

CEPOS

Henrik Christoffersen

& Karsten Bo Larsen

Når overudligningsreglen kommer i vejen

En analyse af særtilskudspuljers anvendelse i det kommunale tilskuds- og udligningssystem



CEPOS Arbejdsrapport nr. 25

CEPOS' publikationer er gratis tilgængelige for alle online på www.cepos.dk, men kan også bestilles i trykt form gennem CEPOS forlaget:

CEPOS forlaget
Landgreven 3, 3. sal, 1301 København K
Telefon: 33 45 60 30 eller fax: 33 45 60 45
E-mail: info@cepos.dk

© Copyright: 2014 CEPOS, Henrik Christoffersen &
Karsten Bo Larsen

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til CEPOS.

1.udgave, 1.oplag

© Omslagslayout: CEPOS
Tryk: CEPOS Forlaget
Forlag: CEPOS Forlaget
Oplag: 200
ISBN nr.: 978-87-92581-38-9

Juni 2014

Når overudligningsreglen kommer i vejen

**En analyse af særtilskudspuljers anvendelse i det
kommunale tilskuds- og udligningssystem**

Henrik Christoffersen

Karsten Bo Larsen

Cepos arbejdspapir nr. 25

Forord

De basale principper, som ligger til grund for indretningen af det kommunale finansieringssystem, blev udviklet i årene efter kommunalreformen i 1970, og de afspejler denne tids syn på kommunesystemet, herunder, at kommuner i sagens natur i kraft af deres institutionelle form vil opnå den maksimale effektivitet i deres virksomhed, og at finansieringssystemet ved at være neutralt i forhold til kommunernes egne prioriteringer kan understøtte en sådan effektivitet. Selvstændig kommunal skatteudskrivning, generelle tilskud og udligning efter såkaldt objektive udgiftsbehovskriterier var hovedingredienserne i finansieringssystemet.

I de senere år er disse grundprincipper tydeligt på vej til at blive opløst. Den selvstændige kommunale skatteudskrivningsret er stort set blevet inddraget, og ligeledes har Folketinget i betydende omfang afløst princippet om generelle tilskud med en udbygning af sektorspecifikke finansieringsordninger. Hertil kommer, at Folketinget også har modificeret princippet om objektive kriterier i den kommunale udligning og derved givet øget plads til diskussion om fordelingen og skønsmæssige tildelinger.

I denne publikation ses specielt på den igangværende overgang fra generelle tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til puljespecifikke og mere skønsmæssigt fordelte tilskud til kommunerne. Analysens primære formål er at kaste lys over, hvad det egentlig er for nogle hensyn, som tilgodeses, når Folketinget udvikler det kommunale finansieringssystem på denne måde.

Analysen her kan i øvrigt ses i sammenhæng med analysen af den samlede regionale omfordeling, som findes i Cepos arbejdsrapport nr. 16: Regional omfordeling i Danmark, fra oktober 2011.

Dataarbejdet i forbindelse med analysen er udført af studentermedarbejder, stud.polit. Eyð Áradóttir Hammer.

Juni 2014

Henrik Christoffersen

Forskningschef

Indhold

1. Sammenfatning
 2. Opløsningen af det generelle tilskuds- og udligningssystem
 3. Puljerne for særligt vanskeligt stillede kommuner og for kommuner med sociale problemer
 4. Puljefinansiering af kommunerne og kommunal udligning
 5. De kommunale skatteforhøjelser 2014
 6. Diskussion: Kommunernes finansiering og den regionale udvikling
- Referencer

1. Sammenfatning

I de seneste år er det kommunale tilskuds- og udligningssystem blevet justeret, så den økonomiske omfordeling er blevet skærpet. Der er taget flere forskellige midler i anvendelse for at opnå dette resultat. Folketinget ændrede i 2012 den kommunale udligningsmodel, så det ellers hævdevundne princip om generelle tilskud ud fra objektive udgiftsbehovskriterier blev modificeret med inddragelse af behovsindikatorer, som ikke skal bidrage til at forklare det samlede kommunale udgiftsmønster men alene udgiftsmønsteret på særligt udvalgte delområder. Det gav i realiteten plads til såvel større inddragelse af skøn eller arbitrære vurderinger som til en skærpelse af omfordelingen. Hertil kommer, at der er foregået en udbygning af et system med økonomiske puljer, som kommunerne kan ansøge om midler fra. Her er såvel tale om puljer med midler til bestemte opgaver som puljer af generel karakter men stadig med skønsmæssig fordeling.

Den nærværende analyse ser særligt på den sidstnævnte kategori af puljer, og det påvises, at den intensiverede anvendelse af sådanne puljer har suppleret andre skærpelser af den mellemkommunale omfordeling. Midlerne til disse puljer kunne i stedet være tillagt den generelle bloktilskudspulje, hvorved alle kommuner ville få del i midlerne ud fra deres udgiftsbehov. I stedet fordeles midlerne imidlertid fra puljer, hvortil alle kommuner også kan ansøge, men hvor det ses, at de kommuner, som bidrager mest vægtigt til den kommunale udligningsordning, ikke kommer i betragtning i de skønsmæssige tildelinger.

Der peges på, at overgangen fra generelle tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til skønsmæssigt fordelte puljemidler medfører et betydeligt velfærdstab i kraft af større ineffektivitet i fordelingsmekanismen. Her fremføres tre hovedpunkter. For det første vil skønsmæssig fordeling kalde på oppustning af kommunal lobbyvirksomhed. For det andet vil nedtoningen af objektive kriterier i realiteten fremkalde en præmiering af kommuner, som fremstår som ynkelige. Og for det tredje indebærer overgangen til skønsmæssig puljefinansiering nærliggende en udhuling af princippet om decentrale prioriteringer og kommunalt selvstyre. Det gælder i særlig grad de opgaveforbundne puljer.

Der peges på flere forklaringer på, at et ønske i Folketinget om skærpet omfordeling mellem kommunerne bliver omsat i puljestrategien frem for i en justering af udligningen i det hidtidige system for generelle tilskud efter objektive

udgiftsbehovskriterier. En skærpet udligning gennem dette hidtidige system ville også lede til anvendelse af skønsmæssige kriterier, da de hidtidige kriterier er de bedst mulige givet et generelt system. Endvidere vanskeliggør overudligningsgarantien en yderligere skærpelse af udligningen.

Behovet for omfordeling er som udgangspunkt et rent politisk spørgsmål, men der peges på, at udligningen allerede er drevet så vidt, at serviceniveauet i kommunerne – altså udgifterne set i forhold til det af Økonomi- og Indenrigsministeriet beregnede udgiftsbehov – er kommet til at blive højere jo fattigere borgerne i kommunen er. Når det er nået dertil ser det ud til, at en væsentlig forklaring er, at Folketinget ønsker særligt at understøtte kommuner med en stagnerende eller vigende befolkningsudvikling. Herved kan det undgås, at disse kommuner selv skal tilpasse indretningen af deres serviceforsyning til, at færre borgere skal forsynes med service.

På baggrund af disse resultater peges på det problematiske i, at Folketingets indsats i forhold til kommuner i stagnation består i at øge forsyningen med velfærdsservice, som gennemgående i forvejen er mere end gennemsnitligt god. En sådan rent fordelingsmæssig strategi er kortsigtet og bidrager ikke til, at de pågældende kommuner på lidt længere sigt kan få vendt stagnationen.

2. Opløsningen af det generelle tilskuds- og udligningssystem

Det moderne kommunale tilskuds- og udligningssystem har siden, det blev introduceret ovenpå kommunalreformen i 1970, været udformet ud fra et princip om, at skønsmæssige fordelinger så vidt muligt skal undgås. I nabolande, eksempelvis Norge, foregår finansieringen af kommunerne med mere væsentlige skønsmæssigt udmålte finansieringsbidrag, og her kan konstateres betydende velfærdstab knyttet til systemhåndteringen. Sørensen (2003) påviser således, at de norske kommuner anvender betydelige ressourcer på lobbyvirksomhed med henblik på at påvirke de centrale politikere og embedsmænd, som foretager de skønsmæssige udmålinger af tilskud.

Princippet om at undgå skønsmæssige fordelinger er mere konkret kommet til udtryk i nogle væsentlige egenskaber, som hidtil har kendetegnet det danske kommunale tilskuds- og udligningssystem:

Behov måles ved hjælp af såkaldt objektive udgiftsbehovskriterier, og kriterierne fastlægges ved hjælp af statistiske regressionsanalyser, som afdækker den bedste beskrivelse af kommunernes faktiske udgiftsmønstre.

Tilskuds- og udligningssystemet er et generelt system, som respekterer det kommunale selvstyres egen prioritering. Det indebærer, at den bedste statistiske beskrivelse af kommunernes udgiftsmønstre findes i en generel analyse, som foretages i forhold til kommunernes samlede udgiftsmasse under ét.

Udligning beregnes ud fra et grundprincip om, at kommuner med den samme udskrivningsprocent skal have mulighed for at opretholde det samme serviceniveau, hvor serviceniveau måles som udgifter i forhold til behov. *Folketinget fastlægger en udligningsprocent, som så danner grundlag for de enkelte kommuners positive eller negative udligningsbetalinger.*

Der skal gælde en *sikring mod overudligning*, så kommuner altid får et positivt nettoskatteprovenu fra et øget udskrivningsgrundlag i kommunen, selv om det øgede udskrivningsgrundlag også udløser et øget nettobidrag til kommunal udligning.

I de senere år er Folketinget imidlertid med tiltagende styrke begyndt at opløse disse hidtidige grundregler i det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Det er foregået i flere forskellige henseender:

- i. Folketinget anfægter i stigende omfang princippet om, at målet for behov skal beregnes ud fra en generel analyse af kommunernes samlede udgiftsmasse.
- ii. Folketinget anfægter i stigende omfang princippet om, at tilskud til kommunerne skal gives i generel form.
- iii. Folketinget indfører i stigende omfang puljer til generelle tilskud til kommunerne, som fordeles efter mere skønsmæssige vurderinger inden for friere rammer.
- iv. Folketinget indfører i stigende omfang puljer til opgavespecifikke tilskud til kommunerne, som fordeles efter mere skønsmæssige vurderinger inden for friere rammer.

Det kommunale udligningssystem blev revideret i forbindelse med den kommunale strukturreform i 2007. Herefter har Folketinget igen foretaget en revision af systemet i 2012 med udgangspunkt i et omfattende udvalgsarbejde i Det kommunale finansieringsudvalg, jfr. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012). Udgangspunktet for dette udvalgsarbejde var, at

”Det har været udvalgets opgave at foretage: □ En vurdering af udgiftsbehovenes præcision og den tekniske udformning af de enkelte udgiftsbehovskriterier. □ En vurdering af sammenhængen mellem de sociale forhold og variationerne i udgiftspres på de store kommunale serviceområder.” Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012), side 15.

Særligt blev det pålagt udvalget at gennemføre en serie af nye statistiske undersøgelser, hvor det i udvalgets kommissorium blev specificeret, at *”□ Udvalget skal belyse den statistiske sammenhæng mellem de enkelte udgiftsbehovskriterier og de relevante kommunale udgiftsområder. □ Udvalget kan supplerende foretage statistiske undersøgelser på baggrund af udvalgte kommuner med højt udgiftspres på sociale udgiftsområder, herunder af samspillet mellem udgiftsbehovskriterier i disse kommuner.”* Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012), side 17.

Med dette udgangspunkt blev tænkningen om den kommunale udligning drejet i retning bort fra princippet om generalitet og i retning af en tænkning, som tydeligere sammenknytter konkrete udgifter på bestemte opgaveområder med tilskud, som da i

højere grad en hidtil får karakter af at være opgavespecifikke tilskud end at være generelle tilskud. Dette kan eksempelvis ses i sammenhæng med, at der i de seneste år har udviklet sig en stadig tydeligere interessevaretagelse og lobbyvirksomhed fra organisationer og interesser, som er knyttet til bestemte kommunale opgaver, hvor der argumenteres for, at kommunerne underprioriterer de bestemte opgaveområder, såfremt det kan beregnes, at de pågældende opgaveområder ikke tildeles deres ”retmæssige” andel af kommunens budget.

I betænkningen diskuteres egenskaberne ved en sektororienteret statistisk analyse versus en analyse af de samlede nettodriftsudgifter. Her siges: ”*Visse forhold kan tale for også at analysere på de samlede udgifter, da den rent statistiske forklaringsgrad ikke nødvendigvis er højere ved den sektororienterede tilgang. Fremgangsmåden er desuden relativt enkel og kan så at sige opsamle indbyrdes forskydninger mellem sektorområderne. Dog giver den sektormæssige tilgangsvinkel mulighed for at afprøve et større antal faktorer, lave mere specifikke analyser og diskussion af de specifikke forhold på de relevante områder. Endvidere giver den sektormæssige tilgang mulighed for at opfange forskydninger mellem enkeltområderne, som eventuelt skal påvirke vægtingen af de samlede kriterier. I analysen af variationer i kommunernes samlede nettodriftsudgifter indgår således kun forholdsvis få variable, men modellen har alligevel en høj statistisk forklaringsgrad. Analysen på de samlede udgifter skal af ovennævnte grunde alene ses som et supplement til de sektorvise analyser.*” Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012), side 38.

Betænkningens konklusion er ikke nødvendigvis logisk begrundet. Der opnås *ikke en statistisk bedre forklaring* af kommunernes udgiftsmønster ved at bruge en sektororienteret statistisk analyse. Derimod opnås mulighed for at prøve *flere faktorer*, der kan laves *specifikke analyser*, og der kan lægges op til *diskussion*. Med disse argumenter nås så frem til, at der foretrækkes den ikke fagligt bedre men mere komplicerede og diskussionsorienterede løsning, således at der ses på et udligningssystem baseret på, at der ”*opstilles modeller for hvert enkelt sektorområde, hvor udgifterne på området søges forklaret med en række mulige variable. Udgifter og variable på de enkelte udgiftsområder normeres med det relevante indbyggertal.*” Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012), side 36. Det kommunale finansieringsudvalg fremhæver selv i betænkningen en væsentlig usikkerhed, når det skal fastlægges, hvor stor vægt de forskellige kriterier skal have i den samlede opgørelse af behov. Det siges således, at ”*Det konkluderes, at der ikke findes en entydig måde at opgøre vægte på i udgiftsbehovsopgørelsen. Samtidig skal flere*

hensyn afvejes, herunder incitamentsmæssige virkninger. ” Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012), side 43. Alt i alt udvikles altså her en tænkning og en argumentation, som leder til et mere kompliceret og fortsat usikkert udligningssystem, hvor der udtrykkeligt skabes bedre rum for diskussion. Samtidig medgives det i betænkningen, at det udviklede system nærliggende kan fremkalde en udhuling af det kommunale selvstyre. Herom siges ”*Men systemet indebærer samtidig en nærliggende mulighed for, at den sektorvise opgørelse opfattes som en statslig normering af hvert enkelt område. Det beregnede udgiftsbehov på det enkelte område kan blive opfattet som statens beregning af, hvor meget den enkelte kommune bør bruge på området.*” Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012), side 42.

Tilbage står under alle omstændigheder, at betænkningen lagde grunden til en revision af det kommunale udligningssystem, som ledte til en skærpelse af nettobetalingerne til den kommunale udligning fra de nettobidragydende kommuner. En sådan skærpelse var vanskelig at sætte igennem på grundlag af en generel statistisk analyse. Her havde flere årtiers grundige faglige arbejde i Indenrigsministeriet allerede ret definitivt fundet frem til den bedste statistiske beskrivelse af kommunernes faktiske udgiftsmønster, således at der vanskeligt var mulighed for at begrunde en skærpet udligning ud fra generelle analyser.

Ændringen af det kommunale udligningssystem har ikke været det eneste bidrag til at sektoropdele den statslige styring af kommunerne via kommunernes finansiering. Princippet om generelle tilskud er også under væsentlig nedbrydning ved overgang til sektorspecifikke tilskudspuljer. Tendensen er illustreret i boksen med en oversigt over de særlige tilskuds- og udligningsordninger i 2014.

Oversigt over de særlige tilskuds- og udligningsordninger, 2014

Beskæftigelsestilskud. Der ydes et beskæftigelsestilskud til finansiering af kommunernes udgifter til forsikrede ledige. Beskæftigelsestilskuddet består af et grundtilskud og et merudgiftsbehov. Der ydes endvidere et særligt tilskud til kommuner, hvor udviklingen i ledigheden for forsikrede ledige er væsentligt højere end udviklingen i landsdelen.

Tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner. Tilskuddet fordeles af økonomi- og indenrigsministeren efter ansøgning.

Tilskud til kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske problemer. Tilskuddet fordeles af økonomi- og indenrigsministeren efter ansøgning.

Tilskud til kommuner, som i visse dele af kommunen har en høj andel af borgere med sociale problemer. Tilskuddet fordeles af økonomi- og indenrigsministeren efter ansøgning.

Tilskud til et generelt løft af ældreplejen. Tilskuddet fordeles efter en demografisk nøgle for udgiftsbehovet på ældreområdet.

Tilskud til styrket kvalitet i ældreplejen. Tilskuddet fordeles efter en demografisk nøgle for udgiftsbehovet på ældreområdet.

Tilskud til bedre kvalitet i dagtilbud. Tilskuddet fordeles efter antallet af 0-5-årige.

Tilskud til kommuner med mindre øer. Tilskuddet fordeles af økonomi- og indenrigsministeren efter en nøgle for udgiftsbehovet for kommuner med mindre øer.

Tilskud til kommuner på øer uden fast forbindelse. Tilskuddet fordeles af økonomi- og indenrigsministeren efter nærmere fastsatte regler.

Udligning af kommunernes merudgiftsbehov vedr. indvandrere, flygtninge og efterkommere. Der ydes tilskud til kommunerne pr. indvander, flygtning og efterkommer i kommunen efter nærmere fastsatte regler. Alle kommuner bidrager til ordningen i forhold til indbyggertallet.

Udligning af selskabsskat. 50 pct. af forskellen mellem en kommunes provenu af selskabsskat pr. indbygger og landsgennemsnittet udlignes. Der er en nedslagsordning for kommuner med særligt høje indtægter fra selskabsskat i 2014.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013)

Af persongrupper er det, som det fremgår, særligt børn i førskolealderen og ældre, som bliver tilgodeset af særtilskudspuljer. Folketinget har imidlertid med

folkeskolereformen i 2013 tilsikret, at også børn og unge i skolealderen særligt bliver tilgodeset med midler forudbestemt til netop denne personkategori. Herved er Folketinget ved at have nået kompasset rundt i den forstand, at det i hovedsagen er ved at være alle serviceforbrugende befolkningsgrupper, som er udvalgt til at blive særligt tilgodeset. Da der er velfærdsmæssige omkostninger forbundet med at binde tilskud til kommunerne til skønsmæssigt fordelte puljer, kan den situation, som herved har udviklet sig, nærliggende kalde på en genovervejelse.

Hertil kommer, at de sektorafgrænsede puljer i realiteten vanskeligt lader sig knytte til det udtalte formål, idet der ikke anvendes særlige ordninger til sikring af, at sektorbestemte puljetilskud også rent faktisk anvendes til en forøgelse af aktiviteten på det pågældende sektorområde, hvad der i øvrigt også vanskeligt ville være muligt. Kommuner kan på et og samme budget tilføre et opgaveområde nye midler fra puljetilskud og foretage nedskæring af de midler, som kommunen i øvrigt tilfører området. Her er tale om forbundne kar, og det vil være uden mening at forbyde kommuner at flytte egne midler fra det ene opgaveområde til det andet.

Ud over sektoriseringen så har udviklingen af det kommunale tilskuds- og udligningssystem også været præget af, at der indlægges stadig større skønsmæssige momenter i systemet. Det er allerede påvist ovenfor, hvorledes udligningssystemet er blevet åbnet for større plads til skøn. I tilskudssystemets puljer indlægges pladsen til skønsmæssige vurderinger i særlige generelle puljer, hvor det er fordelingen mellem kommunerne, der udmåles med anvendelse af en høj grad af skøn. I det følgende ses særligt på konsekvenserne af denne delvise glidende overgang fra generelle tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til tilskud fra særpuljer fordelt på basis af vurderinger, som i høj grad er af skønsmæssig karakter.

3. Puljerne for særligt vanskeligt stillede kommuner og for kommuner med sociale problemer

Som det fremgår af boksen i afsnit 2 fungerer der to puljer af generel karakter, så alle kommuner har mulighed for at søge om tildeling af puljemidler. Her er tale om puljen for tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner og puljen for tilskud til kommuner, som i visse dele af kommunen har en høj andel af borgere med sociale problemer. I Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013) anføres følgende om baggrunden for disse puljer:

Tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner

Tilskudsrammen er i henhold til lov nr. 582 af 18. juni 2012 om justeringer i udligningssystemet forhøjet ekstraordinært til i alt 400 mio. kr. i 2014. Størstedelen af tilskuddet fordeles efter konkrete ansøgninger. Økonomi- og Indenrigsministeriet vil i forbindelse med fordelingen af særtilskud efter § 16 angive de kriterier og hensyn, som der er blevet lagt til grund for fordelingen.

Tilskud til kommuner, som i visse dele af kommunen har en høj andel af borgere med sociale problemer

Med virkning fra 2013 oprettes en ny særtilskudspulje til kommuner, som i visse dele af kommunen - typisk i større byer - har en høj andel af borgere med sociale problemer. Tilskudspuljen udgør 405,6 mio. kr. i 2014 (400 mio. kr. i 2013-prisniveau). Formålet med puljen efter § 17 er at styrke kommunernes økonomiske muligheder for at yde en særlig indsats over for sociale problemer i bestemte dele af kommunen, som har en overrepræsentation af borgere med sociale problemer.

Alene det forhold, at kriterier, som lægges til grund for fordelingen af puljemidler, delvist først meddeles, når fordelingen har fundet sted, indikerer, at fordelingen rummer betydelige skønsmæssige momenter. På den baggrund gennemføres i det følgende en statistisk analyse med henblik på at afdække, hvad der kendetegner dels de kommuner, som har ansøgt om midler fra de to generelle puljer, dels de kommuner, som Økonomi- og Indenrigsministeren har udvalgt til at modtage puljemidler.

Den statistiske undersøgelse er tilrettelagt med udgangspunkt i fem hypoteser om, hvad der kendetegner ansøgende og modtagende kommuner. De fem hypoteser er

beskrevet i tabellerne 1.a-1.c. For hver hypotese er anført en eller flere forklarende variable, og analysen efterprøver herefter, i hvilken grad de pågældende variable øver indflydelse på sandsynligheden for, at kommuner har ansøgt henholdsvis modtaget puljemidler.

Tabel 1.a: Hypoteser om kendetegn ved de kommuner, som har fået tildelt midler fra puljerne for særligt vanskeligt stillede kommuner, eller som har fået del i puljen for skatteforhøjelser for 2014

Den forklarede variabel:

Model a. Har ansøgt om eller fået tildelt midler fra den generelle særtilskudspulje (§16), **tabel 2.** *Logistisk*

Model b. Har ansøgt om eller fået tildelt midler fra den generelle særtilskudspulje (§16), **tabel 3.** *Logistisk*

Model c. Sammenhæng mellem nettoindtægter fra udligning og særtilskudspuljer pr. indbygger i 2012 og særtilskudspuljetildelinger pr. indbygger for 2014, **tabel 5.** *OLS-model.*

Model d. Fået tilladelse til at hæve skatten for 2014, **tabel 6.** *Beskrivende statistik.*

Kilde: www.oim.dk Kommuner opført på Økonomi- og Indenrigsministeriets oversigter.

De forklarende variable:

Hypotese 1: Økonomiske presfaktorer

H:1.1.a: Socio-økonomisk indeks for 2013	Måler kommunens relative udgiftsbehov i forhold til andre kommuner på basis af en række socioøkonomiske kriterier, der indgår med forskellig vægt i beregningen. Det er kriterier som f.eks. 'Antal 20-59-årige uden beskæftigelse' og 'Antal psykiske patienter'. Det socioøkonomiske index er opgjort i procent, og ændringen er opgjort i procentpoint. Kilde: www.noegletal.dk
H:1.1.b: Ændringen i socioøkonomisk indeks fra 2012 til 2013	
H:1.2: Beskatningsgrundlag pr. indbygger	Kommunens budgetterede udskrivningsgrundlag, inkl. Ligningsprovenu, tillagt en andel af de afgiftspligtige grundværdier og et beregnet grundlag for ejendomsværdiskat pr. indbygger 1. januar. Beskatningsgrundlaget er opgjort i 1.000 kr. Kilde: www.noegletal.dk

Tabel 1.b: Hypoteser om kendetegn ved de kommuner, som har fået tildelt midler fra puljerne for særligt vanskeligt stillede kommuner, eller som har fået del i puljen for skatteforhøjelser for 2014

Hypotese 2: Politiske forklaringer	
H:2.1: Borgmesterens politiske tilhørsforhold	Dummy for om borgmesteren repræsenterer Venstre eller De Konservative. Variablen er 1, hvis borgmesteren er fra V eller K og 0 ellers. Kilde: www.noegletal.dk
H:2.2: Kommunalbestyrelsens fragmentering (kun model d)	Herfindahl indeks for politisk fragmentering. En høj værdi udtrykker, at kommunalbestyrelsen består af få partier, hvorimod en lav værdi udtrykker, at kommunalbestyrelsen består af mange partier. Variablen er opgjort i procent. Kilde: CEPOS' egne beregninger.
H:2.3: Velfærdskoalitionen i 2010 (kun model d)	Andelen af over 18-årige, der er offentligt ansat eller modtager af indkomsterstattende overførselsindkomst. Variablen er i procent. Kilde: www.dst.dk
Hypotese 3: Negative stød til den lokale økonomi	
H:3.1: Ændring i arbejdsløshedsprocent fra 2012 til 2013	Bruttoledighedsprocent for +16-årige pr. 1. januar 2012 og 2013. Variablen er opgjort i procentpoint. Kilde: www.statistikbanken.dk , tabel AULP01.
Hypotese 4: Skala og professionalisering	
H:4.1.1: Indbyggertal	Befolkningstallet i 1.000 pr. 1. januar 2013 i kommunen. Befolkningsvæksten er opgjort i procent. Kilde: www.noegletal.dk
H:4.1.2: Vækst i befolkningen	

Tabel 1.c: Hypoteser om kendetegn ved de kommuner, som har fået tildelt midler fra puljen for særligt vanskeligt stillede kommuner, eller som har fået del i puljen for skatteforhøjelser for 2014

Hypotese 5: Soliditeten i den kommunale økonomi	
H:5.1.1: Likviditet	Likvide aktiver består bl.a. af kontante beholdninger pr. indbygger, indskud i pengeinstitutter pr. indbygger m.v. Likviditeten er opgjort i 1.000 kr., og ændringen er opgjort i promille. Kilde: www.noegletal.dk
H:5.1.2: Ændring i likviditet fra 2012 til 2013	
H:5.2.1: Udskrivningsprocent 2013	Udskrivningsprocent i kommunen i 2013. Udskrivningsprocenten er opgjort i procent, og ændringen er opgjort i procentpoint. Kilde: www.noegletal.dk
H:5.2.2: Ændring i udskrivningsprocent fra 2012 til 2013	
H:5.3: Budgetoverskridelse i 2012	Variablen er beregnet som $((\text{regnskabstal}/\text{budgettal})-1)*100$ og er altså opgjort som pct., hvor en positiv værdi angiver, at budgettet er overskredet. Kilde: www.statistikbanken.dk , tabel BUDK1 og REGK11, driftskonti minus statsrefusion.
H:5.4: Nettoindtægter fra udligning og særtilskudspuljer i 2012	Nettoindtægter/udgifter fra udligningsordningerne dækker bl.a. udligning af forskelle i beskatningsgrundlag, udgiftsbehov, udlændinge, andre tilskud og udligningsordninger samt det generelle statstilskud. Reguleringer vedrørende tidligere år er også medregnet. Et negativt tal betyder, at kommunen er nettobidragyder til udligningen, mens et positivt tal betyder, at kommunen modtager penge i den mellemkommunale udligningsordning. Kilde: www.noegletal.dk
H:5.5: Serviceniveau i 2012 (kun model d)	Kommunens nettodriftsudgifter, korrigeret for regionale lønvariationer, i kr. pr. indbygger, divideret med kommunens udgiftsbehov (landsudligningen) i kr. pr. indbygger 1. januar. Indbyggertallet er opgjort pr. 1. januar i året. Kilde: www.noegletal.dk

Resultaterne af de statistiske analyser er vist i tabellerne 2 og 3, ligesom resultaterne er illustreret på Danmarkskortene i figur 1 og 2. I tabellerne er resultaterne vist i reduceret form, hvad der indebærer, at ikke-signifikante variable er blevet udskilt fra analysen en efter en, indtil der alene er signifikante variable tilbage.

Puljen for særligt vanskeligt stillede kommuner ses i særlig grad at være søgt af mindre kommuner med udgiftskrævende socioøkonomiske forhold og med svag økonomi udtrykt ved dårlig likviditet og relativ høj skat. Der gør sig ikke partipolitiske forklaringer gældende, og der er ikke tale om, at det i særlig grad er kommuner, som bliver ramt af udefra kommende økonomisk tilbageslag i form af stigende ledighed, som optræder som ansøgere.

I forhold til dette ansøgermønster har Økonomi- og Indenrigsministeren fravalgt særligt at tilgodese kommuner alene fordi, de har et relativt lille indbyggertal.

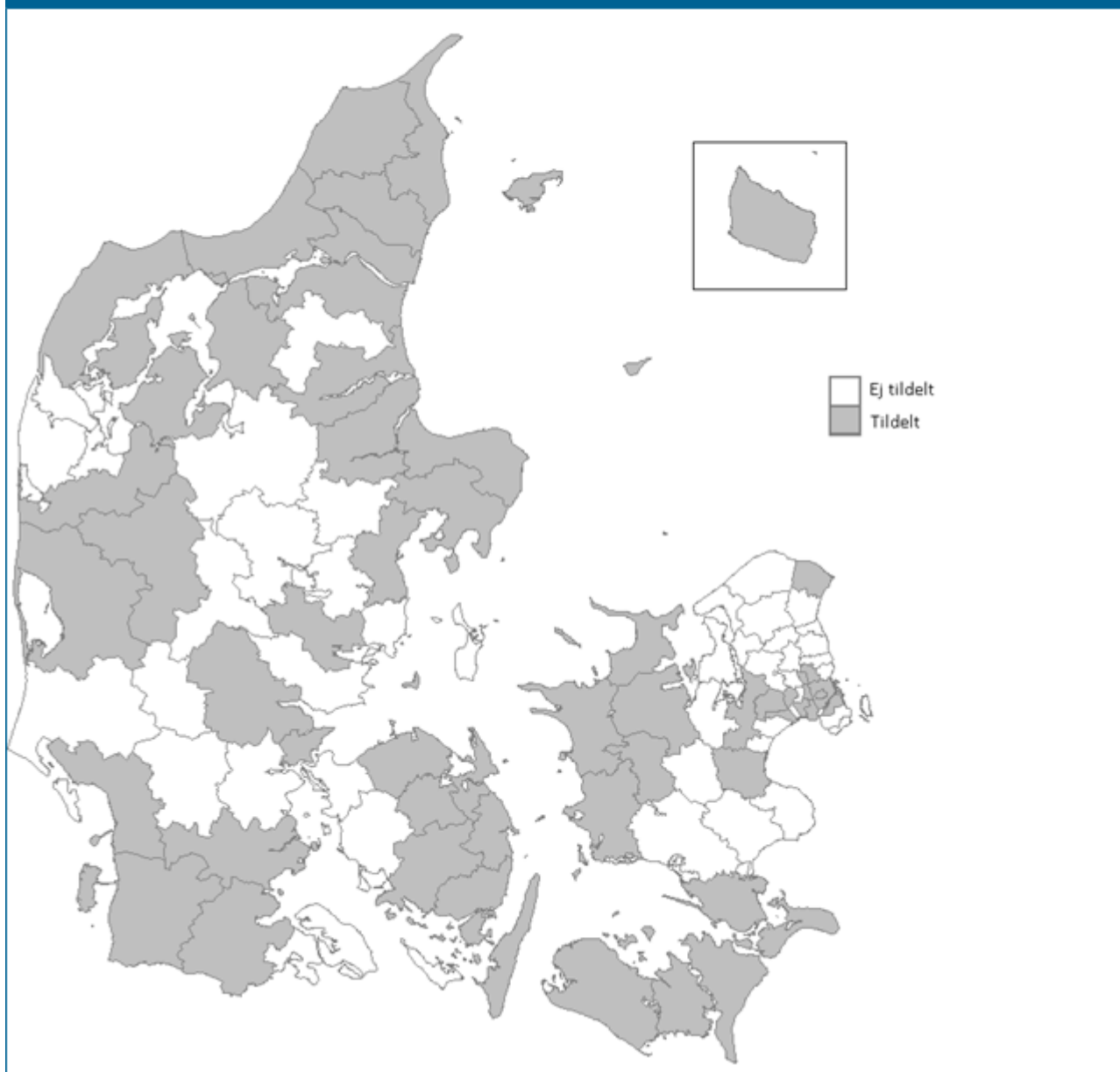
Derimod har ministeren særligt prioriteret kommuner med udgiftskrævende socioøkonomiske forhold og med en udsat økonomi i form af ringe likviditet og høj skat. Særligt ses, at kommuner, der forud har overskredet deres budget, har været særligt tilbageholdende med at søge midler fra denne pulje, hvad der kan hænge sammen med, at budgetoverskridelse og ansøgning af puljemidler kan ses som substitutter. Økonomi- og indenrigsministeren har imidlertid i særlig grad valgt at tilgodese netop kommuner, som har præsteret overskridelse af budgettet. Her kan en forklaring være, at tildeling af puljemidler til kommuner med svag økonomi kan være et alternativ for ministeren til i sidste ende at bringe kommuner under administration, hvad der ikke er nogen ønskelig foranstaltning i et kommunalt selvstyre set fra en ministers synspunkt. Denne praksis indebærer uheldige incitamentseffekter.

Danmarkskortet i figur 1 tegner et billede af, at det i høj grad er kommuner i Udkantsdanmark, som er blevet tilgodeset med midler fra puljen for vanskeligt stillede kommuner. Ligeledes er det i høj grad kommuner med en delvis udkantbeliggenhed, som har ansøgt, men som ikke er kommet i betragtning ved fordelingen af puljemidler.

Tabel 2: Den generelle særtilskudspulje §16 - reducerede modeller

Variabel	Ansøgt			Tildelt		
	Koefficient	z-værdi	P-værdi	Koefficient	z-værdi	P-værdi
Økonomiske presfaktorer						
Socioøkonomisk indeks	3.465	1,67	0,095	5.950	2,46	0,014
Ændring i socioøkonomisk indeks	-	-	-	-	-	-
Beskatningsgrundlag	-0,096	-3,35	0,001	-0,086	-2,54	0,011
Politiske forklaringer						
Borgmesterens politiske tilhørsforhold	-	-	-	-	-	-
Negative stød til den lokale økonomi						
Ændring i ledighed	-3.680	-2,7	0,007	-2.544	-2,33	0,02
Størrelse og professionalisering						
Indbyggertallet	-0,043	-2,81	0,005	-	-	-
Vækst i befolkningen	-	-	-	-	-	-
Soliditeten i den kommunale økonomi						
Likvide aktiver	-0,486	-2,37	0,018	-0,667	-2,65	0,008
Vækst i likvide aktiver	-0,062	-2,35	0,019	-	-	-
Udskrivningsprocent	1.182	2,05	0,041	1.939	2,74	0,006
Ændring i udskrivningsprocent	-	-	-	-	-	-
Budgetoverskridelse	-0,596	-1,87	0,062	0,483	1,65	0,098
Konstantled	-13.722	-0,89	0,372	-40.378	-2,24	0,025

Figur 1: Danmarkskort over de kommuner, som har fået tildelt midler enten fra den generelle særtilskudspulje (§16) eller fra den sociale særtilskudspulje (§17)



Tabel 3 viser resultaterne fra den statistiske analyse af ansøgere og modtagere af midler fra puljen til kommuner, som i visse dele af kommunen har en høj andel af borgere med sociale problemer. Her spiller socioøkonomisk struktur en væsentlig rolle, mens dårlig økonomi overhovedet ingen indflydelse har på tildeling af midler fra denne pulje. Det er ikke særligt kommuner med svagt beskatningsgrundlag eller ringe likviditet, som her tilgodeses, selvom kommuner med svag likviditet i særlig grad var blandt ansøgerne. Kommuner med relativt stærk befolkningsvækst var særlig stærkt repræsenteret blandt ansøgerkommunerne, og økonomi- og

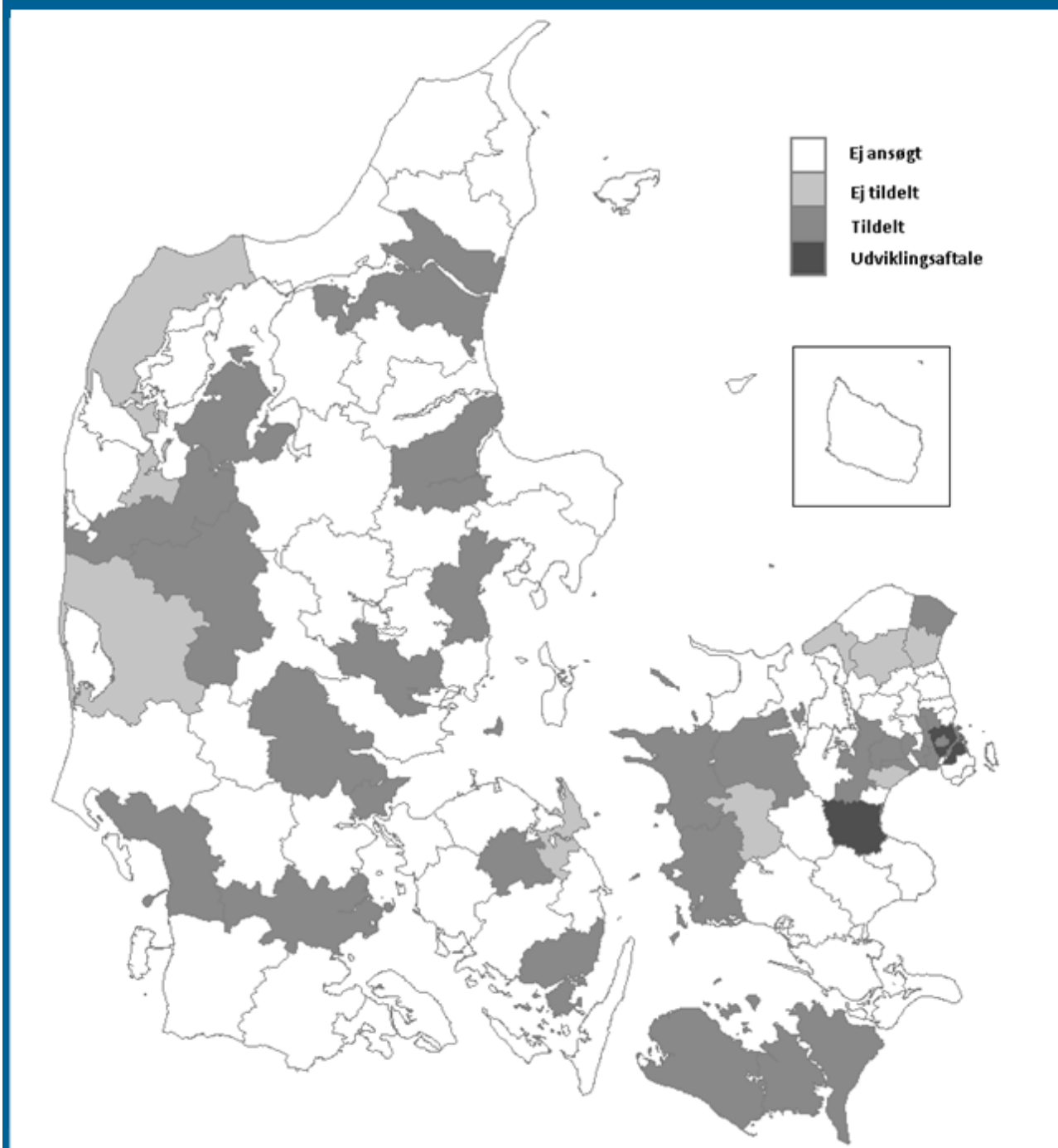
indenrigsministeren har yderligere valgt at tilgodese kommuner med relativt stærk befolkningsvækst, ligesom det særligt er de store kommuner, som her er blevet tilgodeset.

Danmarkskortet i figur 2 tegner et billede af, at puljen særligt tilgodeser de største kommuner, herunder København, Aarhus, Odense, Ålborg og Esbjerg samt kommunerne på Københavns vestegn. Herudover ses et vist overlap med modtagerkommuner af puljemidler til særligt vanskeligt stillede kommuner. Det gælder eksempelvis udkantkommuner som Lolland og Guldborgsund.

Tabel 3: Den sociale særtilskudspulje §17 - reducerede modeller

Variabel	Ansøgt			Tildelt		
	Koefficient	z-værdi	P-værdi	Koefficient	z-værdi	P-værdi
Økonomiske presfaktorer						
Socioøkonomisk indeks	3.939	2,84	0,004	8.003	3,56	0
Ændring i socioøkonomisk indeks	-0,135	-1,87	0,062	-0,188	-1,87	0,062
Beskatningsgrundlag	-	-	-	-	-	-
Politiske forklaringer						
Borgmesterens politiske tilhørsforhold	-	-	-	-	-	-
Negative stød til den lokale økonomi						
Ændring i ledighed	-	-	-	-	-	-
Størrelse og professionalisering						
Indbyggertallet	-	-	-	0,041	2,61	0,009
Vækst i befolkningen	0,913	2,87	0,004	1.507	2,96	0,003
Soliditeten i den kommunale økonomi						
Likvide aktiver	-0,231	-2,29	0,022	-	-	-
Vækst i likvide aktiver	-	-	-	-	-	-
Udskrivningsprocent	-	-	-	-	-	-
Ændring i udskrivningsprocent	-	-	-	-	-	-
Budgetoverskridelse	-	-	-	-	-	-
Konstantled	-3.458	-2,46	0,014	-10.802	-4,1	0

Figur 2: Danmarkskort over de kommuner, som har ansøgt, fået tildelt eller ej fået tildelt midler fra den sociale særtilskudspulje (§17)



Med den analyseform, som er valgt i den statistiske analyse, kan det ikke på forhånd udelukkes, at nogle af de forklarende variable er indbyrdes forbundne, sådan at flere forskellige variable i realiteten kan dække over den samme forklaring. Derfor er der i

tabel 4 beregnet mål for indbyrdes korrelation mellem variablene. Det er en standard konvention at opfatte et korrelationsmål på over 0,3 som udtryk for en egentlig betydende korrelation.

Tabel 4: Korrelationer mellem de forklarende

	Socio-økonomisk indeks	Ændring i socio-økonomisk indeks	Beskatningsgrundlag	Borgmesterens politiske tilhørsforhold	Ændring i ledighed	Indbyggertallet	Vækst i befolkningen	Likvide aktiver	Vækst i likvide aktiver	Udskrivningsprocent	Ændring i udskrivningsprocent	Budgetoverskridelse
Socioøkonomisk indeks	1											
Ændring i socioøkonomisk indeks	-0,3956	1										
Beskatningsgrundlag	-0,2933	-0,0646	1									
Borgmesterens politiske tilhørsforhold	-0,2542	-0,0174	0,1165	1								
Ændring i ledighed	0,1052	-0,1563	0,1925	0,1472	1							
Indbyggertallet	0,1130	-0,2436	-0,0352	-0,1316	0,0260	1						
Vækst i befolkningen	-0,0739	-0,0057	0,3808	-0,0211	0,3387	0,4095	1					
Likvide aktiver	-0,0227	-0,0993	0,1410	0,0304	0,0207	0,3147	0,2405	1				
Vækst i likvide aktiver	-0,0609	0,0039	0,0770	0,0963	0,0188	0,0315	-0,0425	0,0089	1			
Udskrivningsprocent	0,1576	0,1404	-0,5520	-0,2200	-0,2237	-0,2444	-0,5062	-0,3961	-0,0007	1		
Ændring i udskrivningsprocent	0,1787	-0,2236	-0,2762	-0,0893	-0,0710	0,0289	-0,1096	-0,1835	-0,0153	0,1323	1	
Budgetoverskridelse	0,1363	0,0021	-0,1002	-0,0106	0,1330	-0,0875	-0,0294	-0,1024	-0,0816	0,1170	0,1150	1

Det ses i tabel 4, at der optræder enkelte kombinationer af variable, som er indbyrdes forbundne i betydende omfang. De fleste af disse tilfælde er intuitivt forståelige eller uden særlig relevans. Særligt skal der dog peges på den betydende korrelation mellem det socioøkonomiske indeks og ændringen i socioøkonomisk indeks fra 2012 til 2013. Her er det bemærkelsesværdigt, at korrelationen har negativt fortegn. Det er ensbetydende med, at der på det seneste er foregået en udjævning af socioøkonomisk betinget behovstygnde i kommunerne. Kommunerne med stort socioøkonomisk betinget behov har relativt set fået lettet behovspresset.

4. Puljefinansiering af kommunerne og kommunal udligning

Puljerne, såvel de generelle, der er analyseret ovenfor, som de sektorrettede puljer, er en del af det samlede kommunale tilskuds- og udligningssystem. Tilførslen af midler til puljer er udtryk for, at Folketinget ønsker at tilgodese bestemte (grupper af) kommuner eller at tilgodese bestemte kommunale aktiviteter. Alternativt kunne Folketinget have tilført bloktilskudspuljen de yderligere midler, eller der kunne være afsat færre midler i alt som tilskud til kommunerne.

Basal økonomisk teori tilsiger, at der opnås den største nytte med tilskud, såfremt tilskuddene ydes i kontant form uden bindinger. Herved sikres nemlig, at den modtagende part kan anvende pengene helt i overensstemmelse med modtagerens præferencer. Kun hvis yderen kan indse særlige hensyn, som modtageren ikke indser eller har incitament til at tage hensyn til, foreligger der argumenter for at lægge begrænsninger på anvendelsen af tilskudsmidler. I realiteten er det i høj grad et politisk anliggende, hvorvidt der foreligger sådanne overordnede hensyn.

Såfremt Folketinget havde valgt at fordele puljemidlerne via bloktilskudspuljen frem for gennem puljer, så havde Folketinget hermed også accepteret bestemte spilleregler for fordelingen af midlerne mellem kommunerne. Grundreglen for fordeling af bloktilskudsmidler er, at kommunerne skal bringes til at kunne levere det samme serviceniveau, såfremt de holder det samme beskatningsniveau. Dog gælder der ikke en fuld udligning men en landsudligningsprocent på 58, og de kommuner, som bidrager netto til den kommunale udligning er i øvrigt også umiddelbart beskyttet af en regel, som skal forhindre overudligning. Alle kommuner er således sikret, at de i det mindste kan beholde 8 procent af merprovenuet fra en øget indkomstskat i kraft af øget udskrivningsgrundlag i kommunen.

Når Folketinget vælger at fordele kontante midler generelt men uden om bloktilskudsordningen, kan begrundelsen alene være fordelingspolitisk. Folketinget opnår ingen indflydelse på, hvilke aktiviteter, som kommer til at nyde fremme, men Folketinget – eller ministeren – opnår indflydelse på, hvilke kommuner, som bliver tilgodeset. Spørgsmålet er da, hvilken fordelingspolitisk effekt, som bliver fremkaldt af puljemekanismen. Det er undersøgt i tabel 6.

Tabel 5: Beløb tildelt fra særtilskudspuljer pr. indbygger i 2014 (model c)

Variabel	Koefficient	t-værdi	P-værdi
Nettoindtægter fra udligningsordning og særtilskudspuljer pr. indbygger i 2012	0,022	5,62	0,000
Konstantled	-182,627	-2,41	0,018

I tabellen er undersøgt, hvorvidt der er sammenhæng mellem kommuners nettoposition i det kommunale finansieringssystem i 2012 og fordelingen af midler for 2014 fra de to ovenfor analyserede generelle tilskudspuljer. Det viser sig, at der er en statistisk særdeles stærk sammenhæng, så de kommuner, som i forvejen er nettomodtagere af tilskud og udligning har en klart større sandsynlighed for nu at få del i de forøgede midler fra puljerne. Folketingets strategi med øgning af puljemidlerne viser sig altså at være en strategi for øgning af omfordelingen mellem kommunerne.

Det rejser spørgsmålet, hvorfor Folketinget vælger en puljestrategi frem for en øgning af omfordelingen i det allerede fungerende tilskuds- og udligningssystem? Spørgsmålets relevans bliver understreget af, at der er klare omkostninger ved udbygning af puljestrategien, bl.a. i form af tilskyndelsen for kommunerne til at opruste lobbyisme i kraft af de skønsmæssige momenter i fordelingen, som bliver forstærket.

Spørgsmålet lader sig i sagens natur ikke besvare definitivt, men nogle gældende præmisser i forhold til valget mellem generelle bloktilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier og puljeordninger er dog væsentlige at trække frem.

Det afgørende er her, at det ikke uden videre lader sig gøre at skærpe omfordelingen mellem kommunerne i den generelle bloktilskudsmodel. Som det er beskrevet i afsnit 2 er der påbegyndt en drejning af modellen væk fra princippet om generelle tilskud og i retning af at udmåle og reelt i et vist omfang målrette midlerne til de enkelte opgaver. Det er en udvikling, som med udligningsreformen i 2012 gav plads for at skærpe udligningen ud over, hvad anvendelse af princippet om generelle bloktilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier ville have muliggjort. Der er imidlertid store omkostninger ved at forfølge sådan en udvikling, for princippet om kommunalt selvstyre og decentrale prioriteringer bliver udhulet. Det bør give anledning til betænkeligheder ved at gå videre ad denne vej. Hertil kommer den politiske side af sagen. En sådan revision af principperne i tilskuds- og udligningsmodellen er netop

blevet gennemført af Folketinget, hvad der gav anledning til ikke ubetydelig debat og protester fra de, som blev påvirket negativt.

En anden vej til skærpelse af den mellemkommunale udligning kunne være en øgning af udligningsprocenten på 58 procent i udligningsmodellen. Ud over, at dette også kunne tænkes at rejse en skarp politisk debat, så støder sådan en løsning imidlertid også på en væsentlig teknisk vanskelighed. Det forholder sig nemlig således, at det i dag alene er et lille antal kommuner, som er nettobidragssydere til tilskuds- og udligningsordningen, og for disse kommuner gælder i hovedsagen, at de støder imod den overudligningsbeskyttelse, som er indlagt i ordningen. Når provenuet fra indkomstbeskatningen øges i disse kommuner på grund af stigende indkomster, så skal de allerede i dag aflevere 92 procent af det øgede provenu til fordeling blandt de øvrige kommuner, da disse kommuner også er underlagt hovedstadsudligning, og da der yderligere fungerer en udligningsordning til tilgodeseelse af kommuner med særlig stort strukturelt underskud. Så nettobidragssyderne kan i realiteten kun bringes til at yde mere til udligningen, såfremt overudligningsbeskyttelsen eroderes bort. Det strider imidlertid imod bestræbelserne i det udvalgsarbejde, som Regeringen har igangsat i regi af det kommunale finansieringsudvalg under Økonomi- og Indenrigsministeriet, og som skal fremkomme med forslag til styrkelsen af positive incitamenter i tilskuds- og udligningssystemet. I dag har de kommuner, hvor der foregår den stærkeste værdiskabelse, kun meget ringe incitamenter til at anvende ressourcer på at understøtte vækst og økonomisk udvikling.

Ved at lede økonomiske midler ind i puljeordninger til skønsmæssig fordeling blandt kommunerne, kan vanskelighederne ved at skærpe udligningen i den basale model for generelle tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier umiddelbart omgås. Som tabel 6 afslører, kan der da skrues op for udligningen trods overudligningsbeskyttelse. Omkostningen skal heller ikke erlægges i kontant betaling, så den indgår ikke på finansloven. Den fremstår derimod som en løbende svækkelse af decentral prioritering af ressourcer og af det kommunale selvstyre. Det giver ikke i samme omfang anledning til en umiddelbar politisk konfrontation. Snarere fremstår sådan en strategi som så teknisk kompliceret, at den knap fremkalder refleksion.

5. De kommunale skatteforhøjelser 2014

Kommunerne har flere indtægtskilder, så begrænsningen i deres samlede budget er givet af såvel midlerne fra tilskuds- og udligningssystemet som af kommunernes egne midler. I hovedsagen er kommunernes egne indtægtsmidler underlagt statslig regulering. Den væsentligste egenindtægt stammer fra den kommunale indkomstskat, og indkomstskatten er reguleret af aftalestyringen mellem staten og kommunerne ud fra et grundprincip om skattestop.

For 2014 blev der i forhold til grundprincippet om skattestop etableret en pulje for skatteforhøjelser. Ret til skatteforhøjelse uden om de sædvanlige økonomiske sanktioner kunne da inden for puljestørrelsen tildeles efter ansøgning.

Tabel 6: Kommuner, der har fået tilladelse til at sætte skatten op i 2014 (model d)

Kommune	Køge	Bornholm	Sønderborg	Aabenraa	Morsø	Frederikshavn	Gennemsnit af de 6	Lands gennemsnit
Skatteforhøjelse i 2014 i mio. kr.	30,0	16,5	95,0	26,3	14,7	50,1	38,8	-
Udskrivningsprocent 2013	24,7	25,2	25,2	25,4	25,5	25,6	25,27	25,5
Serviceniveau 2012	1,020	1,050	0,970	0,980	0,980	1,020	1,003	1,000
Ansøgt §16	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	-	-
Tildelt §16	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	-	-
Ansøgt §17	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	-	-
Tildelt §17	Ja*	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	-	-
Befolkning i 2013	40.655	45.465	75.732	59.208	47.291	60.775	54.854	57.169
Vækst i befolkningen i procent 2012-2013	0,13	-0,74	-0,48	-0,66	-0,69	-0,63	-0,51	0,00
Socioøkonomisk index i pct. 2013	96,00	119,00	109,00	105,00	114,00	106,00	108,17	100,00
Ændring i socioøkonomisk index i procentpoint 2012-2013	5,00	5,00	7,00	2,00	-4,00	-1,00	2,33	1,29
Ændring i udskrivningsprocent 2012-2013	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01
Beskatningsgrundlag pr. indbygger 2013	196.887	155.431	158.412	153.642	152.079	157.145	162.266	172.013
Likvide midler pr. indbygger 2013	6.571	2.390	3.471	930	4.359	-1.185	3.544	3.206
Vækst i likvide midler i pct. 2012-2013	130,16	0,29	52,50	178,44	107,28	52,90	50,81	38,52
Budgetoverskridelse i pct. 2012	-0,53	-3,14	-3,50	-0,23	-2,02	-1,06	-1,75	-1,55
Vækst i ledige fra 2011-2012	-0,10	0,00	0,20	0,30	-1,10	-0,50	-0,24	0,02
Velfærdskoalitionen 2010	62,16	74,99	68,07	66,17	67,56	69,10	68,01	64,58
Borgmester fra V eller K 2010	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	-	-
Herfindahl index 2009	21,54	22,36	25,29	32,15	25,62	26,95	25,65	26,94

I alt 6 kommuner fik i efteråret 2013 tilladelse til at øge deres indkomstbeskatning for 2014. Dette antal er så beskedent, at det ikke er muligt at gennemføre en egentlig statistisk analyse af, hvad der gennemgående kendetegner kommuner, som udtrykker

ønske om at sætte skatten i vejret. I tabel 6 er i stedet gennemført en rent beskrivende analyse.

En enkelt af de seks kommuner, nemlig Køge Kommune, skiller sig ud ved et ret højt beskatningsgrundlag og ved relativt begrænset socioøkonomisk udgiftsbehov samt ved en nogenlunde rimelig kommunaløkonomisk situation i det hele taget. Køge Kommune har i øvrigt også efterfølgende valgt ikke at benytte den tildelte ret til skatteforhøjelse uden sanktioner.

For de øvrige 5 kommuners vedkommende gælder, at de alle ligger udenfor landets større centerområder samt, at de har et ret stort socioøkonomisk udgiftspres og et relativt svagt beskatningsgrundlag. På nær Sønderborg Kommune har de alle ansøgt og fået tildelt midler fra puljen for vanskeligt stillede midler, men ingen har ansøgt om midler fra puljen for kommuner med socialt udsatte områder.

Ud over, at det er et beskedent antal kommuner, som forhøjer indkomstskatteudskrivningen i 2014, er det bemærkelsesværdigt, at alle de kommuner, som har fået bevilget tilladelse til skatteforhøjelse i 2014, havde overskud på deres regnskab for 2012. Det peger i retning af, at perioden lige efter 2007 med store vanskeligheder i kommunesektoren med at holde styr på økonomien er ved at være ovre.

Beskrivelsen i tabel 5 rummer også et andet bemærkelsesværdigt forhold. Det er kommuner med et relativt højt serviceniveau, som sætter den kommunale beskatning i vejret trods ekstra tilførsel af midler fra puljen for særligt vanskeligt stillede kommuner. Samtidig er det kommuner i stagnation udtrykt ved tilbagegang i indbyggertallet. De to omstændigheder i forening peger i retning af, at der også er tale om kommuner, som har vanskeligt ved at tilpasse sig til de ændrede vilkår. Befolkningstilbagegang kan åbenbart fremkalde en stivhed i indretningen af serviceforsyningen.

Denne iagttagelse falder sammen med resultatet i Christoffersen og Larsen (2012), hvor det vises, at sammenhængen mellem beskatningsgrundlag og serviceniveau i kommunerne løbende har ændret sig, så der nu gælder en omvendt sammenhæng, hvor serviceniveauet gennemgående er højere jo svagere beskatningsgrundlag, der er i kommunen. Folketingets bestræbelser på stadig at skærpe den kommunale udligning kommer herved i realiteten i høj grad til at handle om, at penge inddrages i de

kommuner, hvor der foregår den stærkeste værdiskabelse med det formål at afværge tilpasninger i de kommuner, hvor der foregår den svageste værdiskabelse.

6. Diskussion: Kommunernes finansiering og den regionale udvikling

Den økonomiske fordeling i samfundet og omfordeling er som udgangspunkt et rent politisk anliggende. Fra en økonomisk betragtning er det imidlertid et væsentligt moment, at omfordeling kan gennemføres med større eller mindre velfærdstab til følge. Som det er påvist, er der vægtige argumenter for, at der er et ikke ubetydeligt velfærdstab forbundet med den drejning af systemet for omfordeling mellem kommunerne, som Folketinget gennemfører.

Hertil kommer, at en politik for omfordeling nærliggende kommer til at være forbundet med et kortsigtet tidsperspektiv. Enkelt udtrykt handler fordelingspolitik om, hvorledes "kagen" skal deles. Hvor store stykker hver enkelt skal tildeles. Anskuet i et mere langsigtet perspektiv bliver det imidlertid sammen med det forlængede tidsperspektiv stadig mere interessant, hvor godt kagen vokser. Jo større kage, jo større stykker til hver enkelt.

Omfordeling mellem kommunerne er ensbetydende med, at der inddrages økonomiske midler i de kommuner, hvor borgerne er bedst til at skabe værdi, for derved at kunne dele midlerne ud til borgerne i de kommuner, hvor borgerne er dårligst til at skabe værdi. På kort sigt er sådan en omfordeling nærliggende positiv for Danmarks samlede økonomi, da penge inddrages fra borgere med relativ høj indkomst, som sparer op frem for at forbruge hele indkomsten. Til gengæld fordeles pengene blandt borgere med lavere indkomster, som er mere tilbøjelige til at forbruge det hele. På længere sigt er virkningen for dansk økonomi derimod negativ. De, som ikke forbruger alle deres penge, investerer nemlig, og det gør kagen større.

Den form for omfordeling mellem kommuner, som Folketinget gennemfører, er i særlig grad orienteret mod forbrug frem for investeringer, som kan sikre større fremtidig velfærd. Der kan være forklaringer på, at Folketinget vælger at øge forbruget af velfærdsservice i de svage kommuner, når der ses et behov for en indsats. Det er synligt, at der gøres noget, og indsatsen kan direkte måles i kroner. På den anden side er sådan en omfordelingspolitik på ingen måde indlysende, for de

kommuner, som bliver tilgodeset af politikken, har gennemgående et højt serviceniveau i forvejen målt ved Økonomi- og Indenrigsministeriets mål for serviceniveau, mens de kommuner, som tvinges til at bidrage stadig mere til omfordelingsprogrammet gennemgående har et relativt lavt serviceniveau. Det peger i retning af, at politikken er ved at være ført til vejs ende.

Hertil kommer, at der er tydelige tegn på, at den førte omfordelingspolitik ikke alene er kortsigtet og fokuseret på fordeling af en kage af en given størrelse. Politikken ser ud til at være egentligt blokerende for udvikling i dansk økonomi. Kommunerne med svag udvikling stilles i udsigt, at så kommer der flere penge.

Det er en tanke værd, om ikke Folketinget kunne anvende midler til de svage men stærkt serviceforbrugende kommuner til at skabe stærkere forudsætninger for fremtidig udvikling frem for at bruge midlerne til at afværge tilpasninger til tidens vilkår i disse kommuner.

Referencer

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2012): Den kommunale overudligning - en analyse af baggrunden for den negative sammenhæng mellem beskatningsgrundlag og serviceniveau i kommunerne. Cepos Arbejdsrapport nr. 18.

Pedersen, Niels Jørgen Mau (2007): Den offentlige sektor i flere niveauer. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Sørensen, Rune J. (2003): The political economy of intergovernmental grants: The Norwegian case. European Journal of Political Research, [Volume 42, Issue 2](#), pages 163–195.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013): Kommunal udligning og generelle tilskud 2014.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012): Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål. Betænkning nr. 1533 afgivet af Det kommunale finansieringsudvalg.

Tidligere udgivne CEPOS arbejdspapirer:

Arbejdspapir nr. 1: Udgiftsbehov og udgifter i kommunerne - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, maj 2009.

Arbejdspapir nr. 2: Sammenhængen mellem kommuners udgifter til skoledrift og skolens undervisningsresultater – Geert Laier Christensen, august 2009.

Arbejdspapir nr. 3: Omkostningsniveauet i offentlig og privat produktion af sundhedsydelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, september 2009.

Arbejdspapir nr. 4: Multikulturalisme og integration – Søren Hviid Pedersen, september 2009.

Arbejdspapir nr. 5: Perceived municipal cuts and the welfare coalition – Henrik Christoffersen, oktober 2009.

Arbejdspapir nr. 6: Budgetdisciplin i kommunerne – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, november 2009.

Arbejdspapir nr. 7: Den fysiske tilstand af folkeskoler og privatskolers bygninger – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, januar 2010

Arbejdspapir nr. 8: Kommunale skatteforhøjelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, marts 2010.

Arbejdspapir nr. 9: Kommunernes udgifter til folkeskolen - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, juni 2010

Arbejdspapir nr. 10: De økonomiske betingelser for kommunalt selvstyre i Danmark - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, juni 2010.

Arbejdspapir nr. 11: Udgiftsniveauet i kommunerne - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, september 2010.

Arbejdspapir nr. 12: Kommuner i nød - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, marts 2011.

Arbejdsrapport nr. 13: Kvalitet og pris i offentlige og private skoler - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, maj 2011.

Arbejdsrapport nr. 14: The welfare coalition and compulsory municipal outsourcing - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, juni 2011.

Arbejdsrapport nr. 16: Regional omfordeling outsourcing - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, oktober 2011.

Arbejdsrapport nr. 17: Revision og effektivitet i den statslige sektor - Henrik Christoffersen, marts 2012.

Arbejdsrapport nr. 18: Den kommunale overudligning - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, marts 2012.

Arbejdsrapport nr. 19: Brugen af uddannelseskompetencer i den danske økonomi - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, juli 2012.

Arbejdsrapport nr. 20: Når befolkningen får viden om grundskolernes kvalitet - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, september 2012.

Arbejdsrapport nr. 21: De foreløbige erfaringer fra kommunernes skolelukninger - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, april 2013.

Arbejdsrapport nr. 22: Velfærdsstat og arbejdsmoral – Casper Hunnerup Dahl, juni 2013

Arbejdsrapport nr. 23: Rettidig omhu – Kommunernes reaktioner på ændrede økonomiske vilkår – Frederik Birkvad, november 2013

Arbejdsrapport nr. 24: Finansiering og incitamenter i kommunerne – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, januar 2014

Arbejdsrapport nr. 25: Når overudligningsreglen kommer i vejen – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, februar 2014

Arbejdsrapporterne kan findes på www.cepos.dk

CEPOS

Center for Politiske Studier

CEPOS er en uafhængig tænketank, der fremmer et Danmark baseret på frihed, ansvar, privat initiativ og en begrænset statsmagt.

CEPOS er stiftet af fremtrædende danske erhvervsfolk, tænkere og kulturpersonligheder og indledte sit arbejde den 10. marts 2005.

CEPOS ønsker at bidrage til mere personlig og økonomisk frihed, retsstat og demokrati samt sunde borgerlige institutioner som familie, foreninger og kulturliv.

CEPOS vil omlægge og begrænse direkte og indirekte støtte fra det offentlige til befolkningen. Støtten skal komme de svage til gavn og afskaffes for personer, der kan klare sig selv.

CEPOS går ind for fri konkurrence og frie markeder, og er tilhænger af global frihandel og imod statsstøtte til erhvervslivet.

CEPOS udfører ikke opgaver på begæring af noget politisk parti, nogen myndighed, erhvervsvirksomhed, organisation eller privatperson.

CEPOS Forlaget – Landgreven 3, 3. sal - 1301 København K – www.cepos.dk

CEPOS

CEPOS Forlaget – Landgreven 3, 3. sal - 1301 København K – www.cepos.dk

