

Økonomi og Indenrigsminister Margrethe Vestager

Borgmesteren

Skovvej 20
8382 Hinnerup

Tlf. 8964 1010

favrskov@favrskov.dk
www.favrskov.dk

Udligningssystemets manglende præcision

Kære Margrethe Vestager

18. januar 2012

Mange tak for mødet den 6. december 2011 om udligningssystemet, hvor jeg deltog som repræsentant for de seks østjyske kommuner, Hedensted, Odder, Silkeborg, Skanderborg, Syddjurs og Favrskov, idet de 6 østjyske kommuner også er en del af de 39 kommuner.

Sagsbehandler
Asbjørn Friis Jensen
Tlf. 8964 6201
afj@favrskov.dk

På mødet fik jeg indtryk af, at vore synspunkter om ikke blev imødekommet, så dog i hvert fald blev forstået. Du gav også udtryk for, at det var vigtigt, at en ændring i udligningssystemet sker på baggrund af saglighed, og det kan jeg kun bifalde.

Sagsnr.
710-2008-65101

Jeg har også med interesse læst dit skriftlige svar fra 19. december 2011 til Folketingets Kommunaludvalg, hvor du kommenterer de 39 kommuners henvendelse fra 17. oktober 2011

Dokument nr.
710-2011-271745

Dit svar giver mig imidlertid det indtryk, at vi ikke har forklaret os tydeligt nok. Jeg vil derfor med dette brev forsøge at præcisere et par områder, hvor de seks østjyske kommuners synspunkter kan være blevet misforstået.

Jeg anerkender, at udgiftsbehovene skal vurderes i indbyrdes sammenhæng, idet det er den samlede virkning, som er vigtig for kommunerne. Dette har da også været udgangspunktet for de 6 østjyske kommuners rapport om udligning og tilskud, som vi fremsendte til ministeriet i februar 2010. Denne rapport lå bag de centrale budskaber, der blev fremlagt på ministeriets udligningsseminar den 26. april 2010, og som de 39 kommuner siden har medtaget i den fælles argumentation overfor ministeriet.

De 6 østjyske kommuner har således i en senere rapport fra november 2010 "Resourcevariables betydning for regressionsanalyser" gennemført regressionsanalyser på samtlige udgiftsområder, hvor der er inddraget sociale variable til forklaring af udgiftsforskelle på de brede serviceudgiftsområder. Denne rapport er også sendt til Finansieringsudvalget.

De 6 østjyske kommuner foretager ikke en isoleret sammenligning af sociale udgifter med socioøkonomisk udgiftsbehov.

De 6 kommuner ser på forskellen mellem faktiske socialudgifter på den ene side og det socioøkonomiske udgiftsbehov ***korrigeret for de socialt afledte udgifter, som kan forventes på de andre udgiftsområder*** på den anden side.

At der må tages hensyn til socialt betingede udgifter på de brede serviceområder er baseret på en mangeårig viden og analysetradition, som Finansieringsudvalgets arbejde i øvrigt er en del af, og som de 6 østjyske kommuner på intet tidspunkt har udtrykt uenighed i.

Vore analyser viser, at kommuner med store sociale problemstillinger ikke kun har højere socialudgifter, men også højere udgifter til mange andre serviceområder end kommuner med færre sociale problemstillinger. Vore analyser viser samstemmende, at med større udgifter på de sociale konti følger afledte merudgifter til serviceudgiftsområderne, og at disse udgør ca. 15-16 % af de sociale merudgifter.

Når vi i vore analyser korrigerer for disse afledte socialudgifter på serviceudgiftsområderne, finder vi, at der alligevel er en betydelig forskel på de resterende sociale udgiftsbehov og de faktiske socialudgifter.

Disse forskelle kan ikke tilskrives politisk prioritering og kan ikke tilskrives forskelle i effektivitet. Selv om effektiviseringsmuligheder altid skal jagtes, kan de umuligt bidrage til forklaringen af disse forskelle – og der findes da heller ingen belæg herfor.

Derimod må forskellene betragtes som manglende præcision i det beregnede sociale udgiftsbehov, idet der er en meget nær sammenhæng mellem forskellene og strukturelle forhold. Der er en tydelig tendens til, at det sociale udgiftsbehov dækker de faktiske udgifter betydeligt bedre i de store byområder end ude i landdistrikterne. En iagttagelse, som Finansieringsudvalget gjorde i 2004 og som stadig giver anledning til manglende præcision i udgiftsbehovet.

Vi har altså i vore analyser taget hensyn til, at det sociale udgiftsbehov også skal dække variationen i serviceudgifter som følge af sociale forskelle.

Vi har derimod ikke indregnet "det modsatte" - at det aldersbetingede udgiftsbehov også indeholder socialudgifter og dermed også beregner udgiftsbehov til medfinansiering af kommunernes socialudgifter.

De sociale udgifter er især knyttet til indbyggere i den erhvervsaktive alder, jf. bilag 4 til bekendtgørelsen for tilskud og udligning. Kommuner med mange indbyggere i den erhvervsaktive alder får dermed beregnet et større aldersbetinget udgiftsbehov til dækning af sociale udgifter.

De kommuner, som efter vores analyser er begunstiget af den manglende præcision i det socioøkonomiske udgiftsbehov, har forholdsvis flere indbyggere i den erhvervsaktive alder end de kommuner, som er ramt heraf. Det gælder ikke mindst de tungtvejende storbyer, som alle har en gunstig forsørgerbrøk.

De kommuner, som er begunstiget af den manglende præcision i det sociale udgiftsbehov, får altså herudover beregnet et større aldersbetinget udgiftsbehov til dækning af sociale udgifter end de kommuner, som ifølge vore beregninger rammes af den manglende præcision.

Hvis vi havde valgt også at korrigere for denne sammenhæng mellem demografisk og socialt udgiftsbehov, ville det have styrket vore synspunkter yderligere. Udeladelsen skyldes betænkeligheder ved at øge kompleksiteten i vore analyser yderligere og samtidig en opfattelse af, at det har mindre betydning end de øvrige fremførte synspunkter, idet der er mindre forskel mellem kommunernes demografiske udgiftsbehov end mellem deres sociale udgiftsbehov.

Vi er også opmærksomme på, at alle udligningsordningerne skal ses i sammenhæng. Således er vi opmærksomme på, om beskæftigelsesområdet fremover vil blive udlignet på flere måder med risiko for "dobbelt udligning" – det sker nemlig, hvis udgifterne på beskæftigelsesområdet kommer til at indgå i det aldersbetingede udgiftsbehov på specifikke aldersgrupper, når der samtidigt findes en særlig finansieringsmodel til beskæftigelsesområdet.

I dag udlignes udgiftsbehovene til indvandrere både via den særlige udligningsordning og den generelle udligningsordning. I den generelle udligningsordning indebærer Finansieringsudvalgets hidtidige analysemetoder endda risiko for, at særlige finansieringsindtægter i indvandrerrike kommuner kan blive fortolket som udgiftsbehov, og de vil derfor skævvride udligningsordningen.

Det samlede udgiftsbehovs præcision påvirkes endvidere af, at et højere reelt udgiftsbehov til ældre og børn ubegrundet indregnes med kun lidt under 70 %, medens det lavere udgiftsbehov til erhvervsaktive aldersgrupper sænker storbyernes udgiftsbehov tilsvarende mindre end det reelle behov.

Vore fremførte synspunkter er således ikke, at man skal se bort fra sammenhængen mellem de to udgiftsbehov eller mellem udligningsordningerne. Synspunkterne går netop på, at vægtning af de to udgiftsbehov, udvælgelse og vægtning af de sociale kriterier samt mangel på kriterier giver anledning til et samlet upræcist udgiftsbehov, især påvirket af et upræcist socialt udgiftsbehov.

I dit svar til Kommunaludvalget argumenteres der for, at det må være de samlede udgiftsbehov, der er vigtige for kommunerne, og at det er denne samlede opgørelse, som bør være i god overensstemmelse med det reelle udgiftsbehov.

Det reelle udgiftsbehov kender vi desværre ikke. Om udgiftsbehovet er beregnet retvisende kan imidlertid slet ikke vurderes ved at sammenligne det samlede udgiftsbehov med de samlede udgifter. Dette er en klar konsekvens af lov om kommunernes styrelse.

Kommunerne er forpligtigede til at skabe balance mellem udgifter og indtægter. Dette indebærer, at der næsten pr. definition skabes balance mellem udgiftsbehov og faktiske udgifter – bortset fra den forskel, som kan begrundes i forskellige økonomiske vilkår enten fra kommunens eget finansieringsgrundlag eller fra udligningsordningen.

Forpligtelsen til at skabe økonomisk balance gælder uanset om det sociale udgiftsbehov er beregnet præcist eller upræcist.

Hvis en kommune som følge af manglende præcision får beregnet et udgiftsbehov, som er mindre end det reelle udgiftsbehov, er den tvunget til at gennemføre modsvarende besparelser. Besparelser kan kun i begrænset omfang gennemføres på sociale udgiftsområder. Dermed vil kommunen være tvunget til at gennemføre besparelser på andre områder, f.eks. serviceudgifterne, indtil der er økonomisk balance. Træk på kassen, lån og reduceret anlæg kan kun i begrænset omfang dæmpe og udskyde omstillingen.

Et sådant forløb har vi set tydeligt i de seneste år, hvor kommunerne er blevet tvunget til at tilpasse sig de nye økonomiske vilkår efter sidste finansieringsreform.

Derfor kan et udligningssystemets kvalitet på ingen måde vurderes ved blot at sammenligne det samlede udgiftsbehov med de samlede udgifter.

Tilpasningen til de finansielle vilkår har ikke alene stor direkte betydning for kommunernes historiske serviceudgifter, men også for den fremtidige udligning som følge af Finansieringsudvalgets analyser af disse historiske udgifter.

Vore undersøgelser viser, at hvis der ikke renses for udbudseffekten af indtægterne fra selskabsskatter og dækningsafgifter forvrides analyseresultaterne betydeligt. Dette gælder tilsvarende udbudseffekten af de ekstra udligningsindtægter fra hovedstadsudligningen og manglende præcision i det sociale udgiftsbehov.

Analyserne viser, at en forholdsvis stor del af denne samlede udbudseffekt overføres til analyseresultaterne. Utilstrækkelig opmærksomhed herom fører ifølge vore analyser til undervurdering af udkantskommunernes udgiftsbehov. Det betyder, at vore kommuner risikerer, at skulle medfinansiere en efterfølgende kompensering af udkantskommunerne for deres tab herved.

I sidste ende er det naturligvis Folketinget, som skal træffe beslutning om udligningen mellem kommunerne.

Jeg har forståelse for, at det er en vanskelig opgave at udarbejde et nyt udlignings-system eller blot en justering af udligningsystemet.

Jeg har noteret mig, at ordet reform ikke indgår i kommissoriet for udligningsarbejdet og kan forstå, at der kan være politiske årsager til at begrænse omfanget af justeringer, men heraf følger også et politisk ansvar for de forskelle i service overfor borgerne, som følger af en skævdelende udligningsordning.

En bred kreds af kommuner har fremført kritik af den nuværende ordning, mens et mindre antal kommuner omfattende flere store kommuner har ønske om at fastholde nuværende udligningsordning eller begrænse ændringerne til justeringer.

Jeg værdsætter derfor dit tilsagn om, at ændringer af udligningsystemet bør bygge på saglige argumenter og håber på, at det kommer til at præge det endelige resultat.

De 6 østjyske kommuner har i de udarbejdede indlæg i udligningsdebatten tilstræbt at bidrage med saglige argumenter og analyser. Det arbejde vil vi fortsætte i tillid til, at det af den vej er muligt at opnå en mere rimelig udligning.

Ministeriets argumenter om, at man skal se på sammenhængen mellem demografisk og socialt udgiftsbehov anfægter ikke de 6 østjyske kommuners argumentation, idet vi netop forsøger at tage højde for disse sammenhænge.

I den tidligere fremsendte rapport fra februar 2010 fremgår det, at den manglende præcision i det sociale udgiftsbehov er nært knyttet til by contra land, dvs., at der ligger et strukturelt problem bag, som ikke opfanges af de nuværende kriterier, der er særligt velegnede til at opfange udgiftsbehov i storbyerne.

Jeg ser derfor frem til, at Finansieringsudvalget og ministeriet fremlægger et forslag til justering af udligningsordningen, som ikke mindst tager hånd om dette strukturelle problem. Vi indgår naturligvis meget gerne i en løbende dialog herom.

Venlig hilsen

Nils Borring
Borgmester