

Kommunale alliancers argumenter for ændring af det kommunale udligningssystem

Søren Frank Etzerodt, Forskningsassistent, Institut for Statskundskab, Center for Forskning i Regional Dynamik og Ulighed (REDY), Aalborg Universitet, sfe@dps.aau.dk

Morten Balle Hansen, Professor, Institut for Statskundskab, Center for Forskning i Regional Dynamik og Ulighed (REDY) og Center for Organisation, Management og Administration (COMA), Aalborg Universitet, mbh@dps.aau.dk

Debatten om det danske mellemkommunale udligningssystem har været intens i de senere år. Systemets raison d'être er at udligne en del af de økonomiske forskelle mellem de danske kommuner med henblik på at sikre, at kommunerne kan levere et nogenlunde ensartet serviceniveau. Regeringen har i flere år analyseret og forberedt ændringer af systemet og i februar 2018 udkom finansieringsudvalgets rapport. Med henblik på at påvirke processen organiserede hovedparten af de danske kommuner sig for nyligt i tre alliancer, med delvist modsatrettede forslag til ændring af systemet. I artiklen gives for det første en kort historisk redegørelse for systemets udvikling og litteraturen på området. For det andet beskrives policyprocessens forløb fra efteråret 2017 til efteråret 2018. For det tredje og mest udførligt foretages en sammenlignende analyse af de tre kommunale alliancers argumenter og synspunkter vedrørende ændringen af systemet

Kommunale alliancers kritik af udligningssystemet

Det kommunale udligningssystem, der på mange måder kan ses som en væsentlig del af det danske samfunds forsøg på en solidarisk håndtering af regional dynamik og ulighed, har været under heftig debat de seneste

år. Det overordnede formål med systemet er at skabe nogenlunde ensartede økonomiske vilkår for kommunernes finansiering af kommunal service, men det specifikke design af systemet skaber splittelse mellem de danske kommuner. I denne artikel analyseres rationerne bag det danske kommunale udligningssystem og de tre kommunale alliancers kritik af det nuværende system, sådan som den blev fremført i efteråret 2017. Kommunernes og finansieringsudvalgets argumenter (eller med et begreb fra evalueringsforskningen – interventionsteorier (Hansen og Vedung, 2010)) har ikke kun historisk interesse. De kan, med forskellige nuancer, genkendes fra årtiers diskussioner om systemet og dets fordele og ulemper, og der er god grund til at tro, at de forskellige synspunkter vil blive fremført igen i fremtidige diskussioner af systemets indretning.

Spørgsmålet om, hvordan kommunale udligningssystemer skal indrettes, er vigtigt, da det både vedrører opfattelser af ret og rimelighed og er centralt for kommunernes økonomiske vilkår. Hvorledes systemet indrettes, har stor

betydning for regional dynamik og ulighed i et land, og det er i høj grad blevet aktuelt med de senere års debat. Nationalt såvel som internationalt har spørgsmålet om kommunal udligning været genstand for en række analyser og diskussioner (Shah, 2007; Mau Pedersen, 2018; Kjærgaard, 2016; se også Samfundsøkonomens temanummer i 2018). Formålet med artiklen er at beskrive det nuværende system, dets rationaler og historiske oprindelse samt de væsentligste kommunalpolitiske argumenter for, hvorledes systemet bør ændres i fremtiden.

Som det vil fremgå, er disse argumenter direkte relateret til generelle geografiske ændringer i bosætningsmønstre (se Andersens og Nørgaards artikel i dette temanummer), ændringer i marginaliserede borgeres bosætningsmønstre (se Kongshøjs artikel i dette temanummer) og ændringer i den geografiske lokalisering af offentlige institutioner (se Goul Andersen og Etzerodts artikel i dette temanummer), såvel som andre ændringer i regionale dynamikker i Danmark. Systemet er således indrettet med henblik på at absorbere en del af de problemer, som sådanne dynamikker måtte medføre for den enkelte kommune.

Artiklen indledes ganske kort med en redegørelse for den teoretiske forståelsesramme og den empiriske litteratur om kommunale udligningssystemer. Herefter præsenteres analysernes datagrundlag og metoder. Dernæst analyseres det kommunale udligningssystemets historiske oprindelse og de mest centrale elementer ved det nuværende system. Denne del af analysen baseres på sekundære kilder og munder ud i en præsentation af systemets institutionaliserede programteori (begrebet uddybes længere fremme, men refererer til formelt vedtagne beslutninger i autoritative beslutningsfora). I kølvandet herpå analyseres og sammenlignes de tre kommunale alliancers interventionsteorier, sådan som de blev præsenteret i dokumenter i ef-

teråret 2017. Der afsluttes med en kortfattet drøftelse af udligningssystemets fremtid.

Analytisk perspektiv på udligningssystemet

Formålet med denne artikel er ikke at teoretisere, men det er nyttigt indledningsvist at klargøre, hvilket analytisk perspektiv vi overordnet set anlægger på casen. Vi opfatter, med udgangspunkt i Lasswell (1936), det kommunale udligningssystem som et eksempel på en helt central politisk intervention, der er i kernen af, hvad politik handler om – hvem får hvad, hvornår og hvordan? Det ville således være yderst bemærkelsesværdigt, hvis der ikke opstod politiske diskussioner og uenigheder omkring indretningen af dette system. Som det tydeliggøres i denne artikel, er det i høj grad tilfældet, selvom der også er en fundamental enighed om systemets berettigelse. Vi har derfor valgt at bruge systematikken fra en analysemodel fra evalueringforskningen, der er udviklet til at analysere offentlige interventioner præget af konflikt og uenighed (Hansen og Vedung 2005, 2010). Der anvendes en modificeret udgave af Hansen og Vedungs (2010) evalueringsmodel, som de kalder »theory-based stakeholder evaluation«. Nærværende analyse er ikke en evaluering, men vi anvender systematikken fra evalueringsmodellen. Interventionsteorier er rationaler for berettigelsen af (offentlige) interventioner og programmer og består i deres mest udviklede form af tre elementer: Situationsteori, virkningsteori og normativ teori. *Situationsteorien* handler om kendetegn ved den nuværende situation, der opfattes som problematiske. *Virkningsteorien* omhandler, hvordan den foreslåede intervention forventes at virke i forhold til disse problemer. *Den Normative teori* omhandler kriterierne for, at situationen efter interventionen opfattes som bedre end situationen før eller uden interventionen. Kriterier vedrørende lighed, effektivitet og gennemskuelighed er her ofte forekommende normative kriterier. I det følgende giver vi en kortfattet oversigt

over den empiriske litteratur om kommunale udligningssystemer.

Oversigt over litteratur om kommunal udligning og finansiering

En stor del af den danske litteratur om kommunal udligning har særligt fokus på at beskrive systemet. Økonomi- og indenrigsministeriet (2018) udgiver løbende rapporter, der gennemgår systemets tekniske detaljer, opbygning, ordninger, beregningsmetoder og tildelingskriterier. Rapporterne er deskriptive og forholder sig som sådan ikke til politiske spørgsmål. Kommunernes Landsforening (2017) udgiver også rapporter, der gennemgår systemets tekniske detaljer, men med et større fokus på principperne i udligningssystemet (se også Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, 2004). Herudover har Mikkelsen (1991), Mau Pedersen (1995) og Etzerodt og Mau Pedersen (2018) lavet historisk beskrivende analyser af udviklingen i det danske udligningssystem.

En anden del af den danske litteratur har fokus på at analysere og fremhæve problematikker ved systemet. Mau Pedersen og Jensen (2004: 26-30) påpeger fx en række dilemmaer og trade-offs i systemet mellem *retfærdighed og forenkling, incitamenter og udligning, kommunaløkonomi og privat økonomi*. En helt tredje del af den danske litteratur har drøftet argumenter for og imod designet af det danske udligningssystem (Lotz, 2001; Lundtorp, 2002; Lykkebo, 2006; se også temanummeret i Samfundsøkonomen 2018).

En del af den internationale litteratur om kommunal udligning har sammenlignet de nordiske lande (Moisio, 2010; Oulasvirta, 1993; Rattsø, 2004; Werner og Shah, 2005; Mau Pedersen, 2018). Her har litteraturen haft særligt fokus på at sammenligne kommuner og regioners strukturelle betingelser for at yde en acceptabel service, forskelle i finansieringsformer og omfang såvel som finansieringens organisering. Analyserne in-

dikerer, at Sverige og Danmark har en mere decentraliseret opgavevaretagelse i kommunerne sammenlignet med Norge. Endvidere indikerer forskningen, at den geografiske omfordeling af ressourcer er størst i Sverige og lavest i Danmark. Vi mangler dog opdaterede systematiske komparative analyser af de nordiske landes udligningssystemer (men se Borge et al., 2018).

En anden del af den internationale litteratur har fokuseret på den strategiske brug af tilskud til at opnå genvælgelse (Arulampalam et al., 2009; Dahlberg og Johansson, 2002). Kjærgaard (2016) har dog sandsynliggjort, at strategisk brug af tilskudsordninger ikke synes at drive ændringer af udligning og tilskud i Danmark – i hvert fald ikke så markant som i andre lande.

Med undtagelse af analyser af strategisk brug af tilskud fremstår litteraturen relativt teknisk med få analyser af, hvorledes forskellige aktører og alliancer forsøger at påvirke systemet. Det er vores opfattelse at der, i takt med regionalpolitikens øgede politiske betydning, er behov for flere analyser af de politiske processer relateret til sådanne systemer og det er denne mangel i litteraturen, artiklen søger at råde bod på.

Den teoribaserede interessentevaluering

Som anført ovenfor anvendes teoribaseret interessentevaluering (Hansen og Vedung 2005, 2010) som tilgang til analysen. Der er fem trin i modellens metodiske fremgangsmåde. Det første trin er at lokalisere situationsteori, virkningsteori og normativ teori i den institutionaliserede interventionsteori. Ved den institutionaliserede interventionsteori forstås de rationaler, som lægger til grund for formelle beslutninger vedrørende en intervention – her det kommunale udligningssystem. Ved fremstillingen af interventionsteorien anvendes et fornuftsprincip (»principle of reason« eller »principle of charity«, Blackburn, 2016). Hermed menes, at det er den stærkest

mulige formulering af interventionsteorien, der tilstræbes og ikke en karikeret stråmand (Hansen og Vedung, 2010: 301). Til rekonstruktion af den institutionaliserede programteori anvender vi her lovttekster, historiske fremstillinger og andre sekundære kilder.

Det andet trin er at skabe overblik over de interesser, der kunne indgå i analysen, mens det tredje trin er udvælgelse af centrale interesser til nærmere analyse. I vores søgning fandt vi en række ministerier, organisationer og foreninger, men vi afgrænsede os til de tre kommunale alliancer, fordi disse (1) tydeligt formulerede et policy problem i relation til det eksisterende system (situationsteori), (2) tydeligt formulerede forslag om bestemte ændringer og argumenter for deres virkning (virkningsteori) og (3) tydeligt præsenterede deres argumenter for at disse ændringer ville være en forbedring (normativ teori). På den baggrund udvalgte således de tre kommunale alliancer »Rimelig Udligning«, »Bedre Balance« og »Stop Forskelsbehandling« til nærmere analyse.

I det fjerde trin analyseres disse alliancers situationsteorier, virkningsteorier og normative teorier, mens det femte trin har til formål at sammenligne alliancernes interventionsteorier. Datamaterialet til denne del af analysen er genereret via de tre alliancers hjemmesider. Datamaterialet på »Rimelig Udligning«s hjemmeside er så omfattende, at vi har afgrænset os til dokumenter fra 2016 og 2017. På »Bedre Balance«s hjemmeside har vi erhvervet alle 11 dokumenter fra deres »fakta og materiale« side, der er en blanding af baggrundsnotater, analyser, kampagnemateriale og plancher. På »Stop Forskelsbehandlingen«s hjemmeside har vi under deres kategori »Fakta« hentet de fem tilgængelige faktaark, som alliancen har gjort offentligt tilgængelige.

Det kommunale udligningssystemets historiske oprindelse

De første grundsten til det kommunale udligningssystem blev indført i form af en refusionsomlægning i socialreformen af 1933¹ (den såkaldte mellemkommunale refusion), som havde til hensigt at finansiere dele af kommunernes *offentlig forsyng* og udgifter til *folkeforsikring* af *arbejdsløshedsforsikring* (Mau Pedersen, 1995; Steincke, 1933; Lundtorp, 2004; Etzerodt og Mau Pedersen, 2018). Steincke beskrev meningen med systemet således:

»Ogsaa fordelingen af det Beløb, som skal bæres af Kommunerne (den mellemkommunale Refusion), bliver Genstand for store Forskydninger mellem de forskellige Kommuner, idet man ved en saadan forskydning tilstræber at fordele de sociale Udgifter mellem Kommunerne under større Hensyntagen til disses Evne til at bære Udgifterne« (1933: 69).

Formålet med det danske kommunale udligningssystem var således oprindeligt at fordele sociale udgifter mellem kommunerne mere ligeligt end tidligere – hvad man kunne kalde et *solidaritetsprincip*.

Siden da har der været en række reformer og udbygninger af systemet. I 1937 blev grundstenen i den nuværende hovedstadsudligning lagt. Ordningen var i starten en indtægtsudligning og omfattede kun København, Frederiksberg og Gentofte Kommune (Indenrigsministeriet, 1995). Hensigten var således at mindske økonomiske forskelle mellem byområder i Københavnsområdet.

Principperne om kommunal udligning fra socialreformen blev endvidere ændret i flere omgange i løbet 1970'erne.

Den seneste reform, der i vid udstrækning konstituerer det nuværende system, er finansieringsreformen fra 2006. På baggrund af den blev der fra 2007 foretaget betydelige ændringer af udligningssystemet (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2006) i forlængelse

af kommunalreformen. Tildelingskriteriet for bloktilskuddet blev ændret, så det fordeles efter indbyggertal og ikke skattegrundlag, nettoudligningsprincippet blev indført, udligningsniveauet i Landsudligningen steg (hvilket delvist skyldes, at kommuner overtog dele af de amtskommunale opgaver) og udligningsniveauet i Hovedstadsudligningen faldt.

Der er endvidere indbygget en idé om kommunalt selvstyre i systemet (Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, 2004), hvilket blandt andet viser sig i brugen af bloktilskud frem for øremærkede tilskudsordninger.

Det nuværende kommunale udlignings-system

De overrodne elementer i det nuværende danske udligningsystem beskrives her med henblik på at tydeliggøre, hvilke elementer de tre kommunale alliancers ændringsforslag retter sig imod.

Som angivet i udligningslovens § 1, stk. 1, omhandler udligningsloven »udligning af forskelle mellem kommunernes økonomiske forudsætninger som følge af forskelle i *bekskatningsgrundlag* og *udgiftsbehov*« (egen kursivering). Udligningsloven har således til formål at skabe nogenlunde ensartede finansieringsvilkår i kommunerne – ikke ens serviceniveau (Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, 2004: 41; se også Idenrigs- og Sundhedsministeriet, 2010). Udligningsystemet skal sikre, at kommunerne har mulighed for et nogenlunde ensartet serviceniveau, mens det kommunale selvstyre sikrer kommunerne mulighed for at prioritere serviceniveauet forskelligt.

Selve udligningssystemet består af fem centrale dele (Etzerodt og Mau Pedersen, 2018; Idenrigs- og Sundhedsministeriet, 2010; Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018):

1. Landsudligningen
2. Hovedstadsudligningen
3. Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud
4. Bloktilskud
5. Særtilskud og andre ordninger

Fælles for de tre første ordninger er, at de opgøres ud fra det strukturelle under/overskud. Det strukturelle underskud opgøres som en kommunes skatteindtægter opgjort ved en gennemsnitlig skatteprocent minus det beregnede udgiftsbehov. Skatteindtægter omfatter kommunale personskatter og afgiftspligtige grundværdier. Udgiftsbehovet opgøres som ét indeks bestående af aldersrelaterede udgiftsbehov og en række socioøkonomiske udgiftsbehov.

- 1) I *Landsudligningen* udligner 61 pct. af kommunens strukturelle underskud. Hvis en kommune har et underskud, finansieres 61 pct. af underskuddet således af denne ordning. Har en kommune et overskud, skal den aflevere 61 pct. af overskuddet til ordningen. Landsudligningen omfatter alle landets 98 kommuner.
- 2) *Hovedstadsudligningen* udligner 27 pct. af det strukturelle underskud mellem kommunerne, der omfattes af ordningen. Underskudet beregnes dog anderledes end i Landsudligningen. Hovedstadsudligningen omfatter i dag et større område end det, der almindeligvis betegnes hovedstadsområdet og inkluderer 34 Østsjællandske kommuner fra Gribskov kommune i nord til Stevns kommune i syd.
- 3) Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud udligner 32 pct. af det strukturelle underskud, der overstiger 95 pct. af det landsgennemsnitlige strukturelle underskud. Ordningen omfatter i princippet alle kommuner, der ikke er omfattet af hovedstadsudligningen, men tildeles naturligvis kun til de kommuner, der opfylder betingelserne for tilskuddet.
- 4 og 5) Herudover er der *bloktilskud* plus

en række *særtilskud og særudligningsordninger*² såsom tilskud til ældreplejen, beskæftigelsestilskud, udligning af selskabsskat, tilskud til indvandring og flygtninge, ø-tilskud og tilskud til særligt udfordrede kommuner.

Størstedelen af bloktilskuddet går til at finansiere Landsudligningen og Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud, mens restdelen af bloktilskuddet tildeles kommunerne i henhold til deres indbygger-tal. Hovedstadsudligningen er derimod en ren mellemkommunal udligning. I tillæg hertil er der også en overudligningsordning på 93 pct., der tilsiger, at kommuner med overudligning maksimalt skal aflevere 93 pct. af en given stigning i skatteprovenuet.³

Ifølge Vejrup et al. (2017) havde det samlede udlignings- og tilskudssystem et omfang på godt 95 mia. kr. (i 2016), hvoraf knap 85 mia. blev finansieret af statens skatteindtæg-

ter – resten af mellemkommunale overførsler. Staten finansierer således størstedelen af udligningssystemet.

Den institutionaliserede interventionsteori er sammenfattet i tabel 1.

Tre kommunale alliancer om ændring af udligningssystemet: Rimelig Udligning, Bedre Balance og Stop Forskelsbehandling – en sammenlignende analyse af interventionsteorier

Der skete således store ændringer af udligningssystemet i forbindelse med kommunalreformen i 2007, og i perioden efter kommunalreformen er der opstået tre kommunale alliancer, der har formuleret forskellige forslag til, hvordan udligningssystemet bør ændres igen. De tre alliancers interventions-teorier analyseres i dette afsnit med henblik på at afdække ligheder og forskelle. Vi starter med »Rimelig Udligning«, der blev dannet i 2008, hvorefter følger henholdsvis »Bedre

Tabel 1: Hovedtræk i det kommunale udligningssystemets institutionaliserede interventionsteori

Historisk udviklede institutionaliserede interventionsteori	
Situationsteori	Der er ulige vilkår i finansieringsgrundlaget mellem kommunerne. Hvis kommunerne ikke får nogenlunde ensartede vilkår til at finansiere deres udgifter, vil det skabe ulighed mellem kommunerne i landet. Der er særlige forhold gældende for hovedstadsområdet, hvorfor der er indført en særlig ordning her. Der er nogle kommuner uden for hovedstadsområdet, der er særligt udfordret økonomisk. Der er specifikke politikområder, som det generelle udligningssystem ikke kan varetage tilstrækkeligt hensigtsmæssigt
Virkningsteori	Landsudligningen skal skabe mere ensartede økonomiske vilkår på tværs af kommunerne ved at give ressourcer til kommuner, der har svært ved at finansiere deres strukturelle udgifter. Hovedstadsudligningen skal sikre, at der ikke opstår ubalancer inden for hovedstadsområdet. Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud skal sørge for, at særligt økonomisk belastede kommuner uden for hovedstaden bliver understøttet økonomisk. Særtilskud skal kompensere for specifikke udfordringer, som de tre hovedordninger ikke indfanger i tilstrækkelig grad.
Normativ teori	Kommunalt selvstyre som normativt princip: Kommunerne prioriterer bedst deres egne ressourcer. Høj grad af lighed i lokale muligheder som normativt princip: Der bør være nogenlunde lige lighed for at finansiere de kommunale serviceudgifter.

Balance« og »Stop Forskelsbehandlingen«, der begge blev dannet i 2016 i relation til de seneste bestræbelser på at ændre systemet.

Rimelig Udligning

Rimelig Udligning består af seks østjyske kommuner: Skanderborg, Odder, Favrskov, Silkeborg, Syddjurs og Hedensted Kommune. Initiativet blev startet i 2008 i forbindelse med Velfærdsministeriets analyser af finansieringssystemet (Rimelig Udligning, 2009).

Rimelig Udlignings situationsteori: Ifølge denne alliance tages der ikke nok hensyn til forskelle i kommunernes aldersfordeling (Rimelig Udligning, 2017a). I det nuværende system tages der ikke fuldt hensyn til de aldersrelaterede udgifter, hvilket ifølge alliancen generelt favoriserer de store universitetsbykommuner. Alliancen argumenterer ikke for, at aldersrelaterede udgifter skal udlignes 100pct., men at de skal medregnes 100pct. i det socioøkonomiske indeks, hvilket de ikke gør i dag. Rimelig Udligning mener endvidere, at de sociale kriterier i udligningssystemet ikke er retvisende. Det drejer sig særligt om kriterierne *familier i bestemte boligtyper, personer med lav indkomst, indvandrere, efterkommere og beregnet nedgang i folketallet* (Rimelig Udligning, 2017b). Herudover peger alliancen på, at kommunernes reelle udgiftsbehov ikke udlignes tilstrækkeligt, da kommuner med flere ressourcer kan have et højere serviceniveau, hvilket tolkes som et højt udgiftsbehov i udligningssystemet. Dette skyldes ifølge alliancen særligt to forhold. For det første skævvrider Hovedstadsudligningen forskellen mellem kommuner uden for hovedstaden, der ikke er inkluderet i ordningen, men i stedet modtager tilskud som følge af højt strukturelt underskud og kommuner i hovedstaden. For det andet får kommuner med mange indvandrere og efterkommere overkompensation for de øgede udgifter, de har (Rimelig Udligning, 2017f). Afsluttende fremhæver alliancen, at udligningen af udgif-

ter til flygtninge er unødvendigt indviklet og skaber ulighed (Rimelig Udligning, 2017d).

Rimelig Udlignings virkningsteori: Disse problemer kan, ifølge Rimelig Udligning, løses via en række tekniske ændringer af systemet. For det første skal de aldersbestemte udgifter medregnes 100 pct. i udgiftsbehovet. For det andet skal de sociale kriterier i udligningssystemet tilpasses nutidige vilkår. For det tredje skal beregningen af serviceniveauet ændres, så det tager hensyn til det reelle udgiftsbehov (Rimelig Udligning, 2017e). For det fjerde skal den tredobbelte udligning af udgifter til indvandrere og efterkommere nedjusteres. Alliancen har en forventning om, at disse forandringer i systemet, vil give kommunerne mere lige økonomiske rammer. Rimelig Udligning mener således, at det nuværende udligningssystem bør ændres markant via en række tekniske ændringer af udgiftskriterierne. Herudover mener alliancen også, at debatten om udligningssystemet ikke bør være en kamp mellem by og land, men en fagligt funderet debat om systemet (hvad enten det tilgodeser land eller by) (Rimelig Udligning, 2017g).

Rimelig Udviklings Normative teori: Rimelig udvikling sætter princippet om lige muligheder meget højt og lægger stor vægt på løbende tilpasning af udligningssystemets indikatorer, således, at de afspejler de reelle udgifter. Endvidere fremhæves, i relation til flygtninge, gennemskuelighed og forenkling som normativt princip.

Bedre Balance

Bedre Balance er en samling af kommuner bestående af Esbjerg, Herning, Hjørring, Holstebro, Odsherred, Randers, Vordingborg og Aarhus Kommune. Initiativet blev startet efter vedtagelsen af refusionsomlægningen i beskæftigelsesreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2016. Ifølge Bedre Balance er formålet med initiativet at skabe bedre balance mellem alle kommuner i Danmark.

Bedre Balances situationsteori: Ifølge alliancen presser den demografiske udvikling – det at der bliver flere ældre og færre til at forsørge de ældre – økonomien i provinskommunerne (Bedre Balance, 2016a). Herudover peger alliancen på, at tendensen til, at flere unge søger mod storbyerne, også presser økonomien i provinskommunerne. Alliancen fremhæver også, at udgiftsbehovet er større uden for hovedstaden, samtidig med at beskatningsgrundlaget og serviceniveauet er højere i hovedstadsområdet (Bedre Balance, 2016b; 2016c; 2017a). I tillæg hertil fremhæver alliancen, at hovedparten af de mest belastede kommuner er placeret uden for hovedstaden (Bedre Balance, 2016b). Det skaber ifølge alliancen skævhed mellem hovedstaden og provinsen. Hvis der ikke gøres noget, mener alliancen således, at økonomiske uligheder mellem kommunerne vil blive ved med at stige, og at der vil fremkomme, hvad alliancen kalder en øget opdeling mellem et stærkt »A hold« og et svagt »B hold« (Bedre Balance, 2016a).

Bedre Balances virkningsteori: Som løsning på problematikken peger Bedre Balance på flere initiativer. For det første mener aktøren, at Hovedstadsudligningen skal afskaffes, og at de midler, der omfordeles her, skal indgå i Landsudligningen. For det andet mener aktørgruppen, at ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud skal sænkes. Herudover skal ordningen også gælde for kommunerne i hovedstadsområdet. For det tredje peger Bedre Balance på, at den nuværende overudligning på 93 pct. skal bevares. Alliancen mener således ikke, at udligningsniveauet samlet set skal stige, men at den nuværende udligning skal organiseres mere simpelt – hvad Bedre Balance kalder for et »enstrengt udligningssystem« (Bedre Balance, 2016d). Alliancen har således en forventning om, at denne omorganisering af systemet vil skabe mere gennemskuelige og lige finansieringsvilkår for kommunerne.

Bedre Balances Normative teori: Højere grad af gennemskuelighed og en udligning der i højere sikrer lige vilkår for at levere kommunale serviceydelse, er de normative kriterier, som ligger til grund for alliancens forslag. Endvidere argumenterer alliancen for, at der skal være overensstemmelse mellem skatteeniveau og serviceniveau i kommunerne (Bedre Balance, 2016a; 2016b).

Stop Forskelsbehandlingen

»Stop forskelsbehandlingen« er en alliance, der blev dannet i 2016 af de 34 kommuner, som er omfattet af Hovedstadsudligningen.

Stop Forskelsbehandlingsens situationsteori: Stop Forskelsbehandlingen mener, at der bør være en udligningsordning, men at den nuværende udligningsordning favoriserer provinsen, hvilket er skadeligt for væksten i hovedstaden og dermed for hele landet. Ifølge alliancen har hovedstadsområdet de fleste af de 10 mest belastede kommuner endvidere beliggende i hovedstadsområdet (Stop Forskelsbehandlingen, 2017a). Herudover argumenterer Stop Forskelsbehandlingen for, at der er ulige forhold mellem familier i hovedstaden og i provinsen. En modelfamilie i hovedstaden har, ifølge alliancen, betydeligt færre penge til rådighed om året end en lignende familie i Nordjylland (Stop Forskelsbehandlingen, 2017b). Endvidere mener alliancen, at serviceniveauet i hovedstaden har været faldende over de seneste år, og at det nu er lavere end landsgennemsnittet (Stop Forskelsbehandlingen, 2017c). Derfor mener alliancen, at det er urimeligt, at de fortsat skal sende flere penge til resten af landet (Stop Forskelsbehandlingen, 2017d). Stop Forskelsbehandlingen mener således, at omfanget af Landsudligningen er »gået for vidt«.

Stop Forskelsbehandlingsens virkningsteori: Stop Forskelsbehandlingen argumenterer for, at Landsudligningen skal tilbage på 2007 niveau (Stop Forskelsbehandlingen, 2017a). Alliancen mener, at en mindskelse

af Landsudligningen vil give et mere rimeligt udligningssystem, der tager hensyn til de økonomisk mest belastede kommuner i hovedstaden. Herudover mener alliancen også, at en mindselse af den samlede udligning vil fjerne nogle af barriererne for økonomisk vækst i hovedstaden, der kommer hele landet til gode. Argumentet er knyttet til ideen om hovedstaden som en vækstmotor, der skal trække hele landet op.

Stop Forskelbehandlings normative teori: Stop forskelsbehandlings normative teori anerkender udjævningen af strukturelle underskud som normativt princip, men argumenterer for, at udligningen er gået for vidt, og at der er et trade-off mellem udligning og økonomisk vækst. For høj grad af udligning kan gå ud over væksten i hovedstadsområdet og dermed ud over væksten i hele landet (Stop Forskelsbehandlingen, 2017e).

En samlet oversigt over de tre alliancers programteorier fremgår af tabel 2.

Ligheder, forskelle og uenigheder mellem de tre alliancers interventionsteorier

Af den overstående deskriptive analyse anes konturerne til en række grundlæggende uenigheder mellem de tre alliancer, men også en enighed om systemets berettigelse. I dette afsnit analyseres ligheder, forskelle og uenigheder i forhold til de tre alliancers interventionsteorier.

Hvad er alliancerne enige om?

Spørgsmålet om udligningssystemets eksistensberettigelse er ikke til debat. Alle tre alliancer anerkender det solidariske princip om udligning af økonomiske forskelle mellem kommuner med henblik på at mindske forskellene i økonomiske muligheder mellem kommunerne. Alle tre alliancer mener endvidere, at der er behov for større ændringer i det nuværende system.

Hvad er alliancerne uenige om?

Særligt »Bedre Balance« (den store provinsalliance) og »Stop Forskelsbehandlingen« (den store hovedstadsalliance) har i den offentlige debat kritiseret hinanden. »Stop Forskelsbehandlingen« mener, i modsætning til de andre, at det nuværende system favoriserer provinsen. Herudover skader den høje udligning den økonomiske vækst i hovedstaden og dermed væksten i hele Danmark. Udligningsniveauet skal derfor ifølge »Stop Forskelsbehandlingen« nedsættes, mens de to andre alliancer i princippet ikke har en holdning til det overordnede udligningsniveau.

Hvor »Bedre Balance« mener, at udgiftsbehovet er størst uden for hovedstadsområdet, mener »Stop Forskelsbehandlingen« derimod, at serviceniveauet i hovedstaden i dag er lavere end i provinsen, og at de fleste mest belastede kommuner er i hovedstadsområdet. En af årsagerne til denne uenighed er, at de to aktører benytter sig af forskellige tal og opgørelser. Hvor »Stop Forskelsbehandlingen« anvender udvalgte tal fra ministeriet, argumenterer »Bedre Balance« for, at ministeriets tal ikke er retvisende, da serviceudgifter og overførsler blandes sammen – ministeriets tal indfanger således ikke de reelle serviceudgifter, lyder argumentationen. Det er »Rimelig Udligning« enig med »Bedre Balance« i, men mener, at det nuværende systems regnepricipper skal ændres mere grundlæggende, da det er helt ude af trit med de reelle forhold i kommunerne. Mange af disse påstande kan naturligvis undersøges empirisk. Men her begrænser vi os til at sammenligne ligheder og forskelle i interventionsteorierne, sådan som de kommer frem i dokumentanalysen. Her er de tydeligvis uenige om situationsanalysen.

De tre alliancer har således forskellige opfattelser af problemerne ved det nuværende system. Dog er uenighederne mellem »Bedre Balance« og »Rimelig Udligning« umiddelbart mindre, men de er også grundlæggende uenige om problemerne i udligningssystemet.

Tabel 2: Sammenligning af de tre alliancers interventionsteorier

	»Rimelig Udligning« (RU)	»Bedre Balance« (BB)	»Stop Forskelsbehandlingen« (SF)
Situations-teori	<p>Der tages ikke fuldt hensyn til aldersfordeling (RU, 2016; 2017a).</p> <p>De nuværende indikatorer indfanger ikke de sociale problemer godt nok (RU, 2016b; 2017b).</p> <p>De reelle udgiftsbehov udlignes ikke tilstrækkeligt i det nuværende system (RU, 2017f).</p> <p>Udgifter til indvandrere overkompenseres i det nuværende system (RU, 2017d).</p>	<p>Den demografiske udvikling og det, at flere unge flytter til de store byer, presser økonomien i provinskommunerne (BB, 2016a).</p> <p>Udgiftsbehovet er større uden for hovedstaden, og samtidig er beskatningsgrundlaget større i hovedstadsområdet (BB, 2016b; BB, 2017a).</p> <p>Serviceniveauet i hovedstadsområdet er højere end i provinsen – også for enkelte serviceområder (BB, 2016c)</p> <p>Kun 3 af de mest belastede kommuner er i hovedstaden (BB 2016b)</p>	<p>Hovedstadsområdet har de fleste af de mest belastede kommuner (SF, 2017a).</p> <p>Unfair udligning – en model-familie i hovedstadsområdet har færre penge til rådighed sammenlignet med resten af landet (SF, 2017b).</p> <p>Serviceniveauet i hovedstaden ligger i dag under landsgennemsnittet (SF, 2017c)</p> <p>Hovedstaden sender hvert år endnu flere penge til resten af landet (SF, 2017d).</p>
Virknings-teori	<p>Aldersbetingede udgifter skal medregnes 100 pct. i udgiftsbehovet (RU, 2017a).</p> <p>Sociale udligningskriterier skal opdateres og tilpasses de reelle behov (RU, 2016b).</p> <p>Regnemethoden af service-niveau skal ændres, så det afspejler det reelle serviceniveau i kommunerne (RU, 2017e)</p> <p>Udligningen af udgifter til indvandre skal nedjusteres, så det står mål med udgifterne hertil (RU, 2017d).</p>	<p>Lav et enstrengt udlignings-system!</p> <p>Hovedstadsudligningen skal fjernes og pengene herfra bruges til at hæve landsudligningen fra 61 pct. til 88 pct.</p> <p>Reducere udligningsgraden for kommuner med højt strukturelt underskud fra 32 pct. til 5 pct. – ordningen skal også gælde hovedstaden.</p> <p>Fastholdelse af grænse for at være omfattet ordningen om højt strukturelt underskud såvel som det nuværende niveau for overudligning. (BB, 2016abc; 2017a)</p>	<p>Udligningsniveauet skal nedsættes til 2007-niveau (SF, 2017a)</p>
Normativ teori	<p>Lige økonomiske rammer i kommunerne.</p> <p>Debatten om udlignings-systemet bør ikke være en kamp mellem land og by. Debatten bør understøttes af faglige argumenter (RU, 2017g).</p>	<p>Lighed i vilkår for levering af kommunal service (BB, 2016a). Sammenhæng mellem skat og ydelsesniveau (BB, 2016b).</p> <p>Et simpelt system er bedre end et system med mange ordninger (BB, 2016a)</p>	<p>Der bør være en udlignings-ordning, der tager hensyn til Hovedstadens udfordringer.</p> <p>Det nuværende system er skadeligt for væksten i hovedstaden og dermed hele landet (SF, 2017e).</p>

Fx påpeger begge udfordringer ved demografien, men af vidt forskellige årsager – »Bedre Balance« fremhæver flyttemønstre hos unge som et problem og »Rimelig Udligning« vægtningen af det aldersrelaterede udgiftsbehov. Det kan fremstå som enighed, men omhandler to vidt forskellige problematikker.

Aktørernes forskellige situationsteorier resulterer derfor i forskellige løsningsforslag (virkningsteorier). Hvor »Bedre Balance« vil fjerne Hovedstadsudligningen og forhøje Landsudligningen med et tilsvarende niveau i procentpoint – altså omstrukturere, men bevare det nuværende udligningsniveau – vil »Stop Forskelsbehandlingen« mindske udligningsniveauet og bevare Hovedstadsudligningen. »Rimelig Udligning« vil ydermere foretage flere tekniske ændringer af opgørelsen af udgiftsbehovet i det nuværende system. Alliancerne er således enige om, at det nuværende system er uhensigtsmæssigt, men fremhæver vidt forskellige problemer og løsninger.

Policyprocessens forløb i 2018

Alliancernes interventionsteorier blev formuleret i dokumenter fra 2016 og 2017 med henblik på at påvirke beslutningsprocessen vedrørende ændringer af systemet. Fra 2015 og frem til vinteren 2018 foregik denne proces i finansieringsudvalget, der i februar 2018 afleverede en rapport, der præsenterede fem forskellige modeller for ændringer af systemet. Finansieringsudvalget er et embedsmandsudvalg under Økonomi- og Indenrigsministeriet med repræsentanter for KL, Danske Regioner og forskellige ministerier. Undervejs i processen måtte KL trække sig fra udvalget på grund af de store interne uenigheder blandt de danske kommuner. Kommissoriet for udvalgsarbejdet var, i forhold til de kommunale alliancers interventionsteorier, relativt snævert og de fem modeller foreslået af udvalget forholdt sig hverken direkte til »Bedre Balance« forslag om et enstrengt system eller til »Stop Forskelsbehandlingen« forslag om en

betydelig mindskelse af udligningssystemets omfang. De tre alliancer var da også, ud fra hver deres tilgang, ganske kritiske overfor finansieringsudvalgets modeller (for en uddybning heraf se Etzerodt og Hansen, 2018).

I foråret 2018 foregik der forhandlinger på det politiske niveau mellem folketingets forligspartier vedrørende en ændring af udligningssystemet, men det viste sig yderst vanskeligt at nå frem til en aftale og i april besluttede Økonomi- og Indenrigsminister Simon Emil Ammitzbøll-Bille at udskyde en eventuel reform af systemet. Også denne beslutning blev kritiseret af de tre kommunale alliancer (Etzerodt og Hansen 2018), der er enige om behovet for en større reform, men uenige om dens konkrete indhold.

Ved aftalen om kommunernes økonomi for 2019 mellem Regeringen og KL, der indgås hvert år i juni, besluttedes nogle midlertidige kompensationer for kommuner, der blev relativt dårligere stillet af, at udligningssystemet ikke blev reformeret. I forbindelse med kommunernes budgetlægning for 2019 i efteråret 2018 blev en yderligere problemstilling knyttet til systemet tydelig. Der skete store ændringer i enkelte kommuners tilskud fra systemet, og det er som følge af systemets kompleksitet vanskeligt for den enkelte kommune at forudsige disse ændringer.

Det kommunale udligningssystems fremtid

Intensiteten i diskussionen om det kommunale udligningssystem har været tiltagende over de senere år, men den er ikke ny, og mange af de argumenter vi har afdækket i denne artikel, har været fremført tidligere (se eksempelvis Lotz, 2001). Hovedparten af de danske kommuner havde i efteråret 2017 organiseret sig i tre forskellige alliancer, der argumenterede for hver sin tilgang til indretningen af det kommunale udlignings- og tilskudssystem. Trods få lighedspunkter mener alle tre alliancer, (1) at det nuværende system

skal ændres og, (2) at der skal være et udligningssystem. Alliancerne er dog uenige om såvel situationsteori (hvad der er galt i den nuværende situation), virkningsteori (hvordan systemet skal ændres for at skabe en ny og bedre situation) som normativ teori (hvilke principper systemet skal vurderes ud fra). Debatten mellem de danske kommuner om udligningssystemet handler således ikke om, hvorvidt systemet er ønskværdigt (det er der enighed om), men om hvordan systemet skal indrettes og designes. Policyprocessen er foreløbig mundet ud i en ikke-beslutning, men der er enighed om, at det er en uholdbar og midlertidig situation, mens der er uenighed om, hvordan systemet skal reformeres. Spørgsmålet er, om (nogle af) uenighederne kan afklares gennem solide empiriske analyser, hvis validitet anerkendes af alle parter. Der er trods alt en principiel enighed om det normative princip om nogenlunde lige vilkår for serviceproduktion i landets kommuner. Der er også enighed om, at usikkerheden om det nuværende system ikke er hensigtsmæssig. Derimod er der tydeligvis uenighed om, hvad »nogenlunde« vil sige. Det bliver interessant at følge om kommunerne, regeringen og folketinget på sigt kan få forhandlet en aftale på plads, der kan give ro omkring det kommunale udligningssystem.

Noter

1. Refusionsordninger og tilskud til lokalområder kan dog som minimum dateres helt tilbage til det 18. århundrede (Mikkelsen, 1991).
2. Der er i alt 15 sær- og udligningsordninger. For en samlet liste, se Økonomi & indenrigsministeriet, 2018.
3. Overudligning kan opstå når alle ordningerne i udligningssystemet lægges sammen. Det vil sige, at enkelte kommuner kan risikere at skulle betale mere end 100 pct. af et skatteprovenu, hvorfor der er indført en overudligning.

Referencer

Bedre Balance (2016a), *Bedre Balance – de centrale pointer*.

- Bedre Balance (2016b), *Afskaf hovedstadsudligningen*.
- Bedre Balance (2016c), *Lavt serviceniveau til børn og ældre i provinsen*, Faktaark.
- Bedre Balance (2016d), *Vi ønsker et enstrengt udligningssystem!* Faktaark.
- Bedre Balance (2017a), *Høje administrative udgifter i hovedstaden*, Faktaark.
- Blackburn, S. (2016), »The Principle of Charity«, i S. Blackburn, red., *The Oxford dictionary of philosophy*, 3. Udgave, Oxford: Oxford University Press.
- Borge, L.-E, S.F. Etzerodt, N.J. Mau Pedersen og L. Oulasvirta (2018), »Udligning – et nordisk perspektiv«, *Samfundsøkonomen*, 3, 50-6.
- Etzerodt, S.F. og M.B. Hansen (2018), »Det kommunale udligningssystem og argumenter for dets ændring«, *Samfundsøkonomen*, 3, 18-24.
- Etzerodt, S.F. og N.J. Mau Pedersen (2018), »Det kommunale udligningssystems opbygning og historik«, *Samfundsøkonomen*, 3, 5-11.
- Hansen, Morten Balle og Evert Vedung (2010), *Theory-Based Stakeholder Evaluation*, *American Journal of Evaluation*, 31(3): 295-313.
- Idenrigs- og Sundhedsministeriet (2010), »Det kommunale tilskuds- og udligningssystem – En kort Præsentation«.
- Idenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg (2004), »Et nyt udligningssystem«, Betænkning 1437.
- Kjærgaard, M. (2016), *Politics and Intergovernmental Grants*, Aarhus: Forlaget Politica.
- Kommunernes Landsforening (2017), *Kommunernes Finansiering – principper og dilemmaer*, København: Kommuneforlaget.
- Lasswell, H.D. (1936), *Politics: Who Gets What, When, How*, New York: Whittlesey House.
- Lundtorp, Svend (2004), *Udviklingen af de kommunale udligningsordninger*, AKF Forlaget.
- Lykkebo, Ole Bech (2006), »Er kommunal udligning da kun politik?«, *Samfundsøkonomen*, 2: 13-7.
- Mau Pedersen, Niels Jørgen (1995), *Decentralisering og Kommunaløkonomi*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Mau Pedersen, Niels Jørgen og Nils Majgaard Jensen (2004), »Lokal Beskatning i Danmark«, Danmarks økonomiske nationalrapport til Nordisk Skattevitenskabelig Forskningsråds seminar om lokal beskatning i Oslo 28. og 29. oktober.
- Mikkelsen, Palle (1991), *Byrdefordelingsreformen*, København: Forlaget Kommuneinformation.
- Moisio, Antti, red. (2010), *Local public sector in tran-*

- sition – *A Nordic perspective*, Helsinki: Government Institute for Economic Research.
- Oulasvirta, Lasse (1993), »Municipal Public Finance in the Nordic Countries« I John Gibson og Richard Batley, red., *Financing European Local Governments*, Frank Cass, pp. 106-35.
- Rattsø, Jørn (2004), »Local tax financing in the Nordic Countries«, Danmarks økonomiske nationalrapport til Nordisk Skattevitenskabelig Forskningsråds seminar om lokal beskatning i Oslo 28. og 29. oktober.
- Rimelig Udligning (2009), »Det nye kommunale finansieringssystem – De første erfaringer med det kommunale udligningssystem«, Rapport.
- Rimelig Udligning (2016a), »Mere rimelig udligning af kommunernes aldersafhængige udgifter«, Faktaark.
- Rimelig Udligning (2017a), »Udligningen bør tage fuldt ud hensyn til forskelle i kommunernes aldersfordeling«, Faktaark.
- Rimelig Udligning (2017b), »Fire sociale kriterier skævvrider især den generelle udligningsordning«, Faktaark.
- Rimelig Udligning (2017d), »Udgifter til udlændinge udlignes flere gange«, Faktaark.
- Rimelig Udligning (2017e), »Kommunerne bør udlignes af deres reelle udgiftsbehov – ikke af de udgifter, som de har råd til«, Faktaark.
- Rimelig Udligning (2017f), »Alle borgere med sociale problemer bør tælle med i udligningen i hele landet«, Faktaark.
- Social- og Indenrigsministeriet (2016), »Kommunal udligning og generelle tilskud 2017«, København: Social og Indenrigsministeriet.
- Steincke, Karl Kristian (1933), *Socialreformen – En kortfattet oversigt af socialminister K.K. Steincke*, København: Fremad.
- Stop Forskelsbehandlingen (2017a), »Sociale udfordringer i hovedstadsområdet«, Faktaark.
- Stop Forskelsbehandlingen (2017b), »Familien i hovedstadsområdet har færre penge til rådighed«, Faktaark.
- Stop Forskelsbehandlingen (2017c), »Udligning og udgiftsbehov«, Faktaark.
- Stop Forskelsbehandlingen (2017d), »Så meget betaler hovedstadsområdet til landsudligningen«, Faktaark.
- Stop Forskelsbehandlingen (2017e), »Hovedstaden: Hele Danmarks vækstmotor«, Faktaark.
- Teglers, Jørgen (2006), »Fra landsted til Nylandsvej – Et byseminarium og dets forankring i Københavns omdannelse fra miniatureby til metropol«, *Tidsskrift for forsknings- og udviklingsprojekter på Frederiksberg Seminarium*, 1: 1-17.
- Werner, Jan og Anwar Shah (2005), »Equalization and Local Taxation in Denmark, Norway and Sweden«, Institute of Local Public Finance, Working paper 02-2005.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018) »Kommunal udligning og generelle tilskud 2019«, København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.