

Udligning: Det er tid til et serviceeftersyn

Udligningssystemet er langt fra perfekt. Men det er bedre end rygget – og en del af kritikken af systemet rammer ved siden af.

Udligningssystemet er kompliceret at gennemskue, og det bør med jævne mellemrum udsættes for et serviceeftersyn. Serviceeftersyn er nødvendige, fordi de kriterier, den virkelighed og de indikatorer, som udligningen er baseret på konstant er under forandring. Den seneste reform blev vedtaget i 2020. På daværende tidspunkt var de mest aktuelle data fra 2018, og reformen var ikke fagligt underbygget på samme måde som tidligere reformer.

Der er sket meget siden 2018, som har betydning for den mellemkommunale udligning, og den manglende faglige underbygning af reformen kalder i den grad på et serviceeftersyn. Jeg vil nedenfor nævne et konkret eksempel på, hvorfor det er påkrævet med et serviceeftersyn.

Først vil jeg dog kommentere på en aktuell kritik af udligningssystemet, som jeg finder uberettiget. I forbindelse med en høring i Folketingets Indenrigsudvalg den 28 februar i år gengav en af oplægsholderne en kritik af udligningssystemet, som konsulentfirmaet Dataproces har regnet på.

Kritikken omhandler beregningen af de kommunale udgiftsbehov. De kommunale udgifter udlignes med 93 eller 95 % ud fra to forskellige fordelingsnøgler. Den ene fordelingsnøgle vedrører demografien, og skal kompensere for, at de forskellige aldersgrupper medfører forskellige kommunale udgifter. De mindste børn og de ældste ældre medfører flere udgifter i en kommune end de øvrige aldersgrupper. Udligningen skal således sikre, at en kommune med relativt mange små børn/ældre modtager penge i udligning mens en kommune med relativt få små børn/ældre skal aflevere til udligningen. Den demografiske udligning vægter med 67%.

Den anden fordelingsnøgle vægter med 33 %, og skal kompensere kommuner med mange sociale udfordringer med heraf afledte sociale udgifter. Kommuner med relativt få sociale udfordringer bidrager til denne ordning. Det giver sig selv, at der er megen fokus på, hvordan de sociale udfordringer kan måles på en objektiv måde, og uden at den enkelte kommune kan påvirke resultatet. Det er også til diskussion, hvordan de objektive kriterier bliver gjort op – validiteten i kriterierne. Men det er en anden diskussion.

Postulatet er, at den demografiske udligning underkompenseres ved, at "Pengene til de 33 procent i socioøkonomisk udgiftsbehov tages som en procentdel af udgiftsbehovet for alle aldersgrupper". (Citatet er fra NB Økonomi den 7/2 2024, og blev i sin substans gentaget under høringen den 28/2.) Men er det rigtigt ?

Svaret er, at citatet i sig selv er rigtigt. Men det er misvisende grænsende til manipulerende at fremstille problemstillingen på denne måde. Der er ikke tale om en systematisk underkompensation.

Beregningen af den demografiske udligning gennemføres ved at summere alle de kommunale udgifter, herunder udgifter til service, indkomstoverførsler og anlæg. Disse udgifter fordeles herefter på aldersgrupper. Udgifter, der ikke kan henføres til en given aldersgruppe fordeles proportionalt på alle alderstrin.

Pointen er, at det ikke alene er demografi, der udløser kommunale udgifter. Der er også andre forhold, som betyder noget for udgiftsniveauet i en given kommune, herunder ikke mindst de sociale forhold. Derfor

vægter demografien ikke 100 % selvom alle kommunale udgifter indgår i fordelingen af udgifterne på aldersgrupper.

Faktorenes orden er ligegyldig

Hvis man anerkender, at demografi ikke er den eneste objektive faktor, der forklarer forskelle i kommunernes udgiftsbehov, er den logiske konsekvens, at demografien ikke skal udlignes med 100 %.

Med udgangspunkt i at demografien er en afgørende faktor til forklaring af kommunernes udgifter, er næste trin at forklare, hvordan man beregner det demografiske udgiftsbehov. Det kan gøres på to forskellige måder, som fører til samme resultat.

Den ene fremstilling, som blev gengivet ved høringen den 28/2, fordeler samtlige kommunale udgifter på aldersgrupper, og trækker derefter de 33 % fra udgifterne på hver aldersklasse fra for at få en "pulje" til fordeling af de sociale udgifter. Det blev på høringen udlagt som om, at der bliver "taget" eller "underkompenseret" i de enhedsbeløb, der vedrører de dyreste aldersgrupper.

I erkendelse af, at det ikke alene er demografi, der fører til kommunale udgifter kan beregningen fremstilles på en anden måde. Hvis man tager de 67 % af samtlige kommunale udgifter og fordeler dem på aldersgrupper, så finder man frem til nøjagtigt de samme enhedsbeløb pr. aldersklasse, som i den første beregning.

Det er således – efter min opfattelse – misvisende at påstå at beregningen fører til en underkompensation. Beregningen fører til et resultat, der er fuldt ud tilsigtet, når præmissen er, at demografien skal vægte med 67 %.

Hvorfor er vægtningen konstant

Det sidste kan der være grund til at dvæle ved. For det første hvorfor er den demografiske vægt præcist 67 %. ? Man kan ikke finde et svar herpå i de rapporter, der har forberedt den seneste reform.

For det andet, hvorfor er vægten fastlåst, når de kommunale udgifter udvikler sig som følge af konjunkturudvikling, opgaveglidning mellem stat, regioner og kommuner osv. Faktisk har konjunkturudviklingen herunder beskæftigelsessituationen været mere positiv end man kunne forvente tilbage i 2020. Det kunne tale for, at demografien skulle vægte marginalt højere end 67 %. Omvendt er der ingen mekaniske, der sikrer øget vægtning af de sociale udgiftsbehov, hvis beskæftigelsessituationen vender og ledigheden herunder ikke mindst jobmulighederne for de ikke-forsikrede ledige udvikler sig negativt.

Jeg vil ikke argumentere for en vilkårlig justering af vægtene. Den kommunale udligning af udgifterne flytter imidlertid så kolossalt mange penge mellem kommunerne, at det er vigtigt, at den til enhver tid anvendte vægtning af demografien overfor andre forhold er gennemskuelig og kendt. Jeg finder det særdeles fornuftigt, at et serviceeftersyn af udligningen af udgiftsbehovene forholder sig til størrelsen af de forskellige vægtninger (demografi vrs sociale forhold) samt sikre, at der løbende kan ske justeringer af vægtningerne i takt med at virkeligheden ændrer sig.

Selskabsskat – akut behov for serviceeftersyn

I forbindelse med høringen den 28/2 blev der nævnt flere eksempler på forhold, der taler for et snarligt serviceeftersyn af den aktuelle udligning. På et område er der et akut behov for et serviceeftersyn af udligningen. Det vedrører den særlige udligning af selskabsskatten, hvor 50% af det kommunale

selskabsskatteprovenu udlignes. Selskabsskatten er aktuelt på 22 %. Ca. 1/7-del af provenuet tilfalder kommunerne, resten tilfalder staten. Hvis en virksomhed har et overskud, der vokser med 100 mia. kr. skal der betales 22 mia. kr. skat, hvoraf lidt over 3 mia. kr. går i de kommunale kasser. Lidt over 1,5 mia. kr. udlignes, mens resten tilfalder de kommuner, hvor virksomheden har aktiviteter. Staten modregner naturligvis den øgede skatteindtægt i balancetilskuddet til kommunerne.

Eksemplet er ekstremt, men meget tæt på den økonomiske virkelighed i dagens Danmark. Novo Nordisk har i 2022 fremlagt et fantastisk regnskab, og det er allerede oplyst, at det vil stige til et endnu bedre resultat i 2023. Selskabsskatten udbetales til kommunerne tre år efter skatteåret. Det betyder, at Novo Nordiskes markant stigende selskabsskat i 2022 og 2023 udbetales til kommunernes i henholdsvis 2025 og 2026 samtidig med, at beløbene modregnes i balancetilskuddet.

Herved opstår der en situation, hvor mere end 90 kommuner får et betydeligt tab på ordningen i kraft af modregningen i balancetilskuddet, mens et lille fåtal af 3-5 kommuner får en stor gevinst.

Det er naturligvis særdeles positivt for dansk økonomi, at det går så godt for Novo Nordisk. Men det er fuldstændigt uholdbart, at denne udvikling påvirker økonomien voldsomt negativt i hovedparten af landets kommuner – mens en håndfuld kommuner scorer jackpot. Der er i den grad brug for en øjeblikkelig korrektion enten i form af en særlov, en regulering af udligningsprocenten eller et andet tiltag, som kan fjerne denne utilsigtede skævvridning af udligningen.

Eksemplet illustrerer, at det er stærkt påkrævet at give udligningssystemet et serviceeftersyn.