaver
5. Finansieringssystemet skal give alle kommuner de nødvendige finansieringsmuligheder for at kunne leve op til de krav og forventninger, der stilles til kommunerne
6. Udligningsniveauet er et landspolitisk anliggende og skal fastsættes af Folketinget
7. Udligningsniveauet skal give kommunerne incitamenter til at arbejde for lokal vækst og effektiv ressourceudnyttelse
8. Udligningen bør opgøres på et objektivi og ikke påvirkeligt grundlag
9. Fordelingsmæssige hensyn bør i videst mulig omfang løses af det generelle tilskuds- og udligningssystem
10. Udmøntning af evt. særtilskud og diverse målrettede puljer bør være omfattet af stor gennemsigtighed



KL
Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 3370 3370
kl@kl.dk
www.kl.dk
 @kommunerne
 facebook.com/kommunerne

Produktionsnr. 830210
ISBN 978-87-93365-63-6