

Resumé af seks østjyske kommuners Synspunkter på tilskuds- og udligningssystemet

9. februar 2012

Favrskov Kommune
Hedensted Kommune
Odder Kommune
Silkeborg Kommune
Skanderborg Kommune
Syddjurs Kommune



Odder
Kommune



1. De 6 østjyske kommuners bidrag til udligningsarbejdet

I årene efter udligningsreformen i 2007 oplevede 6 østjyske kommuner, Favrskov, Hedensted, Odder, Silkeborg, Skanderborg og Syddjurs, igen og igen at skulle løse tilbagevendende økonomiske problemer, hvilket betød store årlige besparelser. De økonomiske ubalancer skyldtes i meget væsentligt omfang, at de 6 kommuners andel af tilskud og udligning faldt fra år til år.

De 6 kommuner igangsatte derfor et analysearbejde for at afdække årsagerne hertil.

1.1 Østjyske kommuners økonomi

De 6 østjyske kommuner har som udgangspunkt et rimeligt beskatningsgrundlag, idet det udgør 91 – 97 % af en gennemsnits kommunes beskatningsgrundlag og hvor landets laveste niveau er på 84 % af gennemsnitskommunens.

Det beregnede udgiftsbehov er nogenlunde tilsvarende på 90-96 % af gennemsnitskommunens, og uden dog at være blandt landets laveste, som er på 84 % af gennemsnitskommunens.

Før udligning er de 6 kommuners økonomiske udgangspunkt er således tilfredsstillende.

Efter tilskud og udligning er finansieringsindtægterne i de 6 kommuner imidlertid blandt landets 9 laveste, herunder allerlaveste, idet indtægterne fra skat, udligning og generelle tilskud kun udgør 88-92 % af gennemsnitskommunens, med landets laveste niveau på 88 %.

Tabel 1 Nøgletal for de 6 østjyske kommuner sammenlignet med øvrige kommuner

Nøgletal, budget 2012	Landets laveste i % af landsgns.	De 6 østjyske i % af landsgns.	Rang af 98 kommuner Laveste = 1 Højeste=98
Beskatningsgrundlag	84 %	91-97 %	30-66
Udgiftsbehov	84 %	90-96 %	7-23
Skat + generelle tilskud	88 %	88-92 %	1-9
Serviceudgifter	88 %	88-92 %	2-15
Overførselsudgifter	50 %	82-104 %	17-55
Service+overførsler	86 %	88-94 %	6-26

Overførselsudgifterne i de 6 kommuner er middel eller lidt under middel i forhold til andre kommuner, medens landets laveste niveau er på 50 % af gennemsnitskommunens.

Med overførselsudgifter på 82-104 % af gennemsnitskommunens og finansieringsindtægter på 88-92 % af gennemsnitskommunens, beslaglægger overførselsudgifterne en forholdsvis stor andel af finansieringsindtægterne i de 6 kommuner.

For at opnå økonomisk balance er de 6 østjyske kommuner tvunget til at have meget lave serviceudgifter, som dermed kun udgør 88-92 % af gennemsnitskommunens og hvor landets laveste niveau netop er 88 % af gennemsnitskommunens. Dermed er de 6 østjyske kommuner blandt de 15 kommuner med lavest serviceudgifter.

1.2 Processen

Analysearbejdet igangsattes i 2009. I erkendelse af, at udligningssystemet er vanskeligt gennemskueligt og idet de 6 østjyske kommuner ønskede analyser af høj faglig kvalitet,

tilknyttedes en medarbejder med mangeårig baggrund i kommunaløkonomi og udligning samt en elitestuderende i økonometri ved Århus Universitet.

Analyserne viste en række alvorlige problemstillinger i udligningsordningen som årsag til udviklingen i de 6 østjyske kommuners finansieringsindtægter, herunder blandt andet et upræcist beregnet socialt udgiftsbehov.

De 6 østjyske kommuner er enige i de 39 kommuners kritik af skævhederne i den sociale del af udligningen og har fremlagt dokumentation herfor, men har også fremlagt en række andre analyser og synspunkter i en faglig dialog med ministeriet.

I februar 2010 fremsendte de 6 kommuner "Østjysk rapport om udligning og tilskud" til Finansieringsudvalget, idet der i kommissoriet for Finansieringsudvalgets arbejde med udligningsordningen indgik en invitation til kommunerne om, at indsende bidrag til udvalget. Den omfattende rapport indeholder en oversigt over udviklingen i kommunerens økonomi, redegørelse for, hvordan udligningssystemet virker, en enklere og landsdækkende udligningsmodel, en bred kreds af udligningstekniske problemer og de økonomiske konsekvenser heraf.

De heri påpegede problemer er i meget vidt omfang inddraget i Finansieringsudvalgets kommissorium.

Rapportens hovedkonklusioner blev fremlagt under den udligningstekniske konference, som det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium afholdt i april 2010.

I november 2010 fremsendtes den supplerende tekniske rapport, "Ressourcevariables påvirkning af regressionsanalyser" til Finansieringsudvalget. Rapporten viser, at det har stor betydning for beregningen af udgiftsbehovet, at der ses bort fra forskelle i udgiftsniveauer, som skyldes at kommunerne har forskellige finansieringsmuligheder.

Primo 2012 foreligger analysen "Kommunernes tilpasning til nye økonomiske vilkår efter finansieringsreformen i 2007". Også denne analyse vil blive fremsendt til Finansieringsudvalget.

De tre rapporter vedlægges.

Selv om Økonomi- og Indenrigsministeriet således tilsyneladende gør sig overvejelser om de fleste af de problemstillinger, som de 6 østjyske kommuner har påvist, giver dette naturligvis ingen sikkerhed for, at de fremførte synspunkter imødekommes, uanset den faglige baggrund herfor.

2. Kort om udligningssystemet

Tilskud og udligning beregnes på baggrund af kommunernes strukturelle underskud. Heri indgår beskatningsgrundlag, aldersbetinget udgiftsbehov og socialt betinget udgiftsbehov.

Landsudligningen beregnes som 58 % af det strukturelle underskud. Tilskud til kommuner udenfor hovedstaden med højt strukturelt underskud udgør 32 %, men kun af den del af det strukturelle underskud, som overstiger en bestemt grænse. Nettoudgiften ved disse to udligninger finansieres af bloktilskuddet, idet resten af bloktilskuddet fordeles pr. indbygger.

Hovedstadsudligningen udligner 27 % af det strukturelle underskud ved en intern ordning blandt kommunerne i hovedstadsområdet.

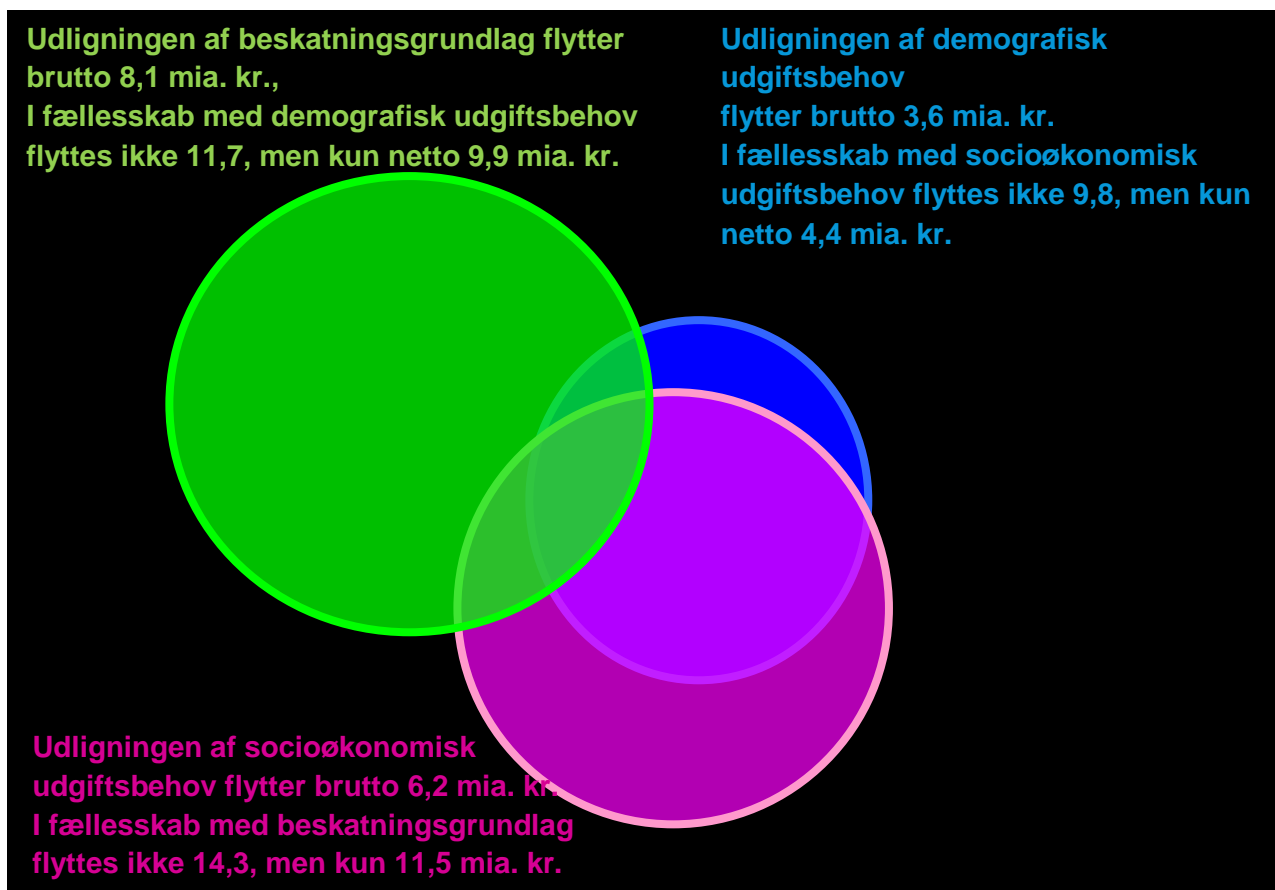
Samlet betød udligningen en netto-omfordeling mellem kommunerne på 10,5 mia. kr. (2009) i forhold til, hvis alle kommuner havde samme beskatningsgrundlag og samme udgiftsbehov, således at hele bloktilskuddet ville være fordelt efter indbyggertal.

Hvor stor betydning forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov har for den samlede udligning er illustreret i Figur 1, hvor størrelsen af de farvede felter i udligningssystemets "blackboks" viser, hvor mange udligningskroner, der i 2009 flyttedes som følge af, at kommunerne har forskellige på beskatningsgrundlag, aldersbetingede og socialt betingede udgiftsbehov.

Cirklernes overlappning viser, i hvilket omfang forskellighederne på beskatningsgrundlag og udgiftsbehov ophæver hinanden i udligningen af det samlede strukturelle underskud.

Der er størst forskellighed i kommunernes beskatningsgrundlag, som derfor giver anledning til den mest omfattende omfordeling, nemlig brutto 8,1 mia. kr. i 2009, hvor beregningerne er foretaget.

Figur 1 Udligning som følge af forskelle i beskatningsgrundlag, aldersbetinget og socialt betinget udgiftsbehov



Det aldersbetingede udgiftsbehov var i 2009 fastsat til 69,5 % af det samlede udgiftsbehov på landsplan. Forskelligheden heri medførte omfordeling svarende til brutto 3,6 mia. kr. via udligningsordningen.

Det socialt betingede udgiftsbehov var i 2009 fastsat til de resterende 30,5 % på landsplan¹. Trods den mindste andel af det samlede udgiftsbehov, medførte forskelligheden heri omfordeling af brutto 6,2 mia. kr.

3. Hovedkritikpunkter

3.1 Opgørelse af beskatningsgrundlaget

Beskatningsgrundlaget er enkelt at opgøre. Finansieringsudvalget gjorde før kommunalreformen opmærksom på, at man burde ændre opgørelsen af beskatningsgrundlaget, således at kun den reelle beskatningsværdi af landbrugsjord indgik heri.

Lovforslaget til finansieringsreformen indeholdt imidlertid ikke en sådan ændring. Som følge heraf udlignes alle kommuner med landbrugsjord også af en indtægt, som de ikke har lovhjemmel til at opkræve.

Derimod foretages ikke udligning af grundlaget for dækningsafgifter, som fortrinsvis opkræves i byerne.

Konklusionen på dette afsnit er:

- *At kommuner med landbrugsjord udlignes af fiktive skatteværdier af landbrugsjord, medens grundlaget for dækningsafgifter ikke udlignes.*
- *At fiktiv indregning af værdien af landbrugsjord og manglende udligning af dækningsafgiftsgrundlag tilgodeser bykommuner på bekostning af kommuner med landdistrikter.*
- *At udligningen af fiktive værdier af landbrugsjord giver alene anledning til ubegrundet omfordeling af 0,4 mia. kr.*

3.2 Vægtning af udgiftsbehov tilgodeser storbyerne

At det socialt betingede udgiftsbehov omfordeler betydeligt mere end det aldersbetingede udgiftsbehov skyldes beregningsmetoden for de to udgiftsbehov.

Med den anvendte metode bliver forskelligheden i det socialt betingede udgiftsbehov mere end tre gange så stor som forskelligheden i det aldersbetingede udgiftsbehov og langt større end forskelligheden i de faktiske socialudgifter. De faktiske socialudgifter er mindre forskellige end kommunernes øvrige udgifter.

¹ Det socialt betingedes andel vokser med 0,25 % årligt for at imødegå vækst i kommunalt finansieret førtidspension.

Metoden udligner herved det reelle socialt betingede udgiftsbehov i højere grad end det aldersbetingede udgiftsbehov.

En del af årsagen hertil er vægtningen af aldersbetinget og socialt betinget udgiftsbehov.

Finansieringsudvalget skriver i den opfølgende rapport fra 2005: "I analyserne af byrdefordelingsmæssige virkninger mv. af anvendelse af det alternative socioøkonomiske indeks i udgiftsbehovsudligningen vægtes de socioøkonomiske udgiftsbehov med 30 pct. og de demografiske med 70 pct."

Tilsyneladende har der været et ønske om, at lade det socioøkonomiske udgiftsbehov svare nogenlunde til summen af de sociale udgifter. Dette er dog uden faglig begrundelse, idet **det ikke er størrelsen men derimod forskelligheden** i de sociale udgifter, som giver behov for udligning. Selv meget høje socialudgifter pr. indbygger, som var ens eller næsten ens i alle kommuner, ville ikke nødvendiggøre udligning.

Den anvendte vægtning af det aldersbetingede udgiftsbehov belønner kommuner med en gunstig forsørgerbrøk, dvs. stor befolkningsandel i erhvervsaktive alder, og underkompenserer kommuner med mange ældre, børn og skolebørn.

I det samlede aldersbetingede udgiftsbehov medregnes i 2012 kun 68,75 % af de faktiske udgifter pr. indbygger (fordelt på aldersgrupper, hvor eksempelvis udgifterne til 85+ årige, 0-6 årige og 7-16 årige naturligvis er væsentlig højere end udgifterne til 20-64 årige).

Dette betyder, at når unge mennesker rejser til storbyerne fra yderområderne for at få uddannelse, falder befolkningsandelen i udkantskommunernes aldersgrupper med lave udgifter, så den gennemsnitlige udgift pr. indbygger stiger, men den højere gennemsnitsudgift indregnes kun i udgiftsbehovet med 68,75 %.

I storbyerne stiger ungeandelen, hvorved det reelle udgiftsbehov pr. indbygger falder, men kun 68,75 % heraf indgår i reduktionen i storbyens aldersbetingede udgiftsbehov.

Når de nyuddannede senere køber hus og får børn – ofte i en forstadskommune - vokser børneandelen og dermed det reelle udgiftsbehov pr. indbygger i denne kommune, men den højere udgift herved indregnes kun i det aldersbetingede udgiftsbehov med 68,75%.

Beregningsmetoden tilgodeser således kommuner med gunstige forsørgerbrøker, dvs. de største bykommuner. De største tab lider udkantskommuner med høj ældreandel.

Det rigtigste ville være, at de to udgiftsbehov ikke vægtes sammen, men at det aldersbetingede udgiftsbehov beregnes ud fra de faktiske gennemsnitlige udgifter pr. indbygger i forskellige aldersgrupper – uden at reducere det til 68,75 %. Herefter kunne man lade den sociale del af udligningen foregå som tillæg / fradrag i forhold hertil.

Udligningssystemet ville herved både være mere enkelt og gennemskueligt. Det ville ikke påvirke den sociale udligning, men den sociale udligning ville blive mere synlig.

Hvis den nuværende måde at vægte de to udgiftsbehov ønskes fastholdt, har de 6 østjyske kommuner beregnet, at en vægtning af det aldersbetingede udgiftsbehov med 74,5 % og det sociale udgiftsbehov med 25,5 % af det samlede udgiftsbehov ville svare bedst til de faktiske

kommunale udgifter i 2008. Tilsvarende beregninger for 2007 og 2009 viste ligeledes bedst sammenhæng med faktiske udgifter ved en betydelig højere vægtning af det aldersbetingede udgiftsbehov end den gældende.

Konklusionen på dette afsnit er,

- *At lav vægtning af aldersbetinget udgiftsbehov undervurderer det reelle udgiftsbehov vedrørende børn og ældre, og overvurderer udgiftsbehovet for erhvervsaktive aldersgrupper*
- *At lav vægtning af aldersbetinget udgiftsbehov tilgodeser de store bykommuner på bekostning af resten af landet og især på bekostning af udkantskommunerne.*
- *At lav vægtning af aldersbetinget udgiftsbehov er af stor økonomisk betydning, idet den giver anledning til ubegrundet omfordeling af 1,0 mia. kr. ud af udligningsordningens samlede omfordeling på 10,5 mia. kr.*

3.3 Upræcist socialt udgiftsbehov tilgodeser storbyerne

Det sociale udgiftsbehov beregnes ud fra 12 sociale kriterier. Valg og indbyrdes vægtning af kriterierne giver anledning til en upræcis fordeling af tilskud og udligning.

Finansieringsudvalget har ved flere lejligheder sammenlignet det sociale udgiftsbehov med de faktiske socialudgifter og konstateret en pæn sammenhæng, idet godt 2/3 af forskelligheden i faktiske socialudgifter kan "forklares" ud fra de beregnede sociale udgiftsbehov.

Det beregnede sociale udgiftsbehov kan imidlertid ikke umiddelbart sammenlignes med de faktiske socialudgifter. Det skyldes for det første, at en del af det sociale udgiftsbehov skal dække socialt betingede udgifter udenfor de sociale konti. Det er eksempelvis dyrere at drive folkeskole i kommuner med omfattende sociale problemer. For det andet skyldes det, at det aldersbetingede udgiftsbehov allerede indeholder 68,75 % af de landsgennemsnitlige socialudgifter (2012).

Den første vanskelighed ved sammenligningen har været kendt i den anvendte analysetradition i mange år og har særlig stor betydning for sammenligningen.

De 6 østjyske kommuner har taget højde herfor ved at sammenligne de faktiske socialudgifter med de beregnede sociale udgiftsbehov *efter korrektion til dækning af socialt betingede udgifter udenfor de sociale konti.*

Den anden vanskelighed ved sammenligningen er, at det aldersbetingede udgiftsbehov også bidrager til finansieringen af de sociale udgifter, idet 68,75 % heraf allerede er indregnet i det aldersbetingede udgiftsbehov.

Betydningen heraf er mindre, fordi forskelligheden i de aldersbestemte udgiftsbehov kun er en fjerdedel af forskelligheden i det sociale udgiftsbehov.

De sociale udgifter er fortrinsvis knyttet til indbyggere i den erhvervsaktive alder. Kommuner med stor andel af befolkningen i denne alder får derved beregnet et større aldersbetinget udgiftsbehov til denne aldersgruppe, end kommuner med stor ældre- eller børneandel. Dette gælder i særlig grad storbyerne, som har en gunstig forsørgerbrøk.

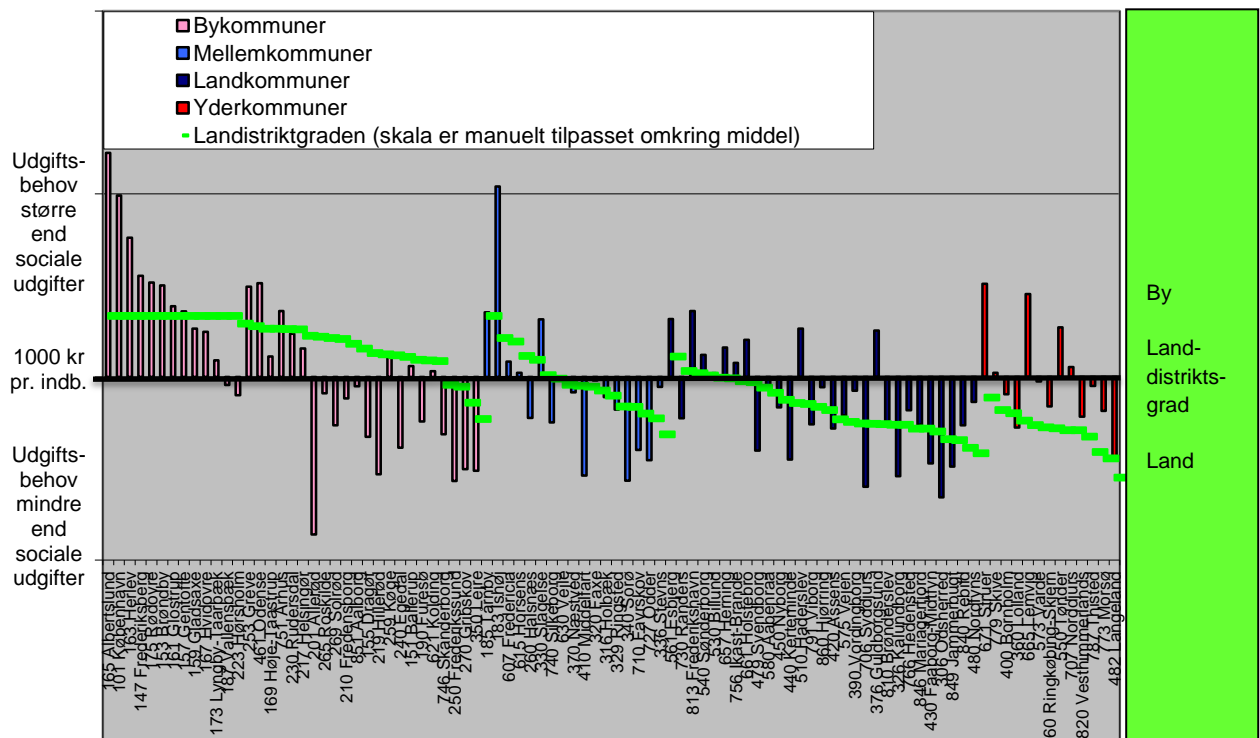
De 6 østjyske kommuner har ikke korrigeret herfor, men hvis det var gjort, ville det trække i samme retning som de følgende synspunkter og dermed forstærke argumentet yderligere.

Efter således at have taget højde for den første vanskelighed - de socialt betingede behov på serviceområderne - viser analyserne, at nogle kommuner får beregnet et socialt udgiftsbehov, som ligger 5-6.000 kr. pr. indbygger eller 25-30 % højere end samme kommuners faktiske socialudgifter, medens andre kommuner får beregnet et socialt udgiftsbehov, som ligger 3-4.000 kr. pr. indbygger eller 20 % lavere end disse kommuners faktiske socialudgifter.

Dette er yderpunkter, men af stor betydning, idet de omfatter en betydende del af landets befolkning. Forskelle i denne størrelsesorden kan hverken tilskrives forskelle i politisk prioritering eller effektivitet, men skyldes manglende præcision i beregningen af udgiftsbehovet.

Derimod hænger forskellene entydigt sammen med kommunetyper og landdistriktsgrad, så eftersom forskellene er strukturelt betingede, burde de udlignes.

Figur 2 Manglende præcision i sociale udgiftsbehov fordelt på kommunetyper og sorteret efter landdistriktsgrad



I **Figur 2** vises den manglende præcision, dvs. det korrigerede sociale udgiftsbehov fratrukket de faktiske socialudgifter. Søjlerne længde angiver den manglende præcision. Søjler over den vandrette akse angiver kommuner, hvis sociale udgiftsbehov beregnes højere end kommunens

faktiske socialudgifter. Søjler under den vandrette akse angiver kommuner, hvis sociale udgiftsbehov beregnes lavere end kommunens faktiske socialudgifter.

Kommunerne er i figuren grupperet efter kommunetype og inden for hver kommunetype sorteret efter stigende landdistriktsgrad. Landdistriktsgraden er vist med grønne markeringer, hvor opad er angiver by og nedad angiver landdistrikter, jf. højre akse markeret med grønt.

De mest bymæssige kommuner tilgodeses gennemsnitligt af udgiftsbehov som er 440 kr. pr. indbygger større end deres faktiske socialudgifter.

Mellemkommuner rammes gennemsnitligt af et udgiftsbehov som er 312 kr. pr. indbygger mindre end deres faktiske socialudgifter.

Landkommunernes beregnede udgiftsbehov er gennemsnitligt 731 kr. pr. indbygger mindre end de faktiske socialudgifter.

Yderkommunerne bryder mønstret lidt, idet deres udgiftsbehov kun gennemsnitligt er beregnet 52 kr. pr. indbygger lavere end deres faktiske socialudgifter

Selv om yderkommunerne synes løftet lidt, er der således en tydelig strukturel forskel på, hvor godt også det beregnede udgiftsbehov svarer til kommunernes faktiske socialudgifter.

Landdistriktsgraden indgår som en del af hensynene bag opdelingen i kommunegrupper. Men inden for hver af kommunetyperne er sammenhængen med landdistriktsgraden meget markant. Det er tydeligt, at der er tale om strukturelt betingede forskelle på, hvor godt beregningen af socialt betinget udgiftsbehov er i stand til at modsvare de faktiske socialudgifter afhængigt af om kommunen er en kommune præget af byer eller en kommune præget af landdistrikter.

Dette kan kun fortolkes sådan, at det sociale udgiftsbehov mangler evne til at opfange de reelle udgiftsbehov præcist, idet kvaliteten af de analyser, som anvendes netop skal vurderes ud fra evnen til at minimere sådanne forskelle.

I alle kommunetyper tilgodeses de mest bymæssige kommuner af højere beregnede sociale udgiftsbehov end de faktiske socialudgifter, medens kommuner med store landdistrikter rammes af et lavt beregnet udgiftsbehov i forhold til de faktiske socialudgifter.

Denne iagttagelse stemmer overens med kritikken fra de 39 kommuner overfor blandt andet kriteriet "Familier i visse boligtyper". På landet bor socialt belastede familier ikke i lejligheder, men i dårligt istandsatte huse.

Resultatet er endvidere i overensstemmelse med Finansieringsudvalgets egne undersøgelser i 2004 af det daværende udligningssystem, hvor det beregnede behov udgjorde 114,5 % af de sociale udgifter i stærke centerkommuner, men kun 82-88 % af de sociale udgifter i center-nære landkommuner, øvrige landkommuner og udkantskommuner.

Præcisionen i det sociale udgiftsbehov kunne derfor forbedres betydeligt ved hjælp af kriterier, som er bedre egnede til at opfange sociale udgiftsbehov i landdistrikterne. Dette kan gøres alene ud fra statistiske sammenhæng med et velegnet kriterium.

Storbyernes beregnede udgiftsbehov opfanges i vidt omfang af kriteriet, "Familier i visse boligtyper", som er en såkaldt paraplyvariabel uden direkte årsagssammenhæng med de sociale udgifter. Hvis der ikke kan findes et kriterium med direkte årsagssammenhæng, som kan opfange udgiftsbehovet for landdistrikterne, må man tilsvarende anvende en paraplyvariabel med statistisk sammenhæng med udgifterne.

Det kommende udligningssystem bør naturligvis testes på sin evne til at opfange udgiftsbehov tilfredsstillende i alle kommunetyper og ikke kun i bymæssige kommuner.

Konklusionen på dette afsnit er,

- *At det sociale udgiftsbehov kun i nogen grad svarer til kommunernes faktiske socialt betingede udgifter på socialområdet og på andre udgiftsområder*
- *At den manglende præcision i meget vidt omfang er strukturelt betinget og dermed kan opfanges ved forbedring af analyserne med relevante kriterier*
- *At den manglende præcision klart tilgodeser bymæssige kommuner på bekostning af kommuner med landdistrikter.*
- *At den manglende præcision er af meget stor økonomisk betydning, idet den giver anledning til ubegrundet omfordeling af 4,1 mia. kr. ud af udligningsordningens samlede omfordeling på 10,5 mia. kr.*

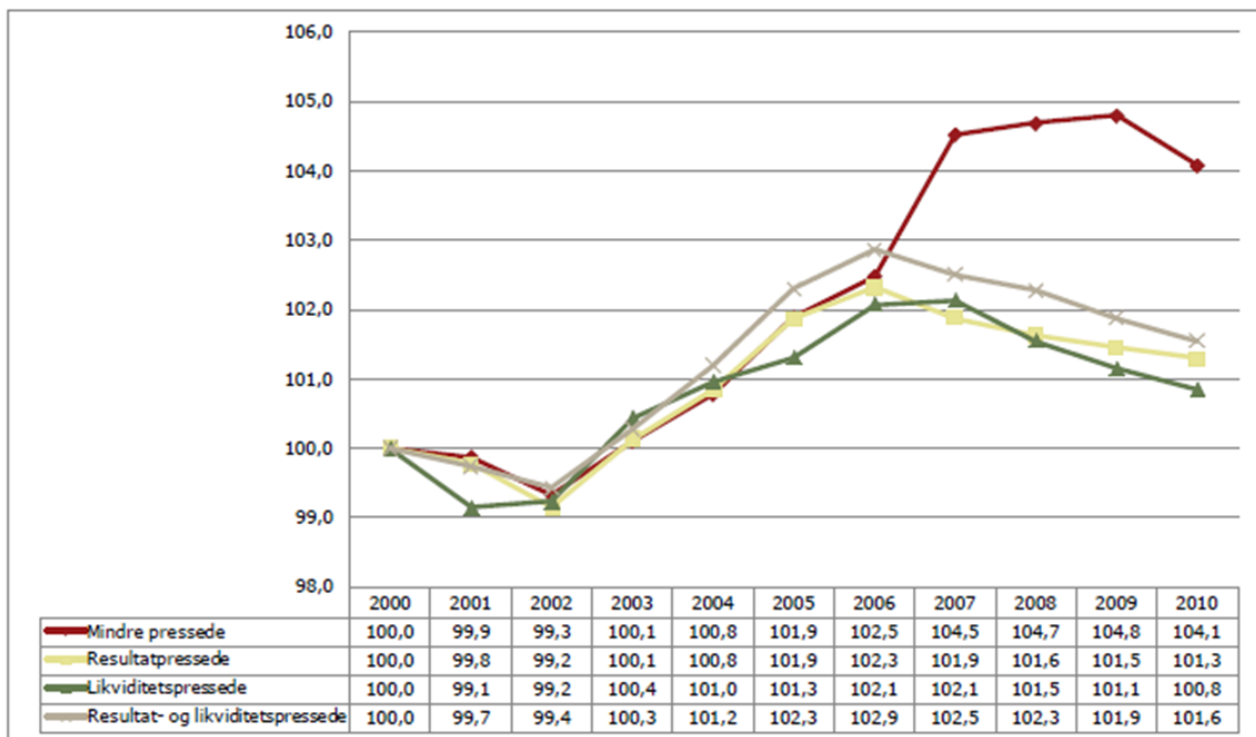
3.4 Højere udgiftsudvikling i tilgodesete kommuner

AKF udgav i november 2011 rapporten, "Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer" skrevet af Kurt Houlberg og Kræn Blume Jensen.

Til rapportens fig. 4.8 konstateres overraskende, at "stigende udgiftsbehov ser ud til at gøre det nemmere at skabe balance i kommunens økonomi", idet resultatet indikerer, "at den afledte indkomstmæssige effekt – gennem udligningsordningen – af det højere udgiftsbehov har større betydning end den effekt af de forhøjede udgiftsbehov, der afspejles i faktiske udgiftsændringer i de enkelte kommuner efter kommunalreformen".

Figur 3 Det økonomiske pres afhænger af beregnede udgiftsbehov ifølge figur i AKF-rapport

Figur 4.8 Udgiftsbehov pr. indbygger 2000-2010 for resultat- og likviditetspressede kommuner (indeks, 2000=100)



De 6 østjyske kommuner har efterfølgende vist, at det imidlertid ikke, som man kunne tro ud fra AKF-rapporten, er et stigende beregnet udgiftsbehov, som giver anledning til mindre økonomisk pres. En langt mere præcis forudsigtelse af, om en kommune er økonomisk presset fås ved at fokusere på den manglende præcision i det sociale udgiftsbehov, som omtalt i forrige afsnit.

De 6 østjyske kommuner har grupperet kommunerne efter den manglende præcision og derefter sammenlignet to af grupperne. Denne ene gruppe dækkende en fjerdedel af landets befolkning er de kommuner, som er mest "tilgodesete" ved et højere beregnet socialt udgiftsbehov end deres faktiske socialudgifter. Den anden gruppe ligeledes dækkende en fjerdedel af landets befolkning er kommuner, som er mest "ramte" ved et lavere beregnet udgiftsbehov end deres faktiske socialudgifter.

De 6 østjyske kommuner har sammenlignet de to grupper ved at se på forskellen i udviklingen mellem de to kommunegrupper på en række parametre, som alle viser tydelig påvirkning af den manglende præcision i det sociale udgiftsbehov.

Et eksempel herpå er, hvor forskelligt serviceudgifterne har udviklet sig i de to kommunegrupper.

For at gøre talstørrelserne forståelige, er forskellen i udviklingen fra regnskab 2007 til regnskab 2010 omregnet til en almindelig kommunestørrelse på 50.000 indbyggere. Der er taget højde for aldersforskydninger.

Positive tal – markeret med grønne farver - angiver, at de tilgodesete kommuners udgifter har udviklet sig mod et højere udgiftsniveau i forhold til de ramte kommuner. Røde farver angiver modsat, at de tilgodesete kommuners udgifter har udviklet sig mod et lavere niveau i forhold til de ramte kommuner.

Tallene er beregnet i 2010-prisniveau og er relative, således at den samlede udvikling i kommunernes driftsudgifter er uden betydning for undersøgelsen.

Tabel 2 Udgiftsudvikling i tilgodesete i forhold til kommuner, som er ramt af manglende præcision i det sociale udgiftsbehov

Højere udgifts-udvikling i 1000 kr. pr. 50.000 indb.	R2007-R10
Administration	8.307
Kultur og fritid	1.488
Børnepasning	-1.716
Folkeskoler	4.501
Special undervisning	-1.286
Sundhed samlet	-2.536
Udsatte børn og unge	-7.772
Vejvæsen	4.350
Udsatte voksne og handicappede	-1.789
Ældre området	23.856
I alt	27.403

Udgifterne til administration har været stigende i de tilgodesete kommuner, men faldende i de ramte kommuner. Udgifterne til administration i en tilgodeset kommune på 50.000 indbyggere er hermed relativt steget 8,3 mio. kr. i forhold til, hvis udgifterne havde været faldende svarende til i de ramte kommuner.

De tilgodesete kommuner har sammenlignet med de ramte kommuner haft relativt stigende udgifter til ældreområdet, administration, vejvæsen og folkeskoler. Disse udgiftsområder er netop særligt følsomme overfor kommunernes finansieringsmuligheder.

Samlet set er udgifterne i en gennemsnitlig tilgodeset kommuner på 50.000 indbyggere vokset 27,4 mio. kr. i forhold til, hvis den havde fulgt udgiftsudviklingen i de ramte kommuner, svarende til 753 mio. kr. i denne fjerdel af landet.

Konteringspraksis vanskeliggør en præcis sondring mellem udgifterne til udsatte voksne / handicappede og ældre. Dette påvirker dog ikke totalen.

Modsat har de ramte kommuner højere udgiftsudvikling til udsatte børn og unge, altså sociale påvirkede udgifter.

Ovenstående viser udviklingen i serviceudgifterne. De socialt påvirkelige udgifter til overførselsindkomster har ligesom udsatte børn og unge udviklet sig, så udgifterne i de ramte kommuner er steget mere end i de tilgodesete kommuner. En tendens som kan ses over de seneste 10 år.

Resultaterne i øvrigt ses i lyset af, at de tilgodesete kommuner på de fleste udgiftsområder allerede i 2007 og 2008 havde et højere udgiftsniveau end de ramte kommuner. Det gælder især på de finansieringsfølsomme udgiftsområder, kultur og fritid, vejvæsen, børneoplysning, folkeskoler og ældreomsorg.

Den økonomiske tilpasning af driften er især sket i regnskab 2010 og fortsætter i budget 2011, hvor besparelser på anlæg samt forbrug af likvide aktiver ikke længere var tilstrækkelige til at afbalancere kommunernes budgetter, som krævet i styrelsesloven.

Fra 2007-2010 voksede likviditeten opgjort efter kassekreditreglen i den tilgodesete fjerdedel af landet fra 37 % til over 46 % af kommunernes samlede likvide beholdning – altså betydeligt over en fjerdedel af likviditeten, medens likviditeten i den ramte fjerdedel af landet faldt fra 18 % til 13 % - altså betydeligt under en fjerdedel af likviditeten. Opgjort som dagens beholdning havde de ramte kommuner negativ likvid beholdning pr. 1 januar 2010, medens de tilgodesete kommuner havde 74 % af den samlede likvide beholdning i kommunerne.

Konklusionen på dette afsnit er:

- *At tilpasning til ændrede finansieringsvilkår indledningsvis medfører tilpasning af likvide aktiver og anlægsudgifter og efterfølgende slår igennem på de samlede driftsudgifter*
- *At udgifterne til indkomstoverførsler og socialt præget service udvikler sig uafhængigt finansieringsvilkårene*
- *At tilpasningen af driftsudgifterne stort set udelukkende sker på de serviceprægede og de finansieringsfølsomme udgiftsområder, ældreomsorg, administration, folkeskoler og vejvæsen, som desuden tilpasses for at modvirke udviklingen i overførselsindkomster og socialt prægede serviceudgifter*
- *At kvaliteten i tilskuds- og udligningssystemet derfor ikke kun kan vurderes ved sammenligning af de samlede udgifter med det samlede udgiftsbehov, idet kommunerne for at skabe balance i budgetterne tilpasser serviceudgifterne til finansieringsmulighederne.*

3.5 Høje udgifter skyldes ikke kun højt udgiftsbehov

En kommune kan have højt udgiftsniveau af flere årsager:

- Højt reelt udgiftsbehov,
- Høj efterspørgsel efter service / kvalitet i service fra borgerne ud over reelle udgiftsbehov (efterspørgselseffekt)
- Let adgang til at finansiere højere udgifter ud over det reelle udgiftsbehov (udbudseffekt)
- Lav effektivitet, som fordyrer dækning af udgiftsbehovet.

Det reelle udgiftsbehov kendes ikke, men forsøges beregnet så godt som muligt på baggrund af analyser af kommunernes faktiske udgifter.

I betænkning 1437 om et nyt udligningssystem formuleres det i 2004 således: "Ved udligning af udgiftsbehov udlignes forskelle i kommunernes beregnede udgiftsbehov, dvs. forskelle, der kan henføres til forskelle i alderssammensætning, social struktur mv. Det er ikke forskelle i kommunernes faktiske udgifter eller efterspørgsel, der udlignes, men derimod forskelle, der skyldes objektive forhold. Forskelle i udgifterne, som skyldes det valgte serviceniveau, forskelle i effektivitet mv. udlignes således ikke."

Højere udgifter som følge af reelt højere udgiftsbehov bør naturligvis påvirke beregningen af udgiftsbehovet, og give anledning til udligning.

Højere udgifter som følge af let adgang til finansiering, ineffektivitet eller efterspørgsel som følge af forskelle i borgenes krav, bør derimod ikke påvirke beregningen af udgiftsbehovet og bør ikke give anledning til udligning.

Den beskrevne udgiftsudvikling i foregående afsnit i kommuner, som er tilgodeset af manglende præcision i det sociale udgiftsbehov, er en udbudseffekt og bør eksempelvis ikke påvirke beregningen af disse kommuners udgiftsbehov og give anledning til yderligere udligning til disse kommuner.

Generelt har flere bykommuner større sociale udfordringer end landkommuner. Samtidig har mange bykommuner højere indkomstniveau end landkommuner. Bykommunerne har derfor både højere udgifter som følge af de sociale udfordringer og samtidig højere udgifter som følge af den lettere adgang til at finansiere udgifterne over indkomstskatterne.

Betydningen for udgifterne af de sociale udfordringer kan kun beregnes præcist, hvis man er opmærksom på effekten af de højere skatter. Dette gøres ved at medtage indtægterne i analysen, men isolere effekten derfra inden udgiftsbehovet beregnes.

Finansieringsudvalget har forsøgt at holde de såkaldte udbuds- og efterspørgselseffekter adskilt fra udgiftsbehovene, ved at isolere disse effekter i sine tidligere analyser. Både udbuds- og efterspørgselseffekter har været søgt isoleret ved hjælp af udskrivningsgrundlaget i Finansieringsudvalgets regressionsanalyser af serviceudgifter i 1998.²

De 6 østjyske kommuner har peget på, at denne metode ikke er tilstrækkelig, idet manglende isolering af øvrige finansieringsindtægter ligeledes påvirker analyse-resultaterne i betydeligt

² Jf. Betænkning om kommunernes udgiftsbehov nr. 1361, 1998, f.eks. side 140.

omfang. De 6 kommuner har sammenlignet analyser af samtlige udgiftsområder ved isolering af effekten fra udskrivningsgrundlaget henholdsvis ved isolering af effekten fra samtlige finansieringsmuligheder. Sammenligningen viser, at udskrivningsgrundlaget kun opfanger en mindre del af den samlede udbuds-effekt. Hvis man ikke opfanger og isolerer effekten af alle finansieringsindtægterne, vil de sociale udfordringer komme til at opfange udbudseffekten fra de udeladte finansieringskilder og resultatet blive misvisende.

Kommuners finansieringsmuligheder bestemmes ikke udelukkende af borgernes skattepligtige indkomster.

Hertil kommer ikke alene de øvrige skatter og afgifter, grundskyld, aktieselskabsskat og dækningsafgift. Selve udligningssystemets præcision og opbygning har også betydning med udbuds-effekt på kommunernes udgiftsniveau.

Den del af udligningen, som modsvares af det reelle udgiftsbehov, skal naturligvis ikke isoleres som udbuds-effekt. Hvis man gjorde det, ville det modvirke den ønskede udligning.

Men i det omfang udligningen tilfører forskellig finansiering til kommuner, som før udligning har samme økonomiske situation, bidrager udligningen med en udbuds-effekt, som bør isoleres.

Analyserne i afsnit 3.4 viste, at manglende præcision i udligningsordningen faktisk har en udbudseffekt, idet tilgodesete og ramte kommuners udgifter har udviklet sig meget forskelligt.

Men der er flere udbuds-effekter fra udligningssystemet selv.

Hvis eksempelvis en kommune som Favrskov havde været beliggende i hovedstadsområdet, ville kommunen i 2009 have modtaget 125 mio. kr. eller næsten 3.000 kr. pr. indbygger mere i tilskud og udligning end kommunen faktisk gør med sin jyske beliggenhed.

Med de ekstra finansieringsindtægter ville Favrskov Kommune muligvis have en lidt lavere skatteprocent, men især ville driftsudgifterne formentlig have været højere og ikke landets laveste.

Figur 4 Hvis Favrskov Kommune kunne flyttes til hovedstadsområdet, ville kommunen modtage 125 mio. kr. mere i tilskud og udligning



Hovedstadsudligningen er langt mere effektivt udlignende end udligningen i resten af landet, fordi udligningsprocenten beregnes af hele det strukturelle underskud, modsat ordningen for tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud, som gælder i resten af landet.

Derfor modtager hovedstadskommuner med strukturelt underskud, en betydelig højere udligning end en kommune med tilsvarende økonomiske vilkår i andre dele af landet. Dette fører naturligvis til højere udgifter i hovedstadskommunen end i den tilsvarende kommune, jf. eksemplet med Favrskov Kommune og en tilsvarende kommune i hovedstadsområdet.

Hovedstadsudligningen giver derfor anledning til en udbuds-effekt, som påvirker udgifterne i en del af kommunerne i hovedstadsområdet og dermed påvirker beregningerne.

I afsnit 3.2 vist, at storbykommuner har mere i finansiering end andre kommuner som følge af lav vægtning af det aldersbetingede udgiftsbehov. Storbyerne har dermed mulighed for at finansiere højere driftsudgifter end kommuner med i øvrigt tilsvarende økonomiske vilkår.

I afsnit 3.3 vist, at nogle kommuner har ekstra 5.000 kr., mens andre kommuner mangler 3.000 kr. i beregnet socialt udgiftsbehov som følge af manglende præcision heri.

Disse forhold trækker alle i næsten samme retning, at storbyerne og modtagere af hovedstadsudligning har betydeligt bedre finansieringsmulighed end kommuner med tilsvarende udgiftsbehov i andre dele af landet.

Da de samme kommuner ofte har betydeligt højere indtægter fra selskabsskatter, dækningsafgifter og grundskyld end andre, betyder det naturligvis betydeligt højere udgifter i disse kommuner end de ellers ville have.

De højere finansieringsindtægter påvirker ikke udgifterne til overførselsindkomster. Men de højere udgifter påvirker serviceudgifterne. Derfor vil analyser af netop serviceudgifterne nødvendigvis blive fordrejet, hvis analyserne ikke isolerer samtlige disse udbuds-effekter.

Finansieringsudvalgets senest anvendte analysemetode fra 1998 tager kun højde for udbudseffekten ud fra udskrivningsgrundlaget, men ikke udbudseffekt fra alle øvrige finansieringsindtægter.

De 6 østjyske kommuners sammenligning af metoden, som anvendt af Finansieringsudvalget i 1998 med en metode, hvor der tages højde for effekten af kommunernes frie ressourcer, viser betydelige konsekvenser. Når de samlede frie ressourcer isoleres, viser beregningen, at det modelberegnete udgiftsbehov i kommuner med landets højeste udgiftsbehov bør sænkes med op imod 6.000 kr. pr. indbygger svarende til op imod 10 %. Omvendt bør udgiftsbehovet øges med op mod 2.000 kr. i landets udkantskommuner.

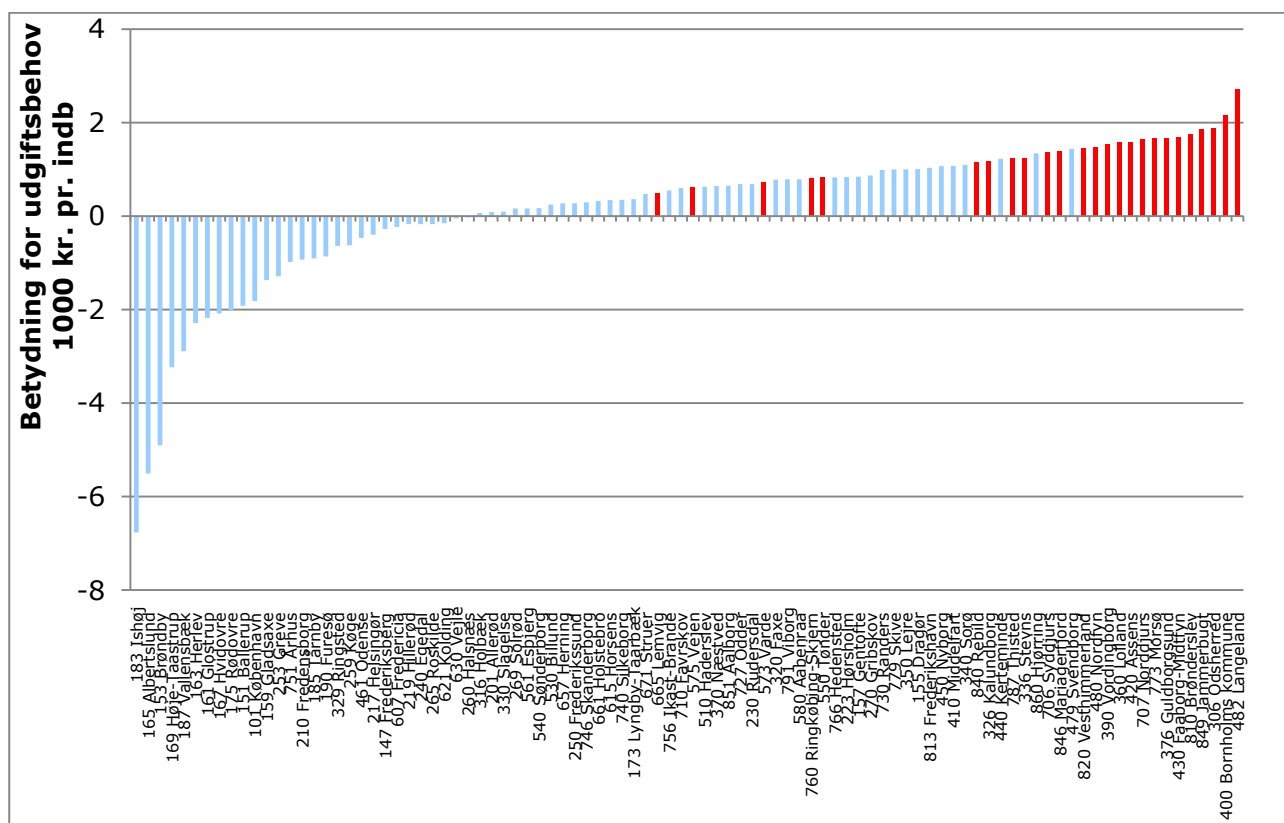
De frie ressourcer, hvis udbuds-effekt her er isoleret, er de penge, der er til overs eller mangler, når udgifter svarende til det beregnede udgiftsbehov er betalt. Altså de penge, som enten kan hæve eller sænke udgiftsniveauet i kommunen i forhold til udgiftsbehovet.

Den mangelfulde isolering af effekter af flere ressourcer er til fordel for nogle af storbyerne og en del af hovedstadsområdet, som har høje værdier på kriterier, der varierer med bymæssighed. Det

gælder specielt "Familier i visse boligtyper" og "Indvandrere". Denne sammenhæng er nærmere beskrevet i rapporten om ressourcevariables påvirkning af regressionsanalyser.³

Betydningen for det beregnede udgiftsbehov fremgår af Figur 5, hvor udkantskommunerne er fremhævet med røde søjler. Den manglende isolering af disse ressourceeffekter flytter således udligningskroner fra udkantskommunerne til hovedstadsområdet, som følge af, at udkantskommunerne får beregnet for lavt, medens udgiftsbehovet i de nævnte kommuner i hovedstadsområdet beregnes for højt.

Figur 5 Udkantskommuner får beregnet lavere udgiftsbehov som følge af manglende isolering af finansieringseffekter i hidtidige analyser



Den udligningsmæssige konsekvens af, om udbudseffekten kun isoleres ved hjælp af udskrivningsgrundlaget, eller om den isoleres ved hjælp af de samlede frie ressourcer, har stor betydning for den endelige udligning.

Ved isolering af udbuds-effekten af alle de frie ressourcer, ville 2,1 mia. kr. i tilskud og udligning tilføres andre kommuner, heraf ville 1,1 mia. kr. tilføres udkantskommunerne.⁴

³ Problemet opstår, fordi disse to kriterier har høje værdier i samme kommuner, som har høje finansieringsindtægter, som bidrager til frie ressourcer og omsættes til høje driftsudgifter - og modsvarende lave værdier i de kommuner, som har negative frie ressourcer. Når de frie ressourcer ikke medtages og isoleres i regressionsanalyserne, vil de to kriterier "overtage" forklaringskraften fra de frie ressourcer for at levere det mest regressionsresultat, som har de mindste uforklarede restled (OLS-metoden).

Efter opdrag fra Finansieringsudvalget fremlagde COWI i 2010 regressionsanalyser af udgiftsområderne dagpasning, skole og ældre med henblik på afdækning af socialt betingede udgifter på disse serviceområder.

Desværre er disse analyser foretaget helt uden isolering af udbudseffekter, hvorved det ikke kan afgøres, i hvilket omfang de fundne sammenhænge dækker over forskelle i udgiftsbehov eller om de dækker over udbudseffekter.

Konklusionen på dette afsnit er:

- *At det ikke kun er højt udskrivningsgrundlaget, men også høj grundskyld, dækningsafgifter og selskabsskatter, som finansierer højere udgifter i nogle kommuner.*
- *At højere udgifter også finansieres i nogle kommuner ved hjælp af den stærkere udligning i hovedstadsområdet, ekstra udligning som følge af lav vægtning af aldersbetinget udgiftsbehov og af manglende præcision i det sociale udgiftsbehov*
- *At hidtidige analyser bag udligningsordningen ikke har isoleret den udgiftsmæssige betydning af de nævnte finansieringskilder, bortset fra udskrivningsgrundlaget – og dermed fortolket de højere udgifter finansieret herfra som udgiftsbehov.*
- *At den manglende isolering af den udgiftsmæssige betydning af samtlige ekstra finansieringskilder tilgodeser en del af hovedstadskommunerne og enkelt øvrige kommuner og især på bekostning af udkantskommunerne.*
- *At manglende isolering af samtlige ekstra finansieringskilder er af meget stor økonomisk betydning, idet den kan give anledning til ubegrundet omfordeling af 2,1 mia. kr. ud af udligningsordningens samlede omfordeling på 10,5 mia. kr.*

⁴ Disse beregninger er udført med normaludgiftsmetoden på 2009 data og viser dermed den risiko for fejl i analyse-grundlaget, som Finansieringsudvalget står overfor i de igangværende analyser på historiske år, såfremt Finansieringsudvalget ikke isolerer udbudseffekten af samtlige frie ressourcer.

De økonomiske konsekvenser

I de foregående afsnit er kort redegjort for virkningerne af den måde, udligningssystemet er indrettet på.

De samlede byrdefordelmæssige konsekvenser heraf kan kort opstilles således:

- At fiktiv indregning af værdien af landbrugsjord og manglende udligning af dækningsafgiftsgrundlag tilgodeser bykommuner på bekostning af kommuner med landdistrikter.
- At lav vægtning af aldersbetinget udgiftsbehov entydigt tilgodeser de store bykommuner på bekostning af resten af landet og især på bekostning af udkantskommunerne.
- At den manglende præcision klart tilgodeser bymæssige kommuner på bekostning af kommuner med landdistrikter
- At den manglende isolering af den udgiftsmæssige betydning af samtlige ekstra finansieringskilder tilgodeser en del af hovedstadskommunerne og enkelt øvrige kommuner og især på bekostning af udkantskommunerne.

De nævnte forhold har betydelig økonomisk konsekvens set i forhold til, at udligningsordningen samlet set omfordeler 10,5 mia.kr. i 2009, idet det er beregnet:

- At udligningen af fiktive værdier af landbrugsjord giver anledning til ubegrundet omfordeling af 0,4 mia. kr.
- At lav vægtning af aldersbetinget udgiftsbehov giver anledning til ubegrundet omfordeling af 1,0 mia. kr.
- At den manglende præcision giver anledning til ubegrundet omfordeling af 4,1 mia. kr.
- At manglende isolering af samtlige ekstra finansieringskilder er af meget stor økonomisk betydning, idet den kan give anledning til ubegrundet omfordeling af 2,1 mia. kr.

Folketinget har behandlet de økonomiske vilkår i udkantskommunerne ved flere lejligheder. Vanskelige økonomiske vilkår for udkantskommunerne forstærkes af de her nævnte problemstillinger.

De 6 østjyske kommuners analyser af udligningssystemet tyder stærkt på, at udkantskommunerne derimod er søgt tilgodeset gennem valg og vægtning af kriterier, jf. .

Figur 2, side 9 samt via udviklingen i puljen til ugunstigt stillede kommuner, idet denne pulje fik lov til at vokse fra ca. 2 mia. kr. i budget 2007 til 9 mia. kr. i regnskab 2009 inden ændring af udligningsordningen fastfrøs situationen i 2010.

Den samlede effekt heraf er imidlertid, at betydelige udligningsmidler flyttes fra udkantskommunerne til bykommunerne, samtidig med at udkantskommunerne tilføres midler finansieret af alle landets kommuner.

Om udkantskommunerne herefter samlet set er tilgodeset i rimeligt omfang er ikke afdækket af de 6 østjyske kommuners analyser, men nettoeffekten ser ud til at være, at mellem- og landkommuner udenfor hovedstadsområdet finansierer store ubegrundede udligningsbeløb til storbyerne.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i svar af 19. december 2011 til Kommunaludvalget i anledning af henvendelse fra de 39 kommuner skrevet, "at udligningssystemet og udgiftsbehovsopgørelsen skal ses i sin helhed, når systemets funktion skal vurderes".

Det forekommer imidlertid problematisk, hvis man kun kan foretage en sådan samlet sammenligning. Ved fremlæggelsen af lovforslaget om udligningsordningen i 2006 blev sammenhængen mellem sociale udgiftsbehov og faktiske socialudgifter netop fremhævet.

Hvis ikke det umiddelbart er muligt at foretage en sammenligning af de sociale udgifter med det sociale udgiftsbehov, er det en uheldig egenskab ved udligningsmodellen, idet uigennemsigtheden herved vanskeliggør en demokratisk indsigt med modellen.

De 6 østjyske kommuner har været opmærksom på de vanskeligheder, som er ved en sådan sammenligning og har i højere grad end ved Finansieringsudvalgets egen sammenligning forsøgt at imødegå vanskelighederne herved.

Uanset, om Økonomi- og Indenrigsministeriet og Folketinget er enig i de præcise resultater af de 6 østjyske kommuners beregninger, henledes opmærksomheden på en betydelig større vanskelighed ved at foretage den samlede vurdering.

Kommunerne er i henhold til styrelsesloven er pligtige til at sikre balance i budgetterne og må dermed tilpasse sig ændrede finansieringsvilkår. Dette betyder:

- At kvaliteten i tilskuds- og udligningssystemet ikke kan vurderes ved sammenligning af det samlede udgiftsbehov med de samlede driftsudgifter, idet eventuelle fejl i udligningssystemet kamufleres af kommunernes tilpasning af serviceudgifterne til de givne finansieringsvilkår.
- At tilpasningen af driftsudgifterne stort set udelukkende sker på serviceprægede og finansieringsfølsomme udgiftsområder som f.eks. ældreomsorg, administration, folkeskoler og vejvæsen
- At serviceniveauet på disse områder herudover tilpasses for at modvirke udviklingen i overførselsindkomster og nødvendige og socialt prægede serviceudgifter