

Kommunal udligning

- en kort præsentation

**Indenrigsministeriet
Juni 2001**

**Kommunal udligning
- en kort præsentation**

Udgiver: Indenrigsministeriet,
Økonomisk afdeling
Slotsholmsgade 6,
1216 København K.
Juni 2001

Tlf.: 3392 3380
Fax: 3311 1239

Tryk: J. H. Schultz Grafisk A/S

Trykt udgave: ISBN nr. 87-90954-97-1

Elektronisk udgave: ISBN nr. 87-90954-99-8

Oplag: 1500

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

Publikationen kan købes ved henvendelse til:

Statens Information
Kigkurren 10
Postboks 1300
2300 København S

Tlf.: 3337 9228
www.netboghandel.dk

Pris: 25 kr. inkl. moms

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

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

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

1. Forord

I 2001 yder staten et tilskud på 22,8 mia. kr. til kommunerne og 12,7 mia. kr. til amtskommunerne - det såkaldte bloktilskud.

Desuden omfordeles der gennem de kommunale og amtskommunale udligningsordninger over 8 mia. kr. mellem kommunerne og over 4 mia. kr. mellem amtskommunerne.

Formålet med denne pjece er

- at skitsere baggrunden for hvorfor der udlignes
- at give et indtryk af de pengestrømme, der fordeles mellem forskellige typer af kommuner via udligningsordningerne
- og endelig at beskrive principperne i opgørelsen af udgiftsbehov og beskatningsgrundlag, som er grundlag for udligningen.

Desuden omtales, hvorledes statstilskuddet fordeles, Alt i alt er der tale om en kort beskrivelse af hovedtrækkene i de kommunale tilskuds- og udligningsordninger. En mere udførlig omtale findes i pjecen "Kommunal udligning - en guide til det kommunale tilskud- og udligningssystem".

2. Udligning - udjævning af forskelle

Alle kommuner skal tage sig af en række centrale opgaver i lokalsamfundet. Det drejer sig bl.a. om folkeskoler, daginstitutioner, ældreomsorg, bistandsydelse, vejvæsen mv.

Men kommunernes vilkår er meget forskellige.

Kommunernes indtægtsmuligheder er forskellige på grund af forskelle i befolkningens indkomster. I nogle kommuner bor der mange mennesker med høje indkomster. I disse kommuner er der gode muligheder for at udskrive kommuneskat, mens det modsatte er tilfældet i andre kommuner.

Kommunernes udgiftsbehov er forskellige på grund af forskelle i kommunernes sociale struktur og forskelle i befolkningens alderssammensætning. F.eks. har kommuner med mange børn høje udgifter til dagpasning og skoler, mens det modsatte er tilfældet i kommuner med få børn.

Formålet med det kommunale udligningssystem er at sikre kommunerne mere ensartede vilkår, således at det bliver muligt at holde nogenlunde samme serviceniveau i alle kommuner uden de store forskelle i udskrivningsprocent.

Kommunal udligning betyder udjævning af forskelle mellem kommunerne:

- Rige kommuner betaler til fattige kommuner.
- Kommuner med små udgiftsbehov betaler til kommuner med store udgiftsbehov.

De generelle kommunale udligningsordninger:

Hvilke udligningsordninger findes der?

1. Den kommunale landsudligning som omfatter alle landets 275 kommuner.
2. Den særlige hovedstadsudligning som omfatter de 50 kommuner i hovedstadsområdet.
3. Den særlige udligning (tilskud) til kommuner med svagt beskatningsgrundlag.
4. Den amtskommunale udligning som omfatter de 14 amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Hvad udlignes?

- Forskelle i kommunernes beskatningsgrundlag pr. indbygger.
- Forskelle i kommunernes udgiftsbehov pr. indbygger.

Hvem betaler for udligningen?

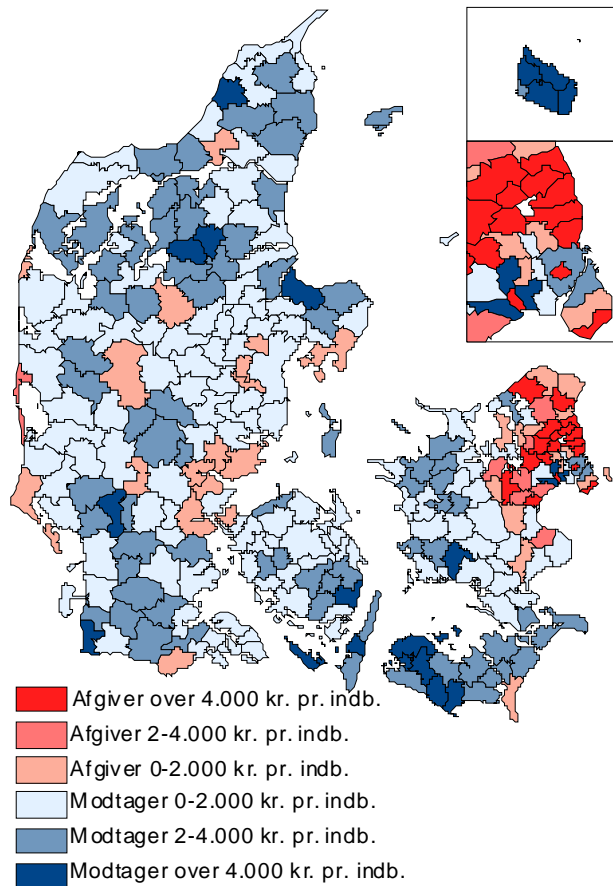
- Udligningsordningerne betales af de kommuner, der indgår i ordningerne.
"Rige" kommuner betaler til "fattige" kommuner, og kommuner med lavt udgiftsbehov betaler til kommuner med højt udgiftsbehov.
Det er dog staten, der betaler tilskuddet til kommuner med svagt beskatningsgrundlag.

3. Udligning mellem kommunerne

Alle 275 kommuner indgår i den kommunale landsudligning. Der udlignes for forskelle i beskatningsgrundlag pr. indbygger og forskelle i udgiftsbehov pr. indbygger. Hertil kommer et tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag.

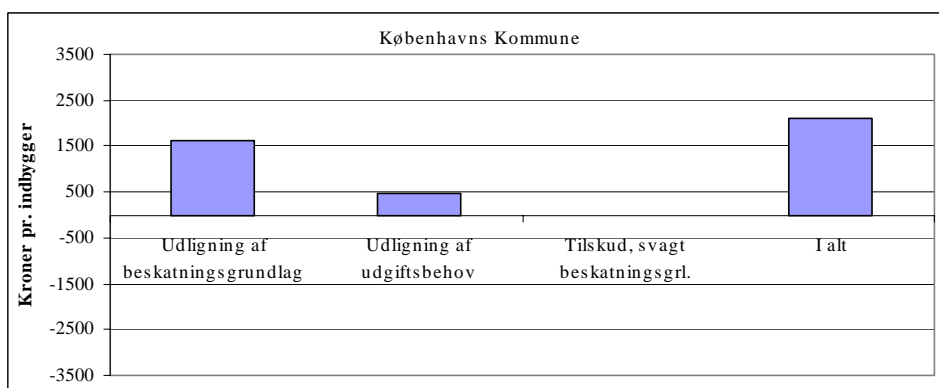
I figur 1 er vist kommunernes udgifter eller indtægter pr. indbygger fra de generelle udligningsordninger, dvs. udligning af beskatningsgrundlag, udligning af udgiftsbehov samt tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag.

Figur 1. Kommunal udligning - udgift/indtægt pr. indbygger i 2001.



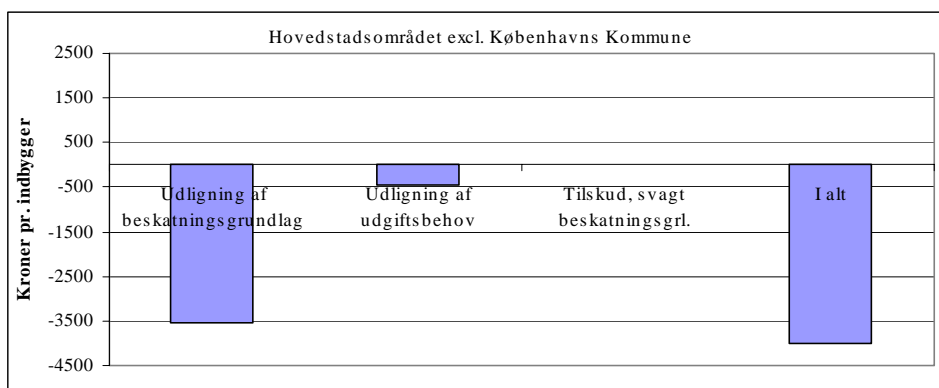
Hvad er en typisk kommune? Det er vanskeligt at sige. Men i diagrammerne nedenfor er der udvalgt nogle karakteristiske grupper. For hver gruppe er der set på, hvor mange penge kommunerne i 2001 betaler/modtager pr. indbygger fra de forskellige ordninger. Det skal dog understreges, at der er tale om gennemsnit for den pågældende gruppe, og at der kan være betydelige forskelle mellem kommunerne indenfor gruppen.

Figur 2. Udligning pr. indbygger - Københavns Kommune

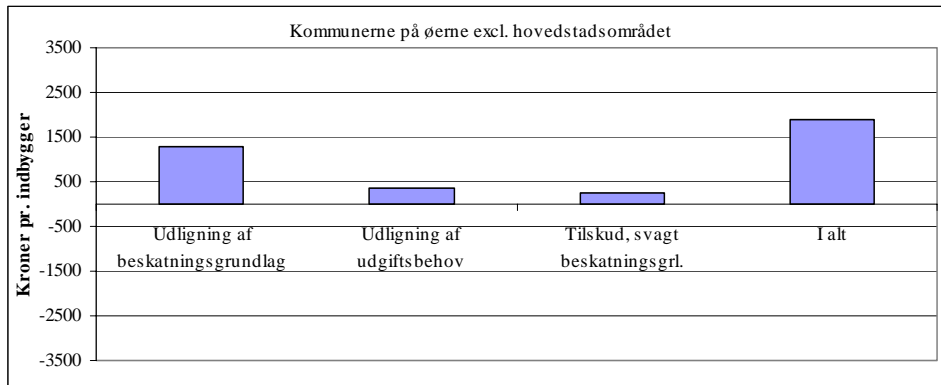


Københavns Kommune modtager som primærkommune et forholdsvis stort tilskud fra udligningen af udgiftsbehov. Herudover modtager kommunen et vist tilskud fra udligningen af beskatningsgrundlag. Tilskuddene omfatter både beløb fra landsudligningen og fra den særlige hovedstadsudligning.

Figur 3. Udligning pr. indbygger - kommunerne i hovedstadsområdet excl. Københavns Kommune



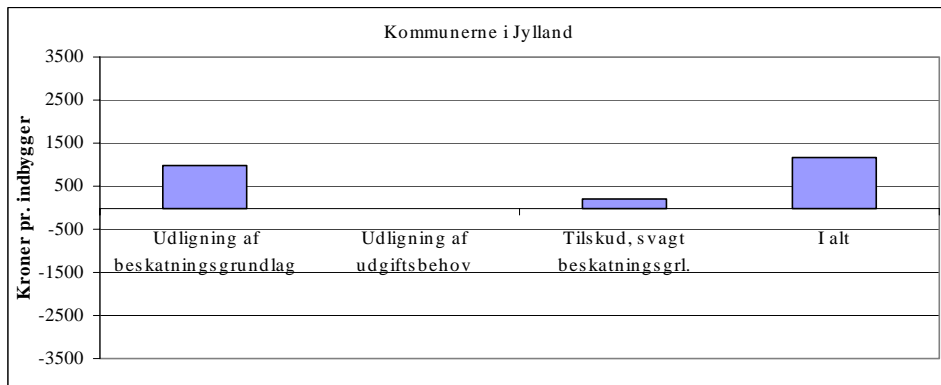
Figur 4. Udligning pr. indbygger - kommunerne på øerne excl. Hovedstadsområdet



For de øvrige 49 kommuner i hovedstadsområdet er der samlet set tale om bidrag til såvel udligning af beskatningsgrundlag som udligning af udgiftsbehov. Blandt kommunerne i hovedstadsområdet er der dog både bidragydere og modtagere, jf. figur 1. Det skal i den forbindelse understreges, at det i hovedsagen er kommunerne i hovedstadsområdet, der bidrager til udligningsordningerne. Udenfor hovedstadsområdet er det forholdsvis få kommuner, der bidrager til ordningerne.

Kommunerne på øerne bortset fra kommunerne i hovedstadsområdet modtager i gennemsnit knap 1.300 kr. pr. indbygger i udligning af beskatningsgrundlag, knap 400 kr. pr. indbygger i udligning af udgiftsbehov samt et mindre beløb i tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag.

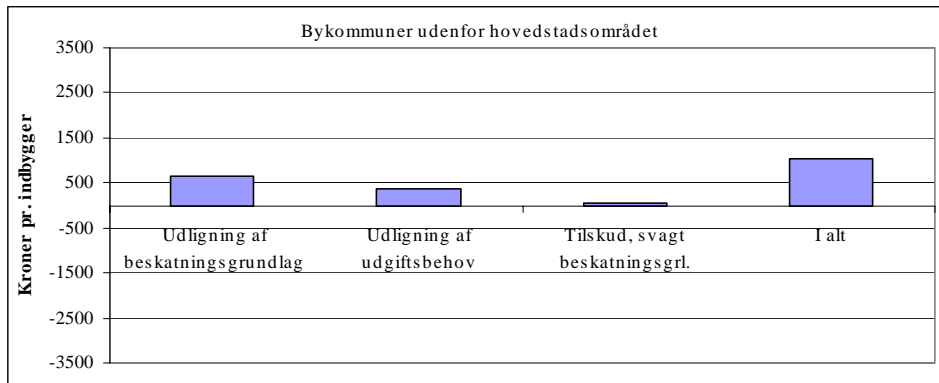
Figur 5. Udligning pr. indbygger - kommunerne i Jylland



Kommunerne i Jylland modtager ligeledes ca. 1.000 kr. pr. indbygger i udligning af beskatningsgrundlag samt mindre beløb i tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag. Derimod betaler de jyske kommuner et mindre beløb til udligning af udgiftsbehov.

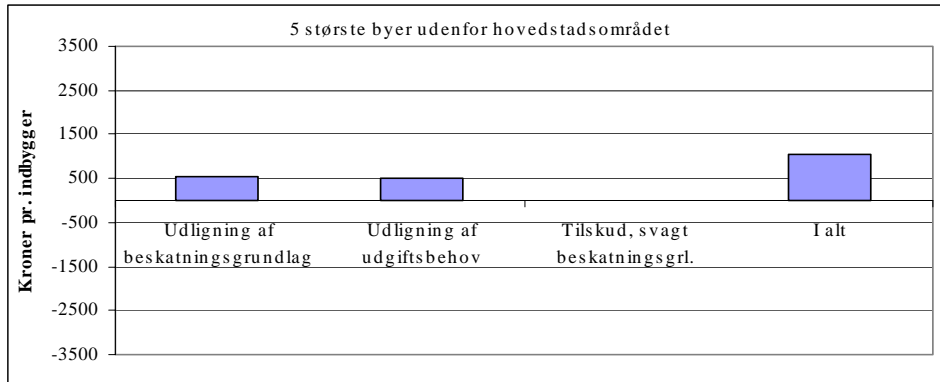
Grupperes kommunerne efter bymæssighed ses det, at bykommunerne - dvs. kommuner, hvor den største by i kommunen har mere end 3.000 indbyggere - udenfor hovedstadsområdet i gennemsnit modtager et tilskud på knap 1.000 kr. pr. indbygger - hovedsageligt fra udligning af beskatningsgrundlag.

Figur 6. Udligning pr. indbygger - bykommuner udenfor hovedstadsområdet

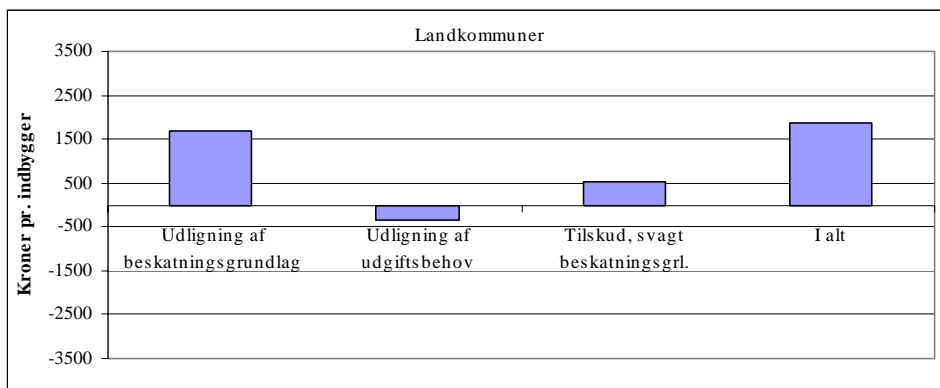


De 5 største provinsbyer modtager et mindre beløb i udligning af skattegrundlag end bykommunerne som helhed, men til gengæld lidt mere i udligning af udgiftsbehov.

Figur 7. Udligning pr. indbygger - de 5 største provinsbyer



Figur 8. Udligning pr. indbygger - landkommuner

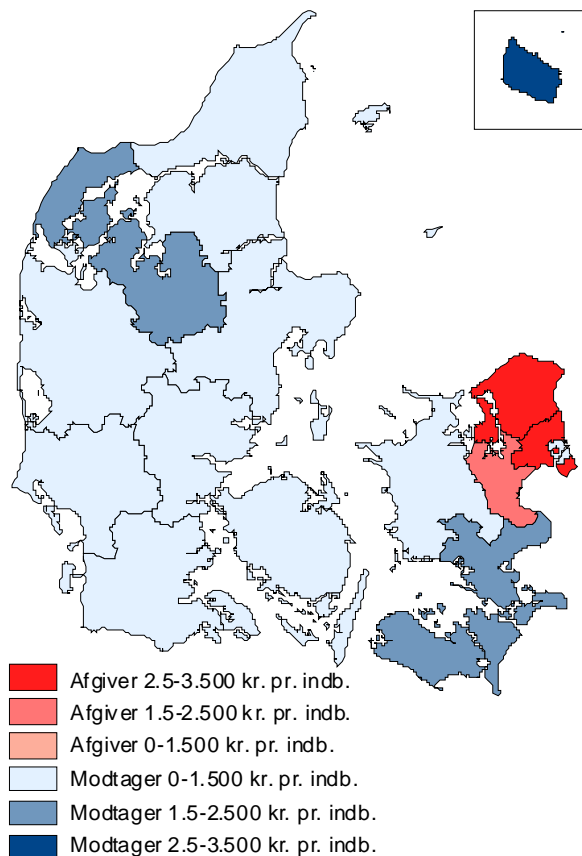


Landkommunerne - dvs. kommuner hvor den største by i kommunen har mindre end 3.000 indbyggere - modtager i gennemsnit et tilskud på knap 2.000 kr. pr. indbygger. Landkommunerne modtager betydelige beløb både i udligning af beskatningsgrundlag og i tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag. Landkommunerne afleverer dog et mindre beløb til udligning af udgiftsbehov.

4. Udligning mellem amtskommunerne

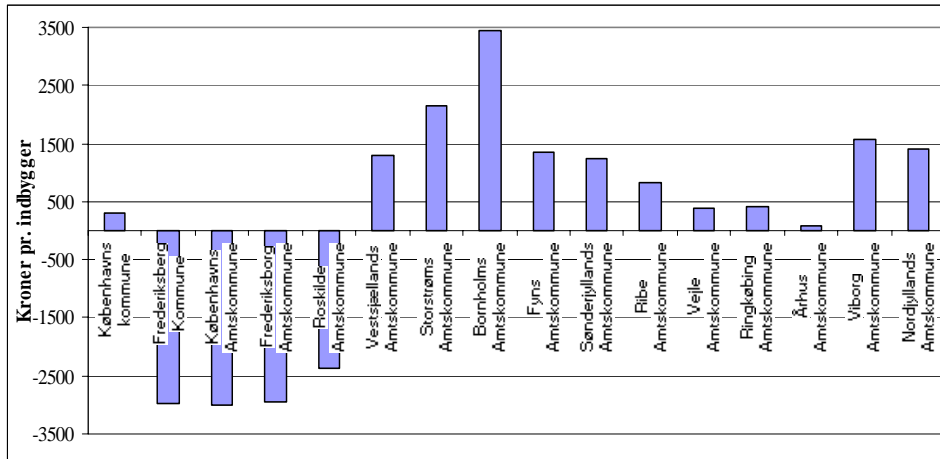
De 14 amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg Kommuner indgår i den amtskommunale udligning.

Figur 9. Amtskommunal udligning - udgift/indtægt pr. indbygger.



Det er amtskommunerne i hovedstadsområdet samt Frederiksberg Kommune, der samlet set bidrager til de amtskommunale udligningsordninger, mens amtskommunerne udenfor hovedstadsområdet samt Københavns Kommune modtager tilskud fra ordningerne.

Figur 10. Amtskommunal udligning - udgift/indtægt pr. indbygger i 2001.



5. Udligningssystemets to "ben"

Udligningssystemet hviler på to ben: udligning af udgiftsbehov og udligning af skattegrundlag.

I det følgende skitseres kort, hvordan kommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag opgøres.

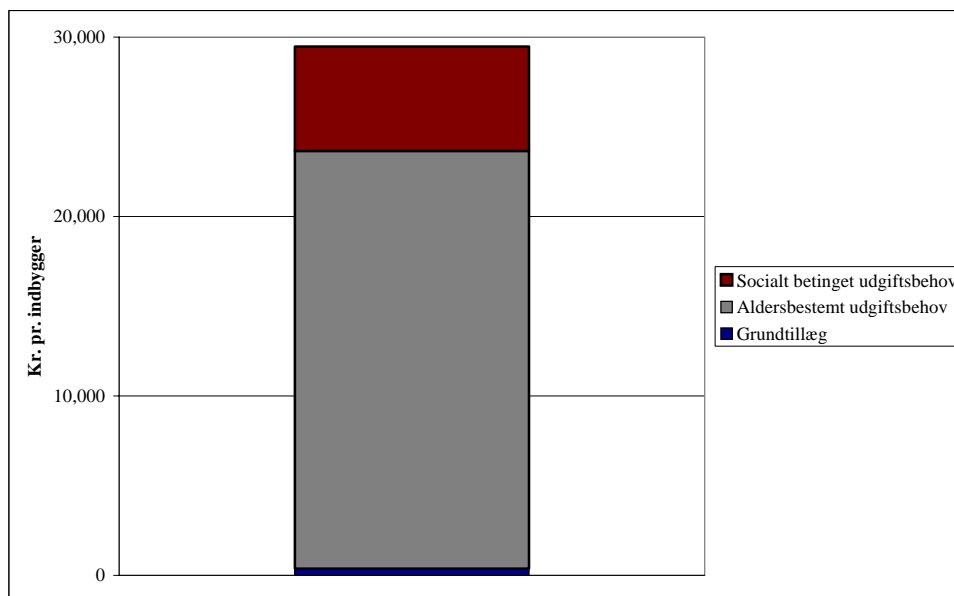
5.1. Kommunernes udgiftsbehov

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

Til brug for udligningen opgøres en kommunes udgiftsbehov ved at sammenlægge tre forhold:

- Et grundtillæg på 7,5 mio. kr.
- Kommunens aldersbestemte udgiftsbehov
- Kommunens socialt betingede udgiftsbehov

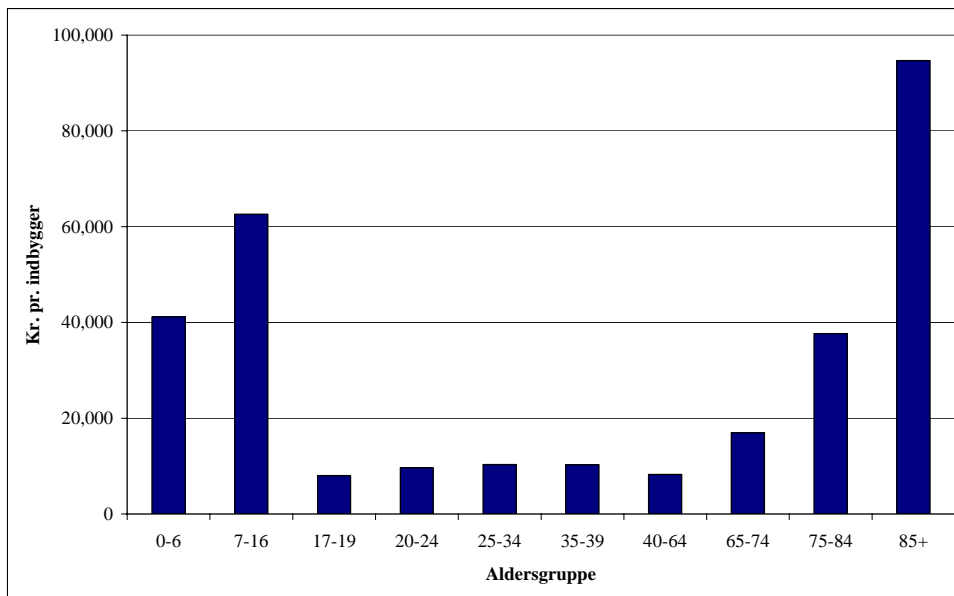
Figur 11. Beregnet udgiftsbehov pr. indbygger i en gennemsnitskommune.



I beregningen af kommunernes udgiftsbehov indgår for alle kommuner et grundtillæg på 7,5 mio. kr. Tillægget synes ikke af meget pr. indbygger i en gennemsnitskommune, men er af større betydning i en lille kommune. Formålet med det særlige grundtillæg er at tage højde for de "startudgifter", der forekommer i alle kommuner.

Det aldersbestemte udgiftsbehov bliver beregnet som antallet af indbyggere i kommunen i de forskellige aldersgrupper ganget med et kronebeløb for hver aldersgruppe. Dette kronebeløb ("enhedsbeløb") siger noget om, hvor "dyr" en typisk borger i en bestemt aldersgruppe er i forhold til en borger i en anden aldersgruppe, jf. figuren.

Figur 12. Aldersbestemte udgiftsbehov for kommuner (landsudligning)



Det er specielt antallet af børn og antallet af ældre i kommunen, der har betydning for beregning af kommunens aldersbetingede udgiftsbehov. Børnene giver anledning til kommunale udgifter i form af daginstitutioner, skoler mv. De ældre giver anledning til kommunale udgifter i form af ældreomsorg, hjemmehjælp, plejehjem mv.

Det socialt betingede udgiftsbehov bliver beregnet på grundlag af en række "sociale kriterier", som udtrykker forhold vedrørende den sociale belastning i kommunen, jf. omstående tabel.

Der er tale om forhold, der ikke nødvendigvis i sig selv giver anledning til kommunale udgifter, men som erfaringsmæssigt kan anvendes som en indikator for den sociale belastning i kommunen.

Tabel A. Oversigt over de sociale kriterier, der indgår i opgørelsen af kommunernes og amtskommunernes sociale udgiftsbehov

Beregning af socialt indeks	Landsudligning	Hovedstadsudligning	Amtskommuner
• Børn af enlige forsørgere	x	x	x
• Utidssvarende boliger og nyere udlejningsboliger	x		
• Antal udlejningsboliger		x	
• 20-59 årige uden beskæftigelse	x	x	
• Antal udlændinge fra 3. lande	x	x	
• 25-49-årige uden erhvervsuddannelse		x	
• Indbyggere i socialt belastede boligområder	x		
• Antal enlige ældre over 65 år			x
• Beregnede udgifter til det tekniske område			x

For 2001 er det gennemsnitlige udgiftsbehov i den kommunale landsudligning beregnet til 29.467 kr. pr. indbygger.

Det laveste udgiftsbehov for 2001 er beregnet til 25.024 kr. pr. indbygger i Vallensbæk Kommune, mens det højeste er 34.400 kr. pr. indbygger i Nakskov Kommune.

Udligningen af udgiftsbehov betyder, at kommuner med et lavt udgiftsbehov betaler til kommuner med et højt udgiftsbehov.

Kommuner med et højt udgiftsbehov pr. indbygger modtager således et tilskud på 45 procent af forskellen mellem kommunens udgiftsbehov pr. indbygger og landsgennemsnittet.

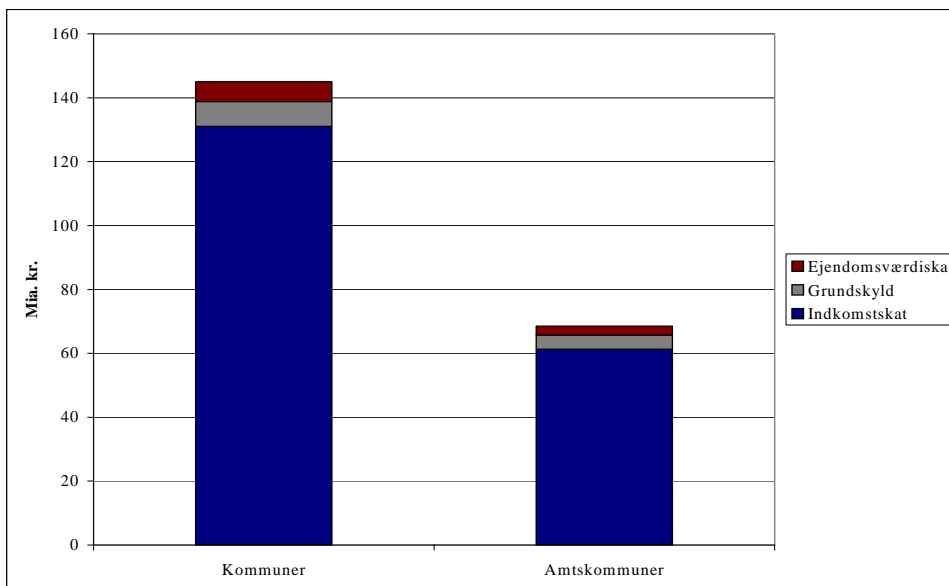
Kommunerne i hovedstadsområdet indgår herudover i den særlige hovedstadsudligning, der i princippet fungerer på samme måde. Hovedstadsudligningen giver en yderligere udligning på 40 procent af forskellene mellem kommunerne i hovedstadsområdet.

For amtskommunerne foregår udligningen i princippet på samme måde. Udligningsniveauet for amtskommunerne er dog 80 procent, dvs. at 80 procent af forskellene i udgiftsbehovet pr. indbygger udlignes. Opgørelsen af de amtskommunale udgiftsbehov er tilpasset til amtskommunernes opgaver.

5.2. Beskatningsgrundlag

Kommunernes skatteindtægter består i hovedsagen af indkomstskatter og grundskatter.

Figur 13. Kommunale og amtskommunale skatteindtægter fra indkomstskat og grundskyld. Budget 2001.



En kommunes beskatningsgrundlag opgøres derfor som en sammenvæjning af kommunens udskrivningsgrundlag for indkomstskat og de afgiftspligtige grundværdier.

Ved udligning af beskatningsgrundlag betaler kommuner med højt beskatningsgrundlag til kommuner med lavt beskatningsgrundlag.

Kommuner med et højt beskatningsgrundlag pr. indbygger modtager således et tilskud på 45 procent af forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger og landsgennemsnittet.

Kommunerne i hovedstadsområdet indgår herudover i den særlige hovedstadsudligning, der i princippet fungerer på samme måde. Hovedstadsudligningen giver en yderligere udligning på 40 procent af forskellene mellem kommunerne i hovedstadsområdet.

For amtskommunerne foregår udligningen i princippet på samme måde. Udligningsniveauet for amtskommunerne er dog 80 procent, dvs. at 80 procent af forskellene i beskatningsgrundlag pr. indbygger udlignes.

6. Statstilskud

I 2001 yder staten et tilskud på 22,8 mia. kr. til kommunerne og 12,7 mia. kr. til amtskommunerne. Statstilskuddet benævnes i nogle sammenhænge bloktilskud eller generelt tilskud, hvilket understreger, at der ikke er tilknyttet bestemte betingelser for anvendelsen af tilskuddet i den enkelte kommune.

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

Resten af tilskuddet fordeles til kommunerne i forhold til den enkelte kommunes andel af det samlede kommunale beskatningsgrundlag.

Hele det amtskommunale tilskud fordeles efter beskatningsgrundlag.

Det generelle statstilskud fordelt efter beskatningsgrundlag udgør i 2001 således 21,9 mia. kr. for kommunerne og 12,7 mia. kr. for amtskommunerne.

Den del af tilskuddet, der fordeles i forhold til kommunernes henholdsvis amtskommunernes beskatningsgrundlag har ingen udligningsmæssig virkning, men indgår alene som en del af den kommunale henholdsvis amtskommunale finansiering.