

Det nye kommunale finansieringssystem

De første erfaringer med det kommunale udligningssystem

Rapport udarbejdet af
Favrskov, Hedensted,
Odder, Skanderborg,
Silkeborg og Syddjurs kommuner

Februar 2009

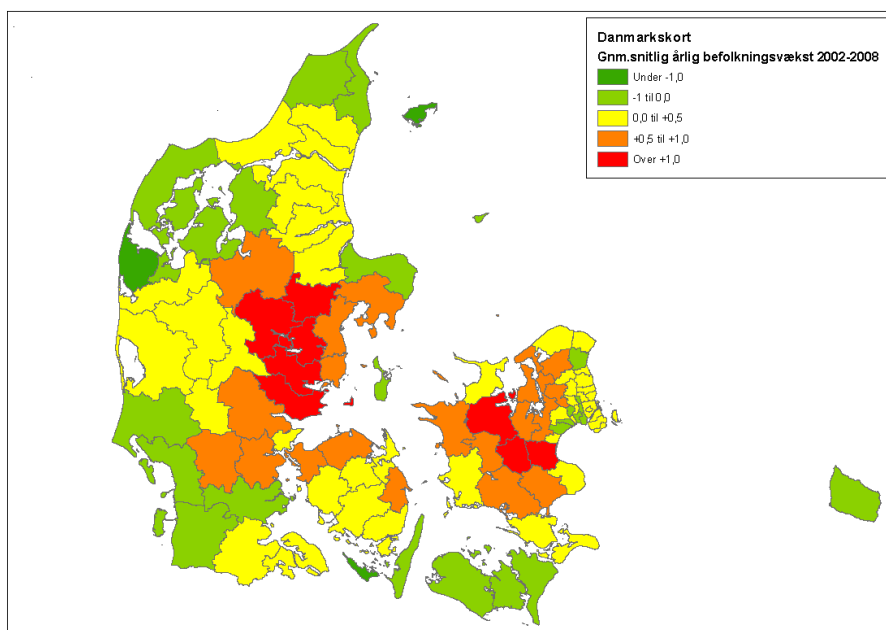
Indholdsfortegnelse

1. Baggrund	3
2. Sammenfatning.....	5
3. Uddybende vurderinger og anbefalinger.....	7
Appendiks.....	17
Bilagsoversigt.....	22
Bilag 1. Kommissorium.....	23
Bilag 2. Arbejdsgruppens sammensætning.....	25
Bilag 3. Ændring i balancetilskuddet påvirker byrdefordelingen	26
Bilag 4. Kriteriet "Nedgang i folketallet" udligner vilkårligt	36
Bilag 6. Opgørelsestidspunkt for udgiftsbehovsdata	50
Bilag 7. Udsving i det socioøkonomiske indeks.	56
Bilag 8. Udligningstab af produktionsjord.....	62
Bilag 9. Redegørelse for anvendte beregningsmodel	64

1. Baggrund

Befolkningsvæksten i de østjyske kommuner har igennem en årrække ligget væsentligt over landsgennemsnittet, jf. figur 1. Udviklingen afspejler den naturlige dynamik i erhvervslivets og befolkningens bosætningsmønster, og at vækstkommunerne gennem deres planlægning har understøttet disse lokaliseringspræferencer. Sidstnævnte er vitalt, fordi der uden et medspil fra vækstkommunerne ville være negative følgevirkninger for dynamikken i erhvervsudviklingen.

Figur 1. Kommunefordelt gennemsnitlig befolkningsvækst, 2002-2008.



For hovedparten af de østjyske vækstkommuner har det været en betydelig udfordring at sikre balance i økonomien i de første år efter kommunalreformen. På den baggrund har en arbejdsgruppe med deltagelse af kommunerne Favrskov, Hedensted, Odder, Silkeborg, Skanderborg og Syddjurs foretaget en fælles analyse af kommunernes rammebetingelser i det nuværende finansieringssystem. Arbejdsgruppens kommissorium fremgår af bilag 1.

Intentionen med det nye finansieringssystem var, at bloktilskuddet til kommunerne skulle fordeles efter befolkningstal. De seks kommuners befolkningsandel er vokset fra 5,4 pct. i 2007 til 5,6 pct. i 2009. Tilskudsandelen er imidlertid faldet fra 4,9 pct. i 2007 til 4,7 pct. i 2009. Forskellen udgør ca. 250 mio. kr. i 2009

Udgangspunktet for arbejdet – og hovedfokus i rapporten – har været vækstkommunernes rammebetingelser og dynamikken i finansieringssystemet. Selv om det grundlæggende regelsæt er uændret fra år til år er finansieringssystemet således ikke statisk. Rapporten giver eksempler på at den dynamik, der ligger i systemets tekniske indretning for de enkelte kommuner kan have mærkbare økonomiske konsekvenser. Nogle af disse synes at være systematiske (hvilket kan bidrage til egentlige skævheder) mens andre fremstår mere tilfældige (hvilket til gengæld bidrager til at øge budgetusikkerheden).

Foranlediget af, at kommunerne fra 1. august 2009 overtager det fulde opgave- og finansieringsansvar for beskæftigelsesindsatsen har arbejdsgruppen også inddraget mere generelle overvejelser om finansieringssystemets indretning. Jf. bilag til Finanslovsaftalen for 2009 må det

formodes, at kommunernes overtagelse af ansvaret for beskæftigelsesindsatsen vil give anledning til større justeringer i finansieringssystemet, end der var oprindeligt var lagt op til i det kommissorium Finansieringsudvalget har haft for sit arbejde i 2008/09. Dette blev bekræftet af Finansministeren på Kommunaløkonomisk Forum den 9. januar.

2. Sammenfatning

Arbejdsgruppens konklusioner og anbefalinger er neden for sammenfattet i oversigtsform, mens det efterfølgende afsnit uddyber de enkelte forhold. Helt overordnet er vurderingen, at der i det nye finansieringssystem er en række forhold, som systematisk virker til ugunst for vækstkommunerne. Herudover kan det konstateres, at der på blot to år - fra 2007 til 2009 - er flyttet meget store beløb mellem landets kommuner – i nogle tilfælde af en størrelse, som ligger ud over ”tålegrænsen” for byrdefordelingseffekterne i forbindelse med kommunalreformens gennemførelse. Disse forskydninger har betydet et tab for fem af de seks vækstkommuner.

1. Arbejdsgruppen finder, at finansieringssystemets kompleksitet og uigennemsigthed udgør en selvstændig problemstilling. Blandt andet stilles en del kommuner i hovedstadsområdet bedre end kommuner uden for hovedstadsområdet – selv om deres forudsætninger i øvrigt er helt ens. De seks kommuner ville således alle have en betydelig økonomisk gevinst ved en hypotetisk deplacering til Øresundskysten eller Køge Bugt. Geografisk beliggenhed spiller således en selvstændig rolle i finansieringssystemet. Det gør det derimod ikke for borgernes forventninger til serviceniveauet.
2. De justeringer af finansieringssystemet, som skal politisk forhandles til foråret, bør derfor bidrage til et mere enkelt system med større robusthed og bedre gennemsigthed. Et mere ensartet udligningsniveau for alle kommuner, herunder en afskaffelse af hovedstadsudligningen, ville være et markant skridt i den retning. Det ville indebære en række fordele, herunder
 - Mindre budgetusikkerhed for den enkelte kommune.
 - Lige vilkår *efter udligning* for kommuner i og uden for hovedstadsområdet, som er ens stillet *før udligning*.
 - Fjernelse af eksisterende forvriddningseffekter. Det nuværende system er således kendetegnet ved, at relativt få kommuner – deriblandt fem af de seks vækstkommuner – har en marginal udligningsgrad som er væsentligt lavere end alle andre kommuner.
3. Finansieringsudvalget under Velfærdsministeriet forbereder p.t. grundlaget for justeringer af finansieringssystemet. Kommunernes overtagelse af beskæftigelsesindsatsen nødvendiggør formentligt forholdsvis væsentlige justeringer. Selv om hovedanbefalingen er en væsentlig forenkling, jf. oven for, har arbejdsgruppen også drøftet en række mere partielle justeringer. I den forbindelse er det arbejdsgruppens vurdering, at
 - Der ved opgørelsen af udgiftsbehov bør anvendes mere aktuelle (ikke så gamle) tal, end i dag. Den nuværende praksis indebærer et provenutab på over 60 mio. kr. årligt for de seks kommuner.
 - Der fremadrettet bør tages højde for, at vækstkommunerne har særligt høje udgiftsbehov på anlægssiden. De seks kommuner har således ekstra udgiftsbehov som ikke kompenseres i finansieringssystemet, svarende til en manglende compensation på ca. 50 mio. kr.
 - Kriteriet *nedgang i befolkningstal*, som indgår i opgørelsen af de sociale udgiftsbehov, ikke er velbegrunder og indebærer en systematisk forfordeling af kommuner med vedvarende vækst i befolkningstallet. Kriteriet betyder, at der for den enkelte kommune kan være en økonomisk fordel ved at have nedgang i befolkningstallet frem for en

stigning. Dette er paradoksalt, især henset til den manglende kompensation for vækstkommuners særlige udgifter på anlægssiden, jf. forrige punkt.

- Der bør foretages en justering af den måde, hvorpå de afgiftspligtige grundværdier indregnes i kommunernes udskrivningsgrundlag. Disse indgår disse i fuldt omfang, selv om der for produktionsjord til landbrug og skovbrug alene kan opkræves en reduceret grundskyld. Det betyder, at der udlignes for en skatteværdi, som den enkelte kommune ikke har mulighed for at opkræve. De eks kommuner har et tab herved på skønsmæssigt 25 mio. kr., hvoraf knapt halvdelen vedrører Syddjurs kommune.
4. Det er vitalt for vækstkommunerne, at muligheden for selvbudgettering fastholdes.
 5. Dynamikken i det nye finansieringssystem har betydet et indtægtstab på 65-70 mio. kr. for de seks kommuner fra 2007 til 2009. Heraf skyldes ca. 30 mio. kr. skatteomlægningen *Lavere skat på arbejde*, selv om omlægningen er neutral for kommunerne under ét.
 6. Det kan forudses, at finanskrisen som følge af finansieringssystemets indretning vil medføre et tab for vækstkommunerne - også selv om kommunerne samlet set holdes skadesløse. Tabets størrelse afhænger selvsagt af krisens dybde, men 50 mio. kr. eller mere årligt er ikke usandsynligt.
 7. Ændringer i de beregnede socioøkonomiske udgiftsbehov fra 2007 til 2009 har store budgetvirkninger, men ofte afspejler de ikke reelle ændringer i udgiftsbehov.

Der henvises til appendiks bagest for en oversigt over beregningsresultater.

3. Uddybende vurderinger og anbefalinger

Fortsat selvbudgettering er vitalt for vækstkommunerne

Med højere befolkningsvækst følger en højere vækst i skattegrundlaget, men også et relativt højere demografisk betinget udgiftspres samt behov for et større anlægsprogram. Vækstkommunerne er i sagens natur nødt til at afholde de merudgifter, som følger med væksten. Flere børn i førskolealderen øger behovet for daginstitutionspladser og pædagogtimer osv.

Derfor er det helt afgørende, at provenuet fra kraftigere vækst i skattegrundlaget også tilfalder kommunerne selv. Alternativet vil være et permanent balanceproblem, hvor man ville være tvunget ind i en negativ spiral med årlige serviceforringelser.

Siden 1996 har kommunerne kunnet vælge mellem et statsgaranteret niveau for udskrivningsgrundlaget eller at selvbudgettere dette. Muligheden for selvbudgettering sikrer netop, at provenuet fra en højere vækst i udskrivningsgrundlaget tilfalder væstkommunerne selv.

I forbindelse med kommunalreformen fremsatte regeringen i foråret 2006 lovforslag om at ophæve selvbudgetteringsmuligheden og dermed gøre statsgarantiordningen obligatorisk for alle kommuner. Forslaget mødte kritik og blev dengang taget af bordet, men spørgsmålet indgår nu igen i kommissoriet for Finansieringsudvalgets arbejde med at forberede et serviceeftersyn af finansieringsreformen.

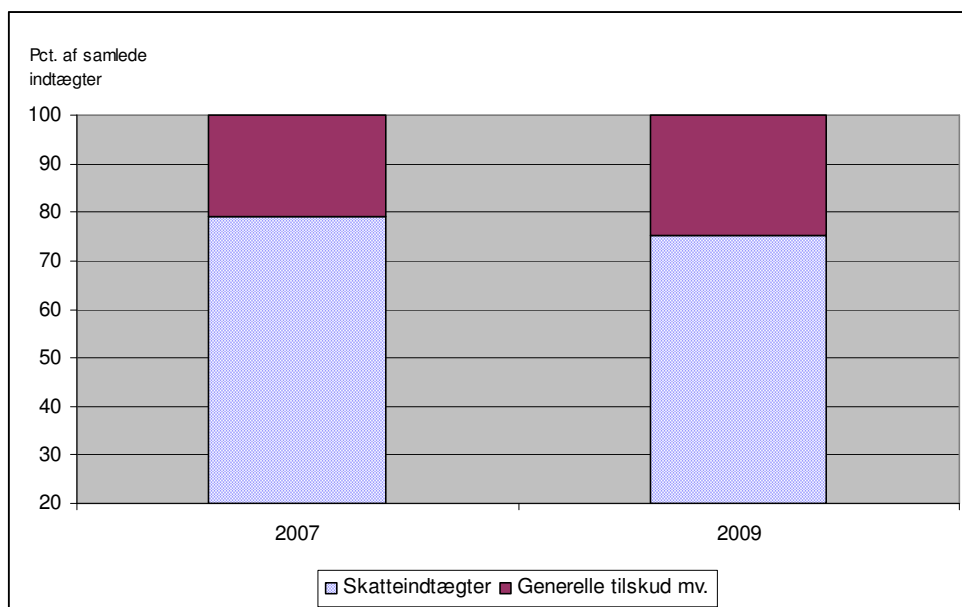
At spørgsmålet dukker op igen udspringer formentlig af et ønske om at man fra centralt hold har bedre styring med kommunernes indtægter. De samme argumenter imod forslaget, som har været fremme tidligere, gælder imidlertid stadig. En obligatorisk statsgarantiordning fjerner sammenhængen mellem ændringer i indtægter og udgifter for væstkommunerne.

Det vil reelt betyde, at kommunerne kun har mulighed for at finansiere de af væksten afledte merudgifter ved at reducere serviceniveauet for de borgere, som allerede er bosiddende i kommunen. Det kan føre til en revurdering i kommunerne af, om det i det hele taget er forsvarligt at tilrettelægge en vækstorienteret planlægning.

Finansieringssystemet har iboende forvriddningseffekter

Kommunernes finansieringsside består væsentligst af skatter samt generelle tilskud og udligning. Fra 2007 til 2009 er der sket en vægtforskydning på landsplan, idet skatteprovenuets andel falder med 3,8 pct.enheder – baseret på forudsætningerne i økonomiaftalerne for de respektive år. Det svarer til, at der er flyttet 10,9 mia. kr. fra skat til tilskud og udligning mv.

Figur 2. Kommunernes finansiering. Økonomiaftaleforudsætninger.



Dette har betydning, fordi de to finansieringselementer ikke fordeles på samme måde mellem kommunerne. Hvis de 10,9 mia. kr. blev fordelt på samme måde i 2009 som i 2007 ville de seks kommuner i år have haft et ekstra provenu på 67 mio. kr. Ændringen skyldes blandt andet skatteomlægningen *Lavere skat på arbejde*, jf. boks 1.

Generelt er det sådan, at kommuner med en lav marginal udligningsgrad oplever et tab i perioder hvor der som følge af lav vækst i udskrivningsgrundlaget sker en forskydning fra skat til bloktilskud. Det modsatte vil være tilfældet i perioder med høj vækst i udskrivningsgrundlaget.

Det betyder f.eks., at de samme kommuner vil opleve et yderligere økonomisk tab som følge af finanskrisen, selv hvis det antages, at denne i udgangspunktet rammer alle kommuner ens og at kommunerne samlet set kompenseres fuldt ud via en forhøjelse af balancetilskuddet.

Boks 1. Skatteomlægningen *Lavere skat på arbejde* forfordeler vækstkommunerne

Skatteomlægningen, som gennemføres i 2008 og 2009, indebærer en forhøjelse af personfradraget og beskæftigelsesfradraget, og dermed en indsnævring af det kommunale udskrivningsgrundlag. I forhold til tilskuds- og udligningssystemet bevirker skatteomlægningen dermed en stigning i de beregnede strukturelle underskud, som er grundlaget for opgørelsen af tilskud og udligning.

Tabet af skatteprovener på tværs af landets kommuner som følge af *Lavere skat på arbejde* er forholdsmæssigt af samme størrelse, og kommunerne er samlet set kompenseret fuldt ud for omlægningen. Men på grund af den tekniske indretning

af finansieringssystemet fordeles kommuner med en lav marginal udligningsgrad, herunder fem af de seks væstkommuner. I det konkrete tilfælde ville en fordeling af kompensationen efter beskatningsgrundlaget have stillet kommunerne ens.

Skatteomlægningen indeholder to elementer, som påvirker kommunernes beskatningsgrundlag.

For det første forhøjes beskæftigelsesfradraget fra 2,5 pct. i 2007 til 4,0 pct. i 2008 og yderligere til 4,25 pct. i 2009. Det maksimale fradrag hæves til 13.100 kr. i 2009. For det andet forhøjes personfradraget med 1.000 kr. over to år.

I henhold til lovbemærkningerne udgør det afledte provenutab for kommunerne under ét godt 4,1 mia. kr. (2008-pris- og lønniveau). I Økonomiaftalen for 2009 er provenutabet endeligt opgjort til 4,6 mia. kr., hvilket kommunerne kompenseres for via balancetilskuddet.

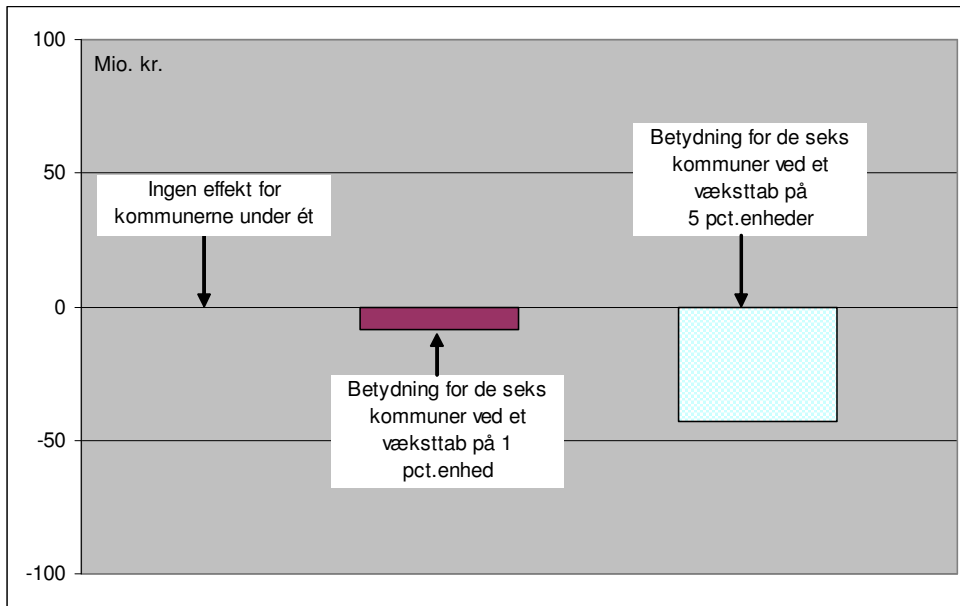
Ændringerne svarer til en indsnævring af kommunernes udskrivningsgrundlag med 2,5 pct. og en tilsvarende reduktion af udskrivningen

Størrelsen af tabet afhænger af, hvor kraftigt finanskrisen påvirker kommunernes skattegrundlag. Det kan skønnes, at for hver procentenhed skattegrundlaget viger, vil de seks kommuner opleve et indtægtstab på knapt 9 mio. kr., selv hvis kommunerne samlet set holdes skadesløse via en modsvarende forhøjelse af balancetilskuddet.

Det er et rimeligt mindstekrav til finansieringssystemet, at udefra kommende ændringer – f.eks. omlægninger af skattesystemet eller generelle konjunkturerffekter – som i udgangspunktet påvirker kommunerne ens før udligning også gør det efter udligning. Det opfylder finansieringssystemet ikke – og i den forstand har systemet en række indbyggede forvriddningseffekter.

Arbejdsgruppen anbefaler, at det fremadrettet overvejes at neutralisere byrdefordelingseffekter, der udspringer fra indtægtssiden – enten som følge af ændrede skatteregler eller som følge af generelle konjunkturerffekter.

Figur 3. Effekt af finanskrisen ved fuld kompensation af fald i skatteindtægter med forhøjet balancetilskud. Mio. kr.



→ Se nærmere i bilag 3

Finansieringssystemet omfordeler fra kommuner med befolkningsfremgang til kommuner med tilbagegang.

I opgørelsen af det sociale udgiftsbehov indgår også et rent demografisk kriterium, nemlig nedgang i befolkningstal opgjort over en periode på fem år. For en kommune med en årlig befolkningstilbagegang på 1 pct. indgår derfor et fald i befolkningstallet på 5 pct. i tilskuds- og udligningsberegningen. Hvor det tilsigtede hovedprincip i finansieringssystemet er fordeling af tilskud efter befolkningstal, virker dette kriterium altså modsat.

Sigtet med kriteriet er at kompensere tilbagegangskommuner for strukturelle vanskeligheder, f.eks. særlige udfordringer i udkantskommuner. Hensigten med kriteriet kan være forståelig nok, men den måde, hvorpå kriteriet fungerer i beregningen er uhensigtsmæssig.

Med henblik på at vurdere størrelsen af denne effekt set i forhold til compensationen for demografiske udgiftsbehov er der foretaget et beregningseksempel (næste side) med anvendelse af data fra Hedensted. Eksemplet illustrerer virkningen på "bundlinien" ved en stigning, henholdsvis et fald, i befolkningstallet på 1 pct. i Hedensted.

Det viser sig, at finansieringssystemet isoleret betyder, at der er en gevinst ved en reduktion i befolkningstallet frem for en stigning. Ved et fald i befolkningstallet et enkelt år på 1 pct. udløser kriteriet for Hedensted 16,5 mio. kr. ekstra pr. år i 5 år. Dvs. en samlet gevinst på 82,5 mio. kr. En befolkningsfremgang på 1 pct. er omtrent neutral for kommunens bundlinie. Forskellen på den økonomiske effekt af henholdsvis positiv og negativ vækst forsvinder ganske vist efter fem år, men udgør dog ikke desto mindre en væsentlig forvriddningseffekt. Eksemplet er udførligt gennemgået i bilag.

Kriteriet udløser ekstratilskud til 58 kommuner ud af 98 og dermed er det reelt et kriterium, som flytter midler fra kommuner med konstant vækst til alle andre kommuner, herunder også kommuner, som har et rimeligt stabilt befolkningstal og dermed ikke strukturelle vanskeligheder.

Eksempelvis modtager Københavns kommune i fem år 42,4 mio. kr. – i alt 212 mio. kr. som følge af et fald et enkelt år på godt 1200 personer. Folketallet i København er i øvrigt steget jævnt fra 501.285 til 509.861 i den målte 5-års periode.

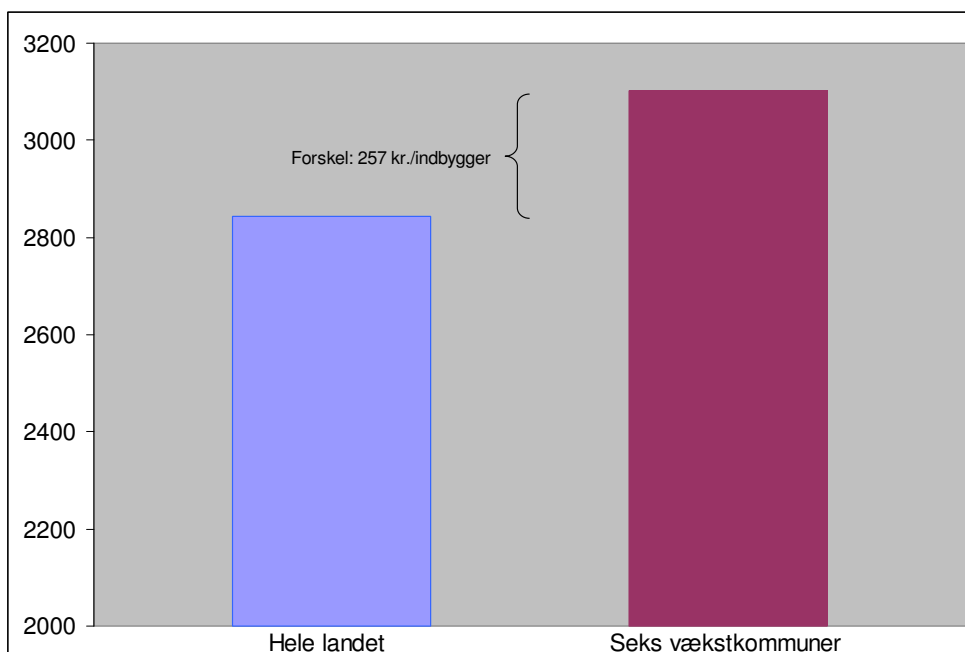
→ **Se nærmere i bilag 4**

Vækstkommunernes større anlægsbehov ignoreres

Vækstkommunerne har notorisk et større anlægsbehov end kommuner med uændret eller faldende befolkningsudvikling. Det gælder for så vidt "hele vejen rundt" på de kommunale opgaveområder, men effekten er særlig tydelig i forhold til børn- og ungeområdet i form af kapacitetsudbygninger på områder som daginstitutioner, skoler og klubber mv. Kommunernes regnskaber dokumenterer, at der er en tydelig sammenhæng mellem befolkningsvækst og anlægsudgifter pr. indbygger.

Som en tommelfingerregel ledsages en befolkningsvækst på én pct.enhed ud over landsgennemsnittet af et højere anlægsniveau pr. indbygger på ca. 200 kr. For perioden 2002-2007 har de seks vækstkommuner haft bruttoanlægsudgifter på godt 250 kr. pr. indbygger ud over landsgennemsnittet, jf. figur 4.

Figur 4. Bruttoanlægsudgifter excl. forsyningsvirksomhed. Gennemsnit 2002-2007. Kr. pr. indbygger



Kilde: Kommunale nøgletal, Velfærdsministeriet

Arbejdsgruppen anbefaler, at der i forbindelse med den forestående justering af finansieringssystemet tages højde forskelle i objektive anlægsbehov mellem kommunerne – det sker ikke i dag.

Dette kan ske på to måder. Dels ved at aldersfordelte omkostningsvægte integreres i beregningen af enhedsbeløbene og dels ved at indføre et særskilt anlægskriterium i det demografisk betingede udgiftsbehov.

I finansieringssystemet indgår såkaldte *enhedsbeløb* for forskellige aldersgrupper, som anvendes til beregning af hver kommunes demografiske udgiftsbehov. De omkostningsvægte, som ligger til grund for beregningen af enhedsbeløbene er fastlagt ud fra nettodriftsudgifter, og ignorerer således den reelle omkostningsfordeling på anlægssiden. Det indebærer en systematisk underkompensation af børnerige kommuner.

Hvis der sammen med en justering af omkostningsvægtene også i udgiftsbehovet indregnes en gennemsnitlig anlægsudgift pr 0-16 årigt barn, som kommunerne har i børnetilvækst ud over 0,5 pct. pr. år vil tilskud og udligning tilføres de seks vækstkommuner ca. 50 mio. kr., selv om kriteriet finansieres inden for den samlede udgiftsramme.

→ **Se nærmere i bilag 5**

Den årlige tilskudsudmelding er ikke baseret på aktuelle tal

Velfærdsministeriet udmelder hvert år inden den 1. juli statsgaranterede tilskuds- og udligningsbeløb til kommunerne for det kommende år (tilskudsåret). Tilskudsbeløbene afhænger blandt andet af kommunernes beregnede objektive udgiftsbehov – dels aldersbetingede og dels socioøkonomiske udgiftsbehov.

Ved beregningen af *aldersbetingede udgiftsbehov* anvendes 1.januar i tilskudsåret som opgørelsestidspunkt for befolkningstallet. For en vækstkommune betyder dette, at der udlignes ud fra et lavere befolkningstal end det gennemsnitlige befolkningstal, som kommunen i det pågældende år har udgifter i forhold til. Anvendtes i stedet middelfolketallet for tilskudsåret, ville det i alt for de seks vækstkommuner betyde yderligere ca. 32 mio. kr. i ekstra i tilskud og udligning.

Ved beregningen af socioøkonomisk betingende udgiftsbehov anvendes data, som af praktiske årsager som er opgjort den 1. januar 2 år forud for tilskudsåret eller på andet tidligere muligt opgørelsestidspunkt. Herved beregnes det socioøkonomiske indeks af ældre socioøkonomiske data divideret med nutidige befolkningsandele.

Såfremt der i stedet anvendtes socioøkonomiske data, som var fremskrevet til nutidige befolkningstal, ville det i alt for de seks vækstkommuner betyde yderligere ca. 30 mio. kr. i ekstra tilskud og udligning.

Samlet set betyder anvendelse af forældede data, at de seks vækstkommuner mister udligningstilskud på 62 mio. kr

→ **Se nærmere i bilag 7**

Ændringer i de socioøkonomiske indeks har store og uforudsigelige budgetvirkninger for kommunerne

Ændringer i de socioøkonomiske udgiftsbehov fra år til år påvirker den enkelte kommunes provenu fra tilskuds- og udligningssystemet. Det er derfor af stor betydning, at de socioøkonomiske kriterier er robuste, og at forskydninger afspejler reelle ændringer i udgiftsbehovene. I modsat fald bidrager forskydningerne snarere til at øge budgetusikkerheden for kommunerne og mindske gennemsigtheden af finansieringssystemet.

Der er en række eksempler blot henover de seneste to år på, at forskydninger i de *beregnete* socioøkonomiske udgiftsbehov åbenlyst ikke afspejler *reelle* ændringer i udgiftsbehovene. Eksempelvis er der kommuner, som modtager tilskud i henhold til kriteriet *nedgang i befolkningstal*, selv om kommunen har fremgang i befolkningstallet.

De seks kommuner har samlet haft et fald i tilskuds- og udligningsprovenu på godt 30 mio. kr. fra 2007 til 2009 som følge af ændringer i de beregnede socioøkonomiske udgiftsbehov.

→ **Se nærmere i bilag 7**

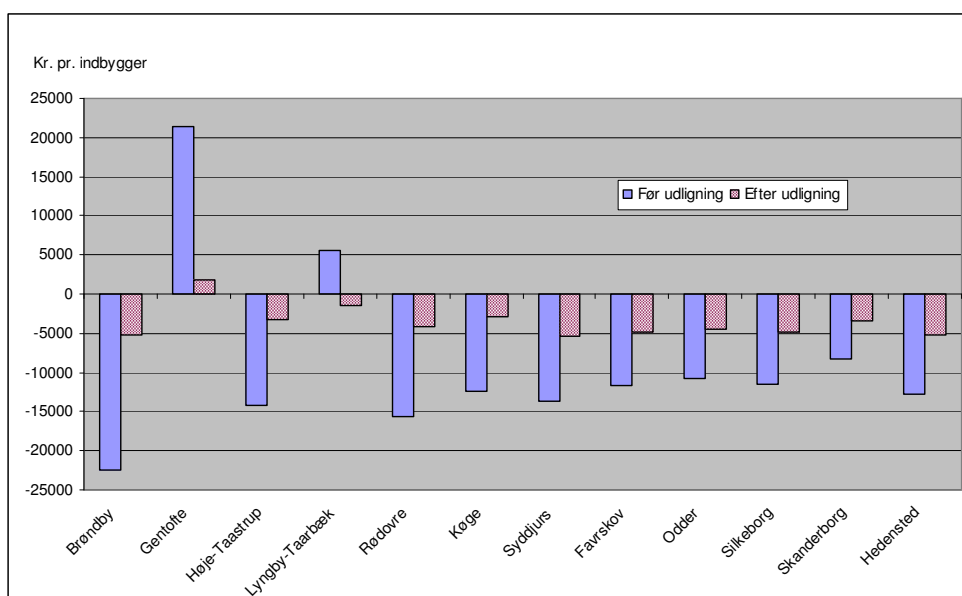
Finansieringssystemets kompleksitet bør overvejes.

I tilknytning til overvejelserne i de foregående afsnit har arbejdsgruppen drøftet, at kompleksiteten og den manglende gennemsigtighed udgør en selvstændig problemstilling.

Der stilles i disse år skærpede krav til kommunernes økonomiske styring og planlægning. For kommunerne er det imidlertid en udfordring at være på forkant i økonomistyringen, hvis finansieringssystemet giver anledning til økonomiske effekter, som dels er betydelige i omfang og dels er vanskeligt forudsigelige for den enkelte kommune. Det er i høj grad tilfældet, hvilket rapporten giver en række eksempler på. Tilfældigheder spiller en rolle. Problemstillingen forstærkes yderligere af, at muligheden for at korrigere sådanne effekter via justering af udskrivningsprocenterne er væsentligt begrænset.

Som illustration af kompleksiteten i finansieringssystemet er i figur 5 og 6 angivet størrelsen af det såkaldt strukturelle underskud – som opgjort i landsudligningsordningen - før og efter udligning for et antal udvalgte kommuner.

Figur 5. Strukturelt overskud/underskud før og efter udligning for udvalgte kommuner #1

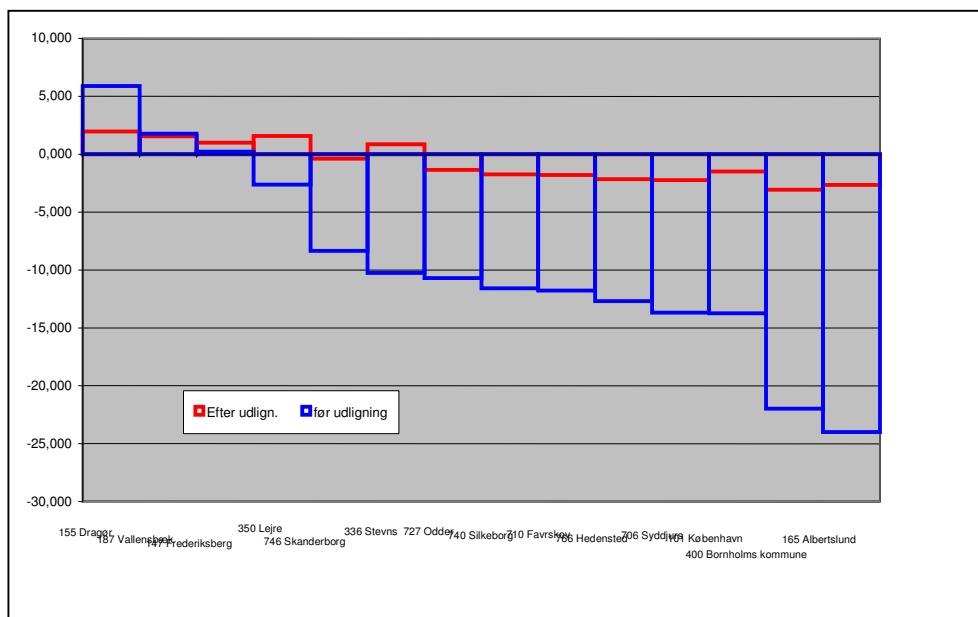


Note: Strukturelt overskud/underskud som opgjort i landsudligningsordningen

Eksempelvis har Rødovre kommune et underskud, som før udligning er større end i Hedensted og Syddjurs kommune m.fl., men som efter udligning er mindre. Den tekniske forklaring herpå er det særskilte regelsæt omkring hovedstadsudligningen. Den reelle virkning er imidlertid, at Hedensted og Syddjurs kommune har dårligere vilkår end Rødovre for at yde den samme service, selv om de to kommuner har et bedre udgangspunkt før udligning.

Tilsvarende fremgår det af figur 6, at Dragør, som har strukturelt overskud bidrager til udligningen og får hermed et mindre overskud. Lejre får vendt sit underskud til et overskud. Odder og Stevns har næsten samme underskud, men Stevns ender med et overskud, hvor Odder ender med et underskud. Syddjurs og København har ca. samme underskud, men efter udligning har Syddjurs et betydeligt større underskud end København. Albertslund har større underskud end Bornholm, men efter udligning er deres underskud mindre.

Figur 6. Strukturelt overskud/underskud før og efter udligning for udvalgte kommuner #2



Note: Strukturelt overskud/underskud som opgjort i landsudligningsordningen

Jf. det foranstående er der særligt to forhold, som bidrager til at øge finansieringssystemets kompleksitet og mindske dets gennemsigthed.

- Den ene er, at den marginale udligningsgrad ikke er ens for kommunerne på grund af forskellige overbygninger på landsudligningsordningen.
- Den anden er, at dynamikken – dvs. forskydningerne fra år til år – i de beregnede socioøkonomiske udgiftsbehov dels er betydelige og dels, at de for ofte ikke afspejler reelle ændringer i udgiftsbehovene.

De seks kommuner har alene fra 2007 til 2009 haft et tab af indtægter på ca. 100 mio. kr. som følge af disse to forhold.

Arbejdsgruppen anbefaler, at der i forbindelse med den forestående tilpasning af finansieringssystemet i særlig grad tilstræbes ændringer, som trækker i retning af et mere enkelt og gennemsigtigt system. Det bør omfatte et mere ensartet udligningsniveau, herunder en afskaffelse af hovedstadsudligningen. Det ville indebære en række fordele, herunder

- Mindre budgetusikkerhed for den enkelte kommune.
- Lige vilkår *efter udligning* for kommuner i og uden for hovedstadsområdet, som er ens stillet *før udligning*.
- Fjernelse af eksisterende forvriddningseffekter. Det nuværende system er således kendetegnet ved, at relativt få kommuner – deriblandt fem af de seks vækstkommuner – har en marginal udligningsgrad som er væsentligt lavere end alle andre kommuner.

Udligning af produktionsjord

Udestår

→ Se nærmere i bilag 8

Appendiks

Forslag til ændring af tilskudsmodellen

I rapporten med tilhørende bilag redegøres for forhold i udligningsmodellen, som ifølge de 6 vækstkommuner bør ændres. Det er klart, at ændringer i udligningsmodellen forudsætter statslige gennemregninger og ændringerne vil formentlig ikke blive indarbejdet i præcist den form, som de er beskrevet her. Bag de angivne tal ligger imidlertid beregninger, hvor det er søgt tilstræbt, at ændringerne er indarbejdet på en afbalanceret måde.

Dette appendiks giver et overblik dels over de forslag til ændringer, som de 6 vækstkommuner finder påkrævede og dels en oversigt over forskydninger i udligningsmodellen, som illustrerer dens høje grad af påvirkelighed overfor konjunkturændringer.

Forslag om fordeling af anlægsudgifter på relevante aldersgrupper

I udligningsordningen er anlægsudgifterne fordelt på behovskriterier med driftsudgifterne som fordelingsnøgle, uanset at anlægsudgifterne oftest er knyttet til bestemte aldersgrupper, som f.eks. børn og unge. Herved underkompenseres kommuner, som har en stor andel børn og unge.

Det foreslås, at gennemsnitlige anlægsudgifter henregnes til relevante demografiske kriterier.

Ved en henregning af anlægsudgifter til børn og unge til kriterierne 0-6 år og 7-16 år, vil de 6 vækstkommune årligt modtage 4,8 mio. kr. mere i tilskud

Kommune	Ændring i tilskud	
	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	1.480	0,02%
727 Odder	150	0,00%
740 Silkeborg	980	0,01%
710 Favrskov	1.100	0,02%
766 Hedensted	1.050	0,02%
706 Syddjurs	90	0,00%
	4.850	

Forslag om ændret udformning af kriteriet "nedgang i folketallet"

Rapporten med tilhørende bilag redegør for, at det nuværende kriterium "nedgang i folketallet" udmåler udgiftsbehov for næsten 1,7 mia. kr. på en vilkårlig måde, som reelt er en særskat på højvækstkommuner.

Der er gennemregnet et tilpasset kriterium, som udmåler 937 mio. kr. til kommuner, som har reel tilbagegang i folketallet. Resterende 746 mio. kr. udmåles efter mere reelle socioøkonomiske kriterier.

Kriteriet "nedgang i folketallet" bør ændres, så det kun tilgodeser reelle tilbagegangskommuner.

Ved det ændrede kriterie modtager de 6 vækstkommuner årligt 16,7 mio. kr. mere i tilskud.

Kommune	Ændring tilskud	
	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	2.200	0,03%
727 Odder	970	0,03%
740 Silkeborg	4.590	0,04%
710 Favrskov	1.820	0,03%
766 Hedensted	3.560	0,06%
706 Syddjurs	3.620	0,06%
	16.760	

Forslag om at sikre aktuelle data i udgiftsbehovsberegningen

Rapporten med tilhørende bilag redegør for, at de anvendte udgiftsbehovsdata i udligningsmodellen er forældede. De demografiske data er ½ år for gamle og de socioøkonomiske data er 2½ år for gamle i forhold til kommunernes reelle udgiftsbehov. Medens dette er uden betydning for mange kommuner, bliver vækstkommuner herved udlignet af for lavt et udgiftsbehov og tilbagegangskommuner af for højt et udgiftsbehov.

Data bør være aktuelle, så de i muligt omfang afspejler de faktiske udgiftsbehov i kommunerne.

Anvendes aktuelle data vil de 6 vækstkommuner modtage årligt 62,4 mio. kr. mere i tilskud.

Kommune	Ændring tilskud	
	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	12.540	0,15%
727 Odder	2.030	0,07%
740 Silkeborg	17.710	0,14%
710 Favrskov	9.230	0,15%
766 Hedensted	15.430	0,24%
706 Syddjurs	5.450	0,08%

	62.390
--	--------

Forslag om at kun beskatningsværdien af produktionsjord indregnes

Rapporten med tilhørende bilag redegør for, at det nuværende udligningssystem indregner den fulde værdi af produktionsjord i beskatningsgrundlaget, uanset begrænsningen i adgangen til beskatning heraf. Dette medfører, at kommuner med meget landbrugsjord afgiver udligningsbeløb til kommuner med mindre landbrugsjord, specielt bykommuner som ikke har landbrugsjord.

Udligningen bør baseres på reelle opgørelser i overensstemmelse med gældende lovgivning.

Indregnes kun beskatningsværdien af landbrugsjord vil de 6 vækstkommuner modtage årligt 26,3 mio. kr. mere i tilskud.

Kommune	Ændring tilskud	
	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	-1.200	-0,01%
727 Odder	2.720	0,09%
740 Silkeborg	-920	-0,01%
710 Favrskov	4.330	0,07%
766 Hedensted	9.210	0,14%
706 Syddjurs	12.120	0,21%
I alt	26.260	

Udligningsordningens følsomhed overfor konjunktur-udsving mv

Vækst i udskrivningsgrundlaget i stedet for øget balancetilskud

Rapporten med tilhørende bilag redegør for, at det nuværende udligningssystem er meget følsom overfor forskydning mellem finansiering via kommuneskat eller finansiering via balancetilskud (statsskat).

To års stigning i strukturelle underskud er finansieret af ekstra balancetilskud på 10,9 mia. kr. Denne forskydning har givet anledning til en kraftigere udligning, som har medført tab for de 6 vækstkommuner på årligt 67,5 mio. kr. Alene skattereformen "lavere skat på arbejde" koster de 6 vækstkommuner ca. 30 mio. kr. årligt.

Kommune	Ændring i skat og tilskud	
	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	-17.410	-0,20%
727 Odder	-5.772	-0,17%
740 Silkeborg	-28.916	-0,22%
710 Favrskov	-12.228	-0,18%
766 Hedensted	-8.969	-0,13%
706 Syddjurs	5.785	0,09%
I alt	-67.510	

Finanskrisen vil medføre ændret byrdefordeling

Rapporten med tilhørende bilag redegør for, at for hver procentpoint, udskrivningsgrundlaget viger som følge af finanskrisen, og den mistede kommuneskat erstattes af modsvarende balancetilskud, vil de 6 vækstkommuner miste finansiering for årligt 8,6 mio. kr.

Finanskrisen kan meget vel bevirke, at udskrivningsgrundlaget viger med flere procentpoints.

Kommune	Ændring i skat og tilskud	
	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	-3.565	-0,04%
727 Odder	-1.212	-0,04%
740 Silkeborg	-5.855	-0,04%
710 Favrskov	-2.566	-0,04%
766 Hedensted	2.400	0,03%
706 Syddjurs	2.150	0,03%

I alt	-8.648
-------	--------

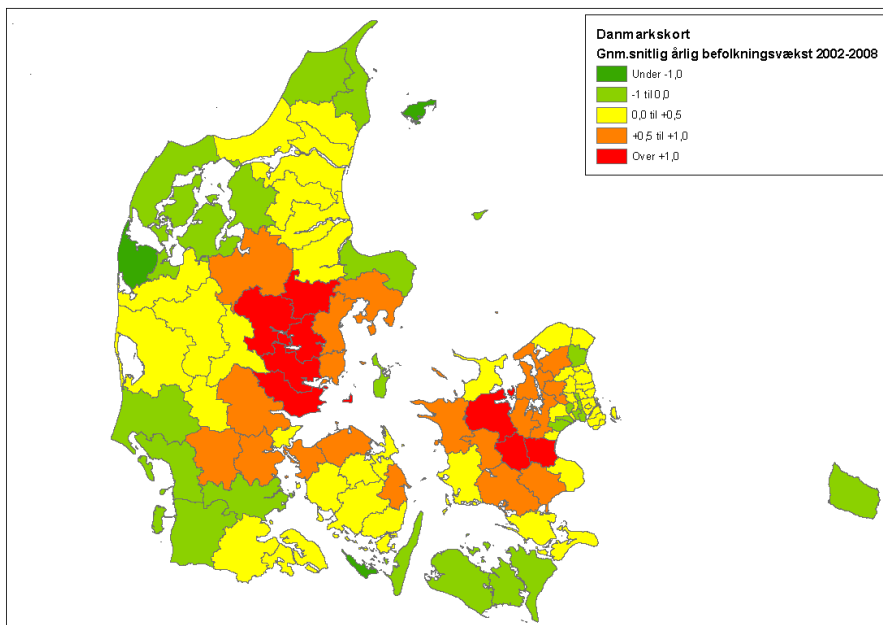
Ustabilt socioøkonomisk indeks 2007-2009

Rapporten med tilhørende bilag redegør for, at det socioøkonomiske indeks er ustabil og næppe dækker over modsvarende udvikling i reelle socioøkonomiske udgiftsbehov. De 6 vækstkommuner har mistet 31,7 mio.kr. som følge af ændringer i det socioøkonomiske indeks fra 2007 til 2009.

Det bør sikres, at det socioøkonomiske indeks udvikler sig troværdigt.

Kommune	Ændring i tilskud	
	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	12.250	0,15%
727 Odder	4.180	0,13%
740 Silkeborg	11.890	0,09%
710 Favrskov	7.080	0,11%
766 Hedensted	5.190	0,08%
706 Syddjurs	-8.860	-0,15%
I alt	31.730	

Bilagsoversigt



- Bilag 1. Kommissorium
- Bilag 2. Arbejdsgruppens sammensætning
- Bilag 3. Ændring i balancetilskuddet påvirker byrdefordelingen
- Bilag 4. Kriteriet "Nedgang i folketallet" udligner vilkårligt
- Bilag 5. Vækstkommuners særlige anlægsudgifter og fordeling af gennemsnitlige anlægsudgifter på relevante demografiske kriterier
- Bilag 6. Opgørelsestidspunkt for udgiftsbehovsdata
- Bilag 7. Udsving i det socioøkonomiske indeks
- Bilag 8. Udligning af produktionsjord
- Bilag 9. Redegørelse for anvendelse af den anvendte beregningsmodel

Bilag 1. Kommissorium

Det er et fællestræk for de fleste af kommunerne i det østjyske område, at befolkningstilvæksten ligger over landsgennemsnittet. Det giver højere vækst i skattegrundlaget, men typisk også et relativt højere demografisk betinget udgiftspres samt behov for et større anlægsprogram.

Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt velbelyst, om – og under hvilke forudsætninger – der for vækstkommunerne er balance mellem den stigning i indtægterne og det øgede udgiftspres, som høj befolkningstilvækst medfører. Herunder er der behov for mere sikker viden om, hvordan det nye finansieringssystem, der blev indført i forbindelse med kommunalreformen, påvirker denne balance.

Det kan konstateres, at det for hovedparten af de østjyske vækstkommuner har været en betydelig udfordring at sikre balance i økonomien i de første år efter kommunalreformen.

Det er endvidere af vital betydning, at finansieringssystemet er sådan indrettet, at høj vækst ikke ”koster på bundlinien” – de berørte kommuner har selv sagt en umiddelbar interesse heri, men det er også afgørende for at understøtte en dynamisk erhvervs- og samfundsudvikling.

Mellem kommunerne Favrskov, Hedensted, Horsens, Odder, Silkeborg, Skanderborg og Syddjurs er der nedsat en tværkommunal arbejdsgruppe som skal belyse disse forhold og særligt sammenhængen mellem vækst og bundlinie – det vil sige det dynamiske perspektiv. Herunder kan indgå

1. Faktuel beskrivelse af *vækstens størrelse og anatomi* de seneste år, f.eks:

- a. gennemsnitsindkomster for til- og fraflyttere,
- b. udvikling i udskrivningsgrundlag sammenlignet med andre
- c. udvikling i den strukturelle balance
- d. demografisk afledt udgiftspres
- e. ...

2. Vurdering af vækstdynamikken i forhold til tilskuds- og udligningssystemet, f.eks:

Fordelingen af bloktilskud efter befolkningstal udhules over tid, hvis tilskuddet til ugunstigt stillede kommuner øges, hvilket der ses en tendens til

Opgørelsen af *det socialt betingede udgiftsbehov* viser et relativt fald for vækstkommunerne fra 2007 til 2009, hvilket har reduceret de generelle tilskud.

Enhedsbeløbene i tilskuds- og udligningssystemet modsvarer de gennemsnitlige drifts- og anlægsudgifter for kommunerne under ét og tilgodeser derfor ikke, at vækstkommunerne har et større anlægsbehov end andre.

3. Finansieringsudvalget under Velfærdsministeriet forventes i november at afslutte et såkaldt serviceeftersyn af finansieringsreformen, jf. vedlagte artikel fra *Danske Kommuner og Kommissorium for Finansieringsudvalgets arbejde i 2008 og 2009*. En række af de temaer, der indgår i arbejdet, kan få betydning for vækstkommunerne, ikke mindst spørgsmålet om evt. obligatorisk statsgarantiordning. Arbejdsgruppen skal forholde sig til de mulige konsekvenser for vækstkommunerne af Finansieringsudvalgets overvejelser og anbefalinger.

Jf. ovenstående er det ikke *niveauet* for udligningen, der er det primære fokus, men arbejdsgruppen kan tage de temaer op, som den finder relevant i forhold til kerneproblemstillingen.

Skanderborg kommune er tovholder for arbejdsgruppen. De deltagende kommuner indgår alle i sekretariatsbetjeningen og deltager aktivt og ligeværdigt i arbejdet. Arbejdsgruppen fastlægger selv sin arbejdsform.

Afreportering sker skriftligt i form af notat/rapport. Rapporten, incl. arbejdsgruppens konklusioner og anbefalinger, forelægges kommunaldirektører og borgmestre.

Bilag 2. Arbejdsgruppens sammensætning

Arbejdsgruppen har haft følgende sammensætning

Helge Andersen, Hedensted kommune

Jørgen Bruun, Odder kommune

Steen Daugaard, Skanderborg kommune

Kjeld Gregers, Favrskov kommune

Lisbeth Hansen, Silkeborg kommune

Asbjørn Friis Jensen, Favrskov kommune

Leif Haarbo Nielsen, Skanderborg kommune

Kim Olsen, Hedensted kommune

Tommy Pedersen, Syddjurs kommune

Bettina Rosborg Glinjui, Silkeborg kommune

På en række områder er der foretaget detaljerede konsekvensberegninger af justeringer i finansieringssystemet, jf. de efterfølgende bilag. Beregningerne og de tilhørende bilag 3-6 samt bilag 8-9 er udarbejdet af Kjeld Gregers, Favrskov kommune.

Bilag 3. Ændring i balancetilskuddet påvirker byrdefordelingen

Over to år fra tilskudsudmeldingen for 2007 til tilskudsudmeldingen for 2009 er balancetilskuddet øget med 10,9 mia. i realkroner for at kompensere for de stigende strukturelle underskud i kommunerne. Det stigende underskud er dels en følge af skattereformen, ”Lavere skat på arbejde” og dels en følge af konjunkturmæssige forhold, idet Finansministeren med finansudvalgets tilslutning kan forhøje eller nedsætte bloktilskuddet under hensyn til udviklingen i kommunernes økonomi.

Byrdefordelingen i den nuværende udligningsordning er meget følsom overfor sådanne ændringer, hvilket fremgår af beregninger i dette notat.

Kommunernes økonomi set under ét ville have være uændret, hvis der ikke havde været en skattereform og udskrivningsgrundlaget var steget, så behov for øget balancetilskud var undgået. De 6 vækstkommuner har imidlertid mistet 67 mio. kr. årligt som følge af forskydningen i finansieringen. Knap halvdelen heraf skyldes skattereformen.

Konjunkturændringer vil også fremover give anledning til omfordelinger. Med nuværende udligningssystem forudses den nuværende finanskrise at koste de 6 kommuner yderligere udligningstab på 8-9 mio. kr. for hvert procentpoint, som udskrivningsgrundlaget viger som følge af finanskrisen.

Stigningen i balancetilskuddet på 10,9 mia. kr. er ”spist op” af øget landsudligning og tilskud til ugunstigt stillede kommuner, hvorved statstilskuddet er stort set uændret i forhold til 2007. Den forøgede udligning har givet mindre forskelle i de strukturelle underskud kommunerne imellem, men har kostet 5 af de 6 vækstkommuner betydende tab som følge af samspillet mellem udligningsordningerne.

For at beregne den byrdefordelmæssige konsekvens af, at de stigende strukturelle underskud i kommunerne er finansieret af øget balancetilskud, er der foretaget en beregning af, hvordan kommunernes strukturelle underskud efter udligning ville have været, såfremt udskrivningsgrundlagene havde udvikling sig i en sådan takt, at balancetilskuddet kunne have været holdt uændret.

Alle beregninger er foretaget ud fra tallene i velfærdsministeriets tilskudsudmelding juli 2008. Der er således ikke taget hensyn til eventuel selvbudgettering hos enkelte kommuner, herunder Hedensted kommune.

Såfremt udskrivningsgrundlagene var steget med yderligere 5,85% ville der udskrives 10,9 mia. kr. mere i indkomstskat, hvorved balancetilskuddet kunne være holdt uændret – dvs. ikke være forøget med 10,9 mia. kr.

Hermed ville landsudligningen være beregnet af et mindre strukturelle underskud og udløse 6,3 mia. kr. mindre.

Tilskud til ugunstigt stillede kommuner ville udløse 1,7 mia. kr. mindre (48 kommune ville modtaget tilskud som ugunstigt stillede kommuner mod 59 kommuner i tilskudsudmeldingen for 2009 / 35 kommuner ved tilskudsudmeldingen for 2007)

Statstilskuddet ville fordele 2,9 mia. kr. mindre i tilskud.

For de 6 vækstkommuner ville det betyde ændrede strukturelle underskud som vist i tabel 1:

Tabel 1 Ændring i udlignede strukturelle underskud ved vækst i udskrivningsgrundlaget i stedet for øget balancetilskud

	Ekstra skat ved vækst i udskriv- ningsgrun- dlaget	Lands- udligning	Tilskud til ugunstigt stillede kommune- r	Stats- tilskud	Samlet tilskud inklusive over- udlignin- g	Netto-effekt af vækst i udskrivningsgrundlag et	
	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	112.000	-64.732	0	-29.775	-94.590	17.410	0,20%
727 Odder	40.902	-23.640	0	-11.461	-35.130	5.772	0,17%
740 Silkeborg	173.656	-98.006	0	-46.612	-	28.916	0,22%
					144.740		
710 Favrskov	85.328	-48.730	0	-24.305	-73.100	12.228	0,18%
766 Hedensted	85.059	-49.964	-1.780	-24.284	-76.090	8.969	0,13%
706 Syddjurs	75.115	-43.944	-14.915	-21.982	-80.900	-5.785	-0,09%
I alt	572.060	-329.016	-16.695	158.419	-	67.510	
					504.550		

+ angiver gevinst og - angiver tab ved vækst i udskrivningsgrundlaget i stedet for balancetilskud

Tabel 1 viser konsekvenserne for de seks vækstkommuner af, hvis udskrivningsgrundlaget i alle landets kommuner var vokset med yderligere 5,85% fra 2007 til 2009, således at der ikke havde været behov for at øge balancetilskuddet med 10,9 mia. kr.

For de seks vækstkommuner ville det have udløst 572 mio. kr. mere i indkomstskat, medens kommunerne via udligningsordningen ville have mistet 504 mio. kr.

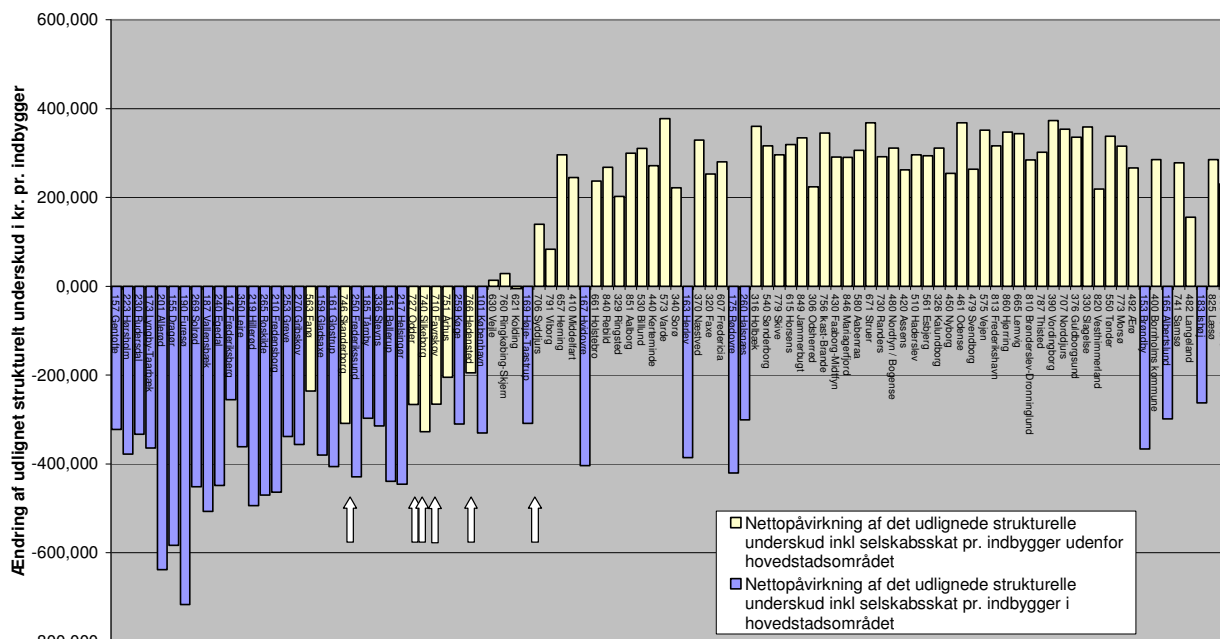
Nettoresultatet for de seks kommuner ville dermed været en gevinst på 67,5 mio. kr. hvis finansieringen fortsat kom fra de kommunale skatter.

Eller omformuleret: Forskydningen fra skatter til balancetilskud har medført tab.

Fem af de seks vækstkommuner har mistet 73,3 mio. kr. medens Syddjurs har vundet 5,7 mio. kr. på den byrdefordelmæssige omfordeling, der er en følge af det øgede balancetilskud til finansiering af de strukturelle underskud i kommunerne under ét.

Konsekvenserne for samtlige kommuner fremgår af figur 1.

Figur 1 De udlignede strukturelle underskud havde været helt anderledes ved vækst i udskrivningsgrundlaget i stedet for øget balancetilskud



Kommuner sorteret efter udlignet strukturelt underskud inkl. udlignet selskabsskat pr. indbygger

Såfremt væksten i udskrivningsgrundlaget havde været så stor, at balancetilskuddet ikke måtte sættes op, ville hovedstadskommunerne og vækstkommunerne have mindre strukturelle underskud efter udligning. Hovedstadskommunerne, de 5 væstkommuner samt Fanø har i alt mistet 760 mio. kr., som er tilflydt de ugunstigt stillede kommuner.

Tabet for de 5 væstkommuner er fra ca. 200 til over 300 kr. pr. indbygger.

De ugunstigt stillede kommuner har haft gevinst fra 0 til knap 400 kr. pr. indbygger i forhold til hvis balancetilskuddet ikke måtte øges.

Finansministerens mulighed for at fordele balancetilskud efter beskatningsgrundlag

Lov om generelle tilskud og udligning giver velfærdsministeren mulighed for med tilslutning af Finansudvalget at fordele den del af statstilskuddet, som er balancetilskud, helt eller delvist efter beskatningsgrundlag.

Anvendelse af denne bestemmelse løser imidlertid ikke problemet for væstkommunerne, men ville give anledning til yderligere tab.

Såfremt de 10,9 mia. kr. var fordelt efter beskatningsgrundlag i stedet for efter befolkningstal ville konsekvenserne for de 6 væstkommuner være som vist i tabel 2.

Tabel 2 Ændring i strukturelt underskud hvis 10,9 mia. kr. af statstilskuddet fordeltes efter beskatningsgrundlag

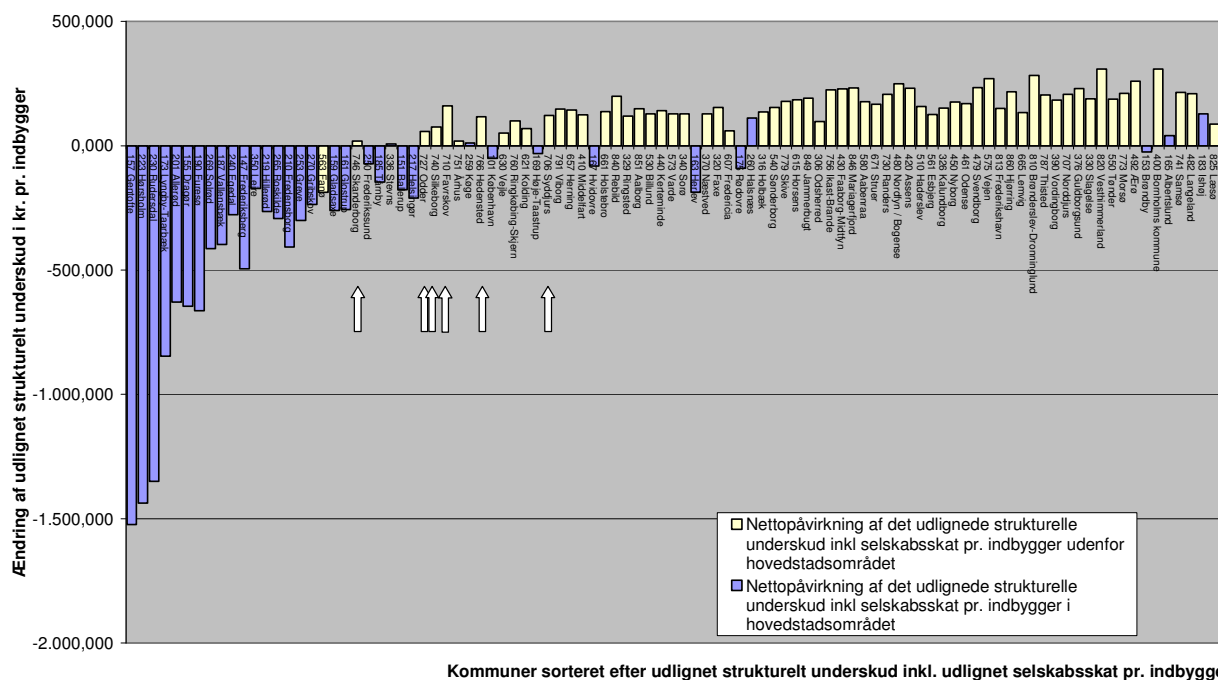
	Gevinst/tab i samlet tilskud og udligning	
	1000 kr.	Procent af beskatningsgrundlaget
746 Skanderborg	-1.140	-0,01%
727 Odder	-1.340	-0,04%
740 Silkeborg	-7.320	-0,06%
710 Favrskov	-8.040	-0,13%
766 Hedensted	-5.810	-0,09%
706 Syddjurs	-5.480	-0,09%
I alt	-29.130	

De 6 kommune ville miste 29 mio. kr., såfremt 10,9 mia. af statstilskudspuljen fordeltes efter beskatningsgrundlag i stedet for efter befolkningstal.

Årsagen hertil er, at de 6 kommuner har et lavere beskatningsgrundlag pr. indbygger end landsgennemsnittet, hvorved deres andel af landets samlede beskatningsgrundlag er mindre end deres andel af landets samlede befolkningstal. Dermed modtager de en mindre andel af den samlede pulje.

Konsekvenserne for alle landets kommuner fremgår af figur 2.

Figur 2 Ændring i udlignede strukturelle underskud ved fordeling af 10,9 mia. kr. af statstilskuddet efter beskatningsgrundlag



Figur 2 viser, at en fordeling af det øgede balancetilskud efter beskatningsgrundlag i stedet for efter indbyggertal, ville have tildelt betydeligt større del af tilskuddet til de kommuner i hovedstadsområdet, som i forvejen har strukturelt overskud. Deres gevinst ville være finansieret af

kommuner med lavere beskatningsgrundlag pr. indbygger, dvs. i vid omfang de ugunstigt stillede kommuner, men også de 6 vækstkommuner.

Isoleret set ville fordelingen efter beskatningsgrundlag således give anledning til økonomisk mere ulige finansieringsmulighed målt ved kommunernes strukturelle underskud efter udligning.

Beregning af kombinationen af forskydningerne som følge af det øgede balancetilskud og fordeling heraf efter beskatningsgrundlag i stedet for efter folketal viser, at de rigeste hovedstadskommuner og i mindre grad de ugunstigt stillede kommuner ville vinde herved. Taberne ville være de fem af vækstkommunerne, øvrige hovedstadskommuner og i mindre grad Århus kommune.

Skattereformens byrdefordelingsmæssige konsekvens

En del af de 10,9 mia. kr. i øget balancetilskud har baggrund i faldet i udskrivningsgrundlagene som konsekvens af skattereformen "Lavere skat på arbejde".

Hvis læseren ikke har ønske om uddybning heraf, kan man springe over de følgende sider og fortsætte læsningen side 10.

Lovforslag blev vedtaget i Folketinget den 23. oktober 2007.

Lavere skat på arbejde skulle opnås gennem:

- Suspension af SP-bidraget i 2008
- Forhøjet procentsats og grundbeløb for beskæftigelsesfradraget til 4,25% i 2009
- Hævet personfradrag med 500 kr. i 2008 og yderligere 500 kr. i 2009.
- Forhøjelse af overførselsindkomsterne med 0,6 % i 2008.

Ifølge KLs budgetvejledningsskrivelse G.1-1/2009 forventes kommunernes skatteindtægter i 2009 at blive reduceret med 4,6 mia. kr. som følge af skattereformen.

Tabel 3 Skønnet provenue-mæssige konsekvenser af "Lavere skat på arbejde"

Samlet mer/mindre provenu af det nye initiativer i mio. kr.	2008	2009*
Suspension af SP	2.420	
Forøgelses af personfradraget	-540	-1.633
Forøgelses af beskæftigelsesfradrag	-2.505	-2.983
Forhøjelse af overførselsindkomsterne	135	
I alt	-489	-4.616
Samlet virkning for selvbudgetterings kom., som neutraliseres	-401	

Anm. * Skøn på baggrund af en reguleringsprocent på 4,1 pct.

Kilde: Budgetvejledning G-1-1/2009

Det kommunale skattetab i 2009 er væsentlig højere end i 2008, fordi suspensionen af SP-bidraget i væsentlig grad er med til at finansiere forøgelsen af fradrag i 2008.

Ved finansloven for 2009 er SP-bidraget også suspenderet i 2009. Ifølge oplysninger fra KL vil kommunerne imidlertid blive stillet svarende til, hvis SP-bidragets suspension ikke var forlænget, idet man vil stille kommunerne svarende til forudsætningerne på aftaletidspunktet.

Det er sandsynligt, at SP-bidraget også vil blive suspenderet i 2010.

I Velfærdsministeriets tilskudsberegning for 2009 er kommunerne kompenseret for skattereformens virkning på 4,6 mia. kr. via balancetilskuddet, idet beregningen er lavet før finanslovsvedtagelsen.

Skattereformen aftaltes i efteråret 2007 og indgik derfor ikke i tilskudsberegningerne for 2008. KL skriver i G1-1/2009 herom, at kommuner, som har valgt statsgaranti, ikke berøres af skattereformen vedr. året 2008. Selvbudgetteringskommuner vil få virkningen af skattereformen neutraliseret i 2011 i forbindelse med efterreguleringen – dvs. at såvel skatteindtægter som bloktilskud reguleres ifølge skattereformen

Selv om suspenderingen af SP-bidraget ved finansloven i efteråret 2008 blev forlænget til 2009, forventes ifølge oplysninger fra KL, at kommunerne - ligesom vedr. 2008 - bliver stillet på samme måde, som ved aftaleindgåelsen. Det betyder, at kommunerne påvirkes af den fulde effekt af skattereformen og kompensationen herfor i 2009.

Uanset finanslovsaftalen om fortsat suspension af SP-bidraget, er den oprindelige skattereform, Lavere skat på arbejde, derfor forudsat i efterfølgende beregninger.

I dette afsnit belyses de byrdefordelmæssige konsekvenser af den samlede skattereform ved sammenligning med en alternativ gennemregning af bloktilskudstildelingen under forudsætning af, at skattereformen ikke var gennemført.

Ifølge §1 i bekendtgørelse om fastsættelse af det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for kommunerne for 2009 er kommunernes udskrivningsgrundlag fremskrevet med 11,8 % i forhold til et korrigeret udskrivningsgrundlag for de enkelte kommuner i 2006, idet grundlaget er korrigeret for overførslen af provenuet af aktieindkomstskat, skat af begrænset skattepligtige til staten samt de skønnede virkninger af lov om lavere skat på arbejde, som beregnet af Velfærdministeriet.

Efterfølgende beregninger er som følger af detaljerede oplysninger udarbejdet under to alternative forudsætninger:

1. Kommunefordelte konsekvenser af skattereformen beregnet på baggrund af notat af 5. september 2007 fra Skatteministeriet. Skatteministeriet har i sit notat forsøgt at beregne de økonomiske konsekvenser for borgerne.
2. Skattemæssige konsekvenser af skattereformen fordelt på kommuner svarende indbyggertal.

Vækstkommunernes samlede tab som følge af fald i skatteprovenue og andel af øget balancetilskud fremgår af tabel 1.

Tabel 4 Ændret skat og tilskud uden skattereform

	Ekstra skat uden skattereform jf. notat fra Told/Skat	Mertilskud uden skattereform jf. notat fra Told/Skat	Nettoeffekt af skattereformen	
			Merskat jf. notat Told/Skat	Skat fordelt pr. indb.
	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.
746 Skanderborg	48.924	-40.470	8.454	8.703
727 Odder	17.123	-14.590	2.533	3.346
740 Silkeborg	73.386	-60.500	12.886	15.414
710 Favrskov	39.139	-32.300	6.839	7.567
766 Hedensted	34.247	-31.840	2.407	4.694
706 Syddjurs	31.801	-37.860	-6.059	-5.190
I alt	244.620	-217.560	27.060	34.534

+ angiver tab ved skattereformen, - angiver gevinst ved skattereformen

Det fremgår af tabel 4, at vækstkommunernes skattemæssige provenu efter skattereformen beregnet ud fra notat fra Told/Skat ville falde med 244,6 mio. kr., som kompenseres af ekstra bloktilskud på i alt 217,5 mio. kr., hvorved skattereformen giver et samlet tab på 27 mio. kr. for de seks kommuner. Fem af de 6 kommuner har lidt et indtægtstab ved reformen, medens Syddjurs kommune har haft gevinst.

Hvis de skattemæssige provenuetab ved skattereformen forudsættes fordelt med et ensartet beløb pr. indbygger, bliver resultatet et lidt større tab for vækstkommunerne. Hvilken af de to beregninger, der er mest korrekt, er vanskeligt at afgøre, men de to beregninger antyder en størrelsesorden.

De byrdefordelmæssige konsekvenser for samtlige kommuner beregnet ud fra indbyggerfordelt skattetaf fremgår af figur 3.

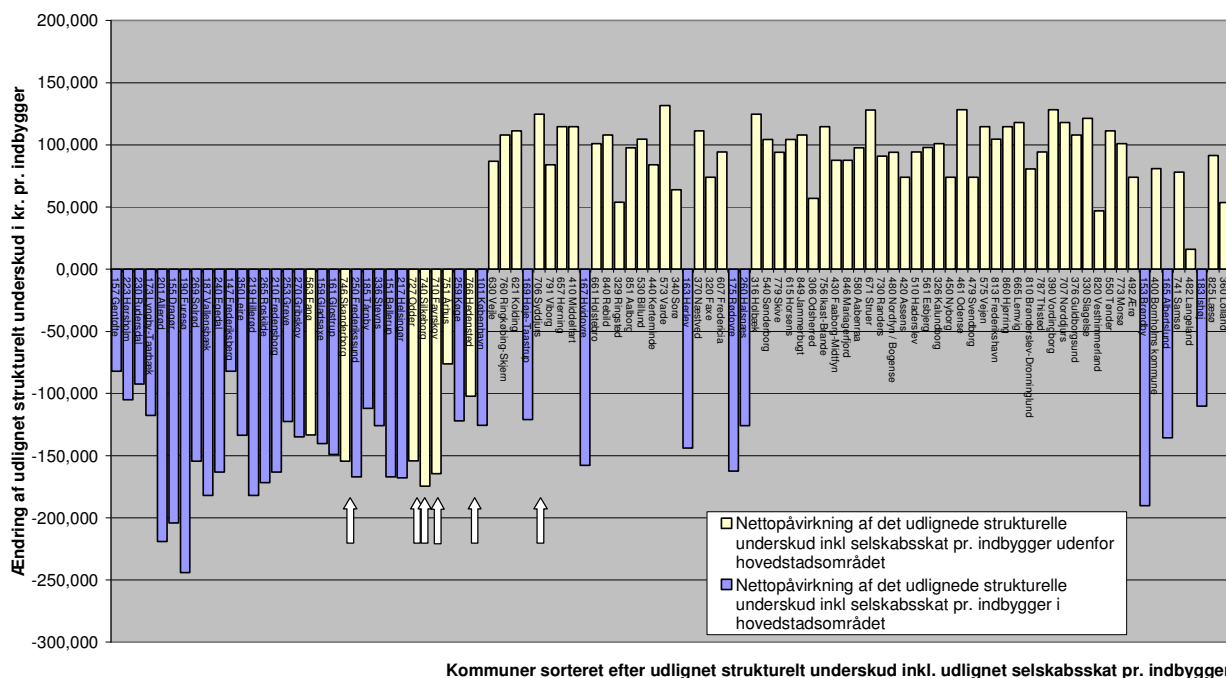
Figur 3 viser, at de ugunstigt stillede kommuner ville få større strukturelle underskud, hvis skattereformen ikke var vedtaget – eller med andre ord, at skattereformen har mindsket deres strukturelle underskud.

Alle kommuner, som ikke modtager tilskud som ugunstigt stillede, har ved skattereformen fået større strukturelt underskud.

Skattereformen har dermed foretaget en byrdefordelmæssig forskydning – øget udligning -, idet hovedstadsområdet har mistet netto 283 mio. kr., som er flyttet til de ugunstigt stillede kommuner, som desuden har modtaget ovennævnte ca. 35 mio. kr. fra vækstkommunerne.

Figur 3

Ændring i kommunernes strukturelle underskud, såfremt skattereformen ikke var vedtaget.



Byrdefordelmæssig ændring ved lavere økonomisk vækst

Den nuværende udvikling på de finansielle markeder kan forventes at betyde lavere indkomster i de nærmeste år.

Såfremt kommunernes indtægtstab ved lavere indkomster kompenseres krone for krone af øget balancetilskud, vil kommunerne under ét være uændret stillet.

Men den måde, hvorpå balancetilskud fordeles mellem kommunerne i nuværende tilskudssystem, vil det give byrdefordelmæssige konsekvenser.

Der er gennemført en beregning af disse konsekvenser på følgende måde:

Det er forudsat,

- at kommunernes indtægter og udgifter uden finanskrisen ville have udviklet sig i samme takt.
- at indkomstskatterne som følge af finanskrisen falder reelt med 1% svarende til 1,864 mia. kr. for alle landets kommuner.
- at kommunerne kompenseres ved et øget balancetilskud på 1,864 mia. kr.

Der er således ikke regnet på de udgiftsmæssige konjunkturbetingede konsekvenser, som kan betyde yderligere forskydninger.

De økonomiske konsekvenser er følgende:

1. Kommunerne mister samlet set 1,864 mia. kr. i skatter.
2. Bloktilskudspuljen øges med 1,864 mia. kr.

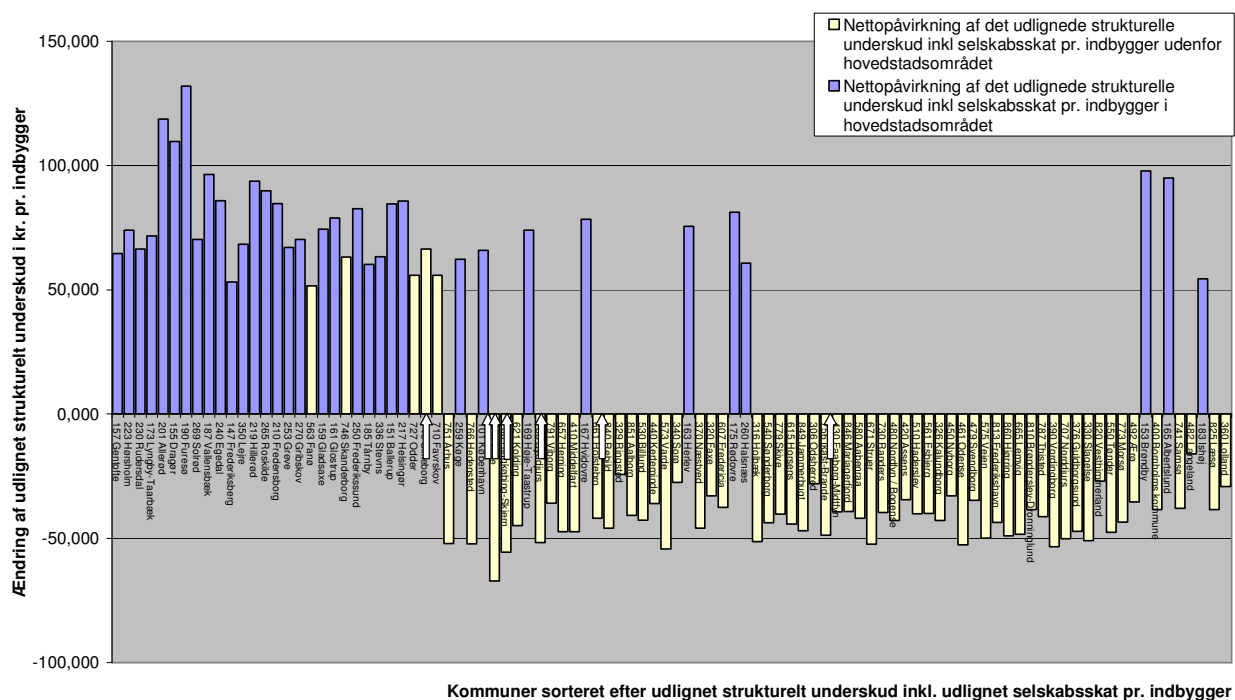
3. Landsudligningen udligner 58% og udløser som følge af lavere indkomster og dermed større strukturelle underskud 1,081 mia. kr.
4. Tilskud til ugunstigt stillede kommuner udløser yderligere 344 mio. kr.
5. Hovedstadsudligningen er bloktilskudsmæssigt neutral og udløser dermed 0 kr. samlet set.
6. Resttilvæksten i bloktilskudspuljen udløses via statstilskud, i alt 439 mio. kr.

Landsudligningen og tilskud til ugunstigt stillede kommuner flytter penge, hvorved byrdefordelingen påvirkes mellem disse kommuner og resterende kommuner.

Den indbyrdes udligning i hovedstadsområdet påvirkes derimod stort set ikke, fordi den beregnes på en særlig måde. Beregningen af det strukturelle underskud i hovedstadsudligningen anvender nemlig et beskatningsniveau beregnet som samlede skatter divideret med samlede udgifter - i modsætning til strukturelt underskud i landsudligningen, som anvender et beskatningsgrundlag beregnet ved samlede skatter divideret med beskatningsgrundlaget.

De byrdefordelmæssige konsekvenser for samtlige kommuner fremgår af figur 4, idet de er opgjort ved ændringen i de strukturelle underskud efter udligning.

Figur 4 Ændring i strukturelle underskud pr. indbygger efter udligning ved fald i indkomsterne på 1% kompenseret ved øget balancetilskud.



Konsekvenserne for de 6 vækstkommuner vises i tabel 5.

Tabel 5 Ændret skat og tilskud ved reelt fald i indkomsterne på 1%

	Mindre skat	Lands- udligning	Tilskud til ugunstigt stillede kommune r	Stats- tilskud	Samlet tilskud inklusive over- udligning	Nettoeffe kt
	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.
746 Skanderborg	-19.145	11.065	0	4.506	15.580	-3.565
727 Odder	-6.992	4.041	0	1.734	5.780	-1.212
740 Silkeborg	-29.685	16.753	0	7.054	23.830	-5.855
710 Favrskov	-14.586	8.330	0	3.678	12.020	-2.566
766 Hedensted	-14.540	8.541	4.713	3.675	16.940	2.400
706 Syddjurs	-12.840	7.512	4.145	3.327	14.990	2.150
I alt						-8.648
+ angiver gevinst / - angiver tab ved reelt fald i indkomster						

De fire af kommunerne vil således tabe 13,2 mio. kr. ved reelt fald i indkomsterne på 1 %, medens to af kommunerne ville vinde henholdsvis 2,4 og 2,1 mio. kr.

Bilag 4. Kriteriet "Nedgang i folketallet" udligner vilkårligt

I nuværende udligningssystem anvendes en måling af objektive udgiftsbehov, som fratrukket finansieringsmulighederne ved en gennemsnitlig skatteprocent udgør det strukturelle underskud – evt. overskud -, som delvist udlignes.

Målingen af udgiftsbehovene er udviklet over en lang årrække. Der er og kan ikke blive tale om præcise mål, men alene forsøg på at nærme sig en reel måling af kommunernes objektive udgiftsbehov. Den anvendte måling er en model af virkeligheden og kan ikke afspejle alle reelle forskelle i udgiftsbehovene.

Målene er ofte indikatorer på faktiske udgiftsbehov, som blot ikke kan måles direkte.

Uanset forståelse herfor kan det alligevel undre, hvad kriteriet "nedgang i befolkningstallet" er tænkt at skulle være en måling af.

Efterfølgende redegørelse for mangelfuld baggrund for indretningen af dette udgiftskriterium skal ses i sammenhæng med behovet for et anlægskriterium for kommuner med særlig høj befolkningstilvækst og deraf afledt anlægsbehov, se særskilt notat herom.

Af finansieringsudvalgets rapport om det nye tilskuds- og udligningssystem fra 2005 fremgår følgende:

"Kriteriet udgøres af summen af nettofald i befolkningstallet fra ét år til det næste over en femårig periode. Der medregnes bevægelser i de år, hvor der har været nettofald, mens der ikke medregnes bevægelser i år med positiv nettovækst i befolkningstal. Kriteriet er beregnet for befolkningsudviklingen i årene 2000-2004. Kommuner som i perioden ikke har oplevet befolkningstilbagegang i noget år, vil have en kriterieværdi på 0, mens en kommune, som fx har oplevet et fald i befolkningstallet på 100 fra 2000-2001, men en positiv nettovækst i de efterfølgende år, vil have en kriterieværdi på 100.

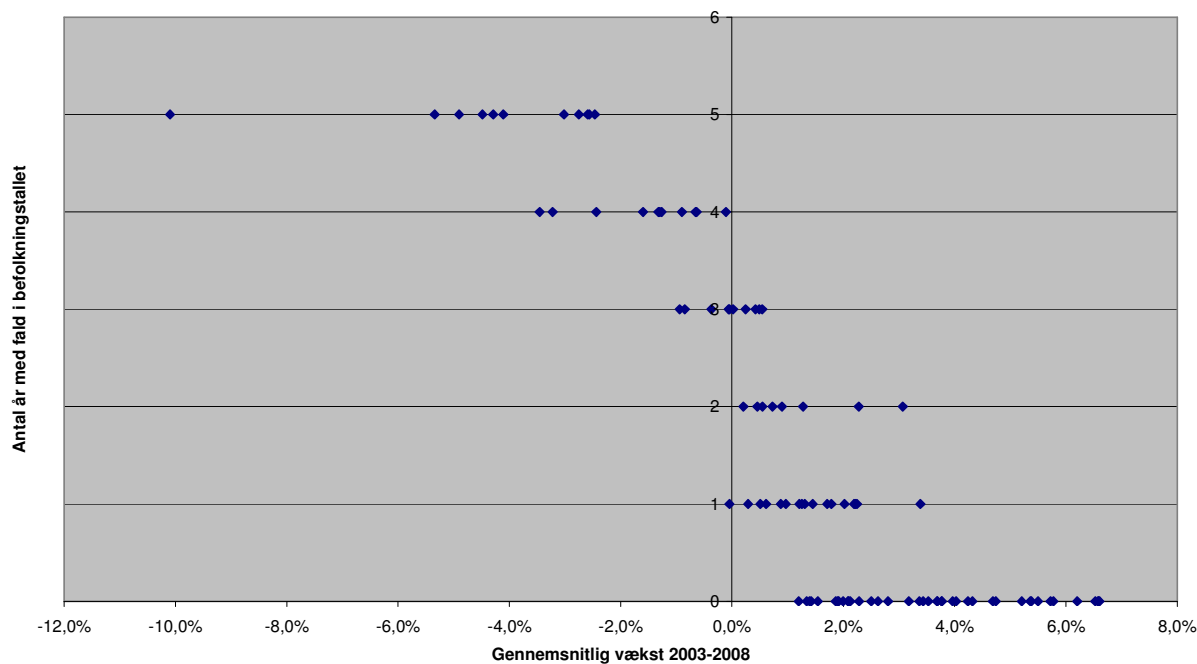
Fald i en kommunes befolkningstal kan afspejle strukturelle problemstillinger i kommunen, som kan indebære et behov for en særlig indsats. Kriteriet kan fx dermed opfange særlige udfordringer i nogle af landets udkantskommuner. Kriteriet er ikke fundet signifikant i analyser på hhv. beskæftigelses- og førtidspensionsområdet, men bidrager omvendt til forklaring af ældreudgifterne, jf. overvejelserne i den forbindelse. Kriteriet medtages på denne baggrund med en ret lav vægt."

Det er umiddelbart forståeligt, at tilbagegangskommuner kan have strukturelle udfordringer, som kræver en særlig indsats og det forekommer rimeligt, at mål for sådanne udgiftsbehov indgår i udligningsordningen.

Det er derimod langt mindre forståeligt, hvorfor kriteriet er udformet således, at kommuner med tilbagegang et enkelt år, men med samlet fremgang kan få udløst udligningstilskud efter dette kriterium.

Dette kan illustreres ved at se på kommunernes fordeling på vækst i befolkningstallet som vist i figur 1.

Figur 1 Kommunernes samlede befolkningstilvækst 2003-2008 med angivelse af antal år med befolkningstilbagegang



I figur 1 er kommunerne indtegnet med punkter efter samlet procentvis vækst over perioden 2003-2008 ud ad den vandrette akse og efter antal år (0-5 år) med befolkningstilbagegang op ad den lodrette akse. Der er naturligvis en sammenhæng mellem scoringen på de to akser.

Kommunerne, som er markeret på X-aksen, modtager ingen tilskud i henhold til ordningen. Kommuner, som har ét eller flere år med negativ vækst, modtager tilskud i henhold til summen af fald i befolkningstallet i disse år – uanset disse kommuners vækst i øvrige år.

Der er 57 kommuner, som har fald i befolkningstallet et eller flere år opgjort efter cpr-folketallet, som er til rådighed. Opgjort efter betalingsfolketallet, som anvendes i tilskudsmodellen, er tallet 58 kommuner.

Af de 57 kommuner er der kun 28 kommuner, som samlet set har fald i befolkningstallet i perioden (punkterne til venstre for Y-aksen i figur 1).

Således kan det f.eks. undre, at kommunerne med ét enkelt års tilbagegang, men i øvrigt med en samlet befolkningstilvækst i perioden på 0,0 til 3,4 % skulle have strukturelt betingede udgiftsbehov som følge af befolkningstilbagegang. Ikke desto mindre, modtager disse kommuner udligningstilskud beregnet af et enkelt års fald i befolkningstallet. Med nuværende kriterievægt på 0,02 udløser udgiftsbehovsberegningen i landsudligningen ca. 35.000 kr. pr. antal færre indbyggere. Således udløser beregningen for Københavns kommuner godt $1200 \cdot 35.000$ kr. hvilket giver ca. 42 mio. kr.

Da der blot skal være fald i befolkningstallet et enkelt ud af fem år – og Københavns kommuner har kun fald et enkelt år – så udløser dette ene års fald på godt 1200 personer, et ekstra tilskud til Københavns kommune på over 200 mio. kr. fordelt over fem år.

Københavns kommune har i denne femårsperiode haft en samlet vækst på 1,7 % til trods for det ene års fald i befolkningstallet.

Som yderligere eksempel kan nævnes Roskilde, som i 5-års perioden har haft en vækst på 3,4 %, men som et enkelt år havde et fald på 330 personer. Dette udløser via landsudligningen et tilskud på 5 år á 12 mio. kr., i alt ca. 60 mio. kr.

18 andre kommuner har en lavere samlet vækst i befolkningstallet end Roskilde, men uden fald i et enkelt år. Disse kommuner modtager derimod ikke udligningstilskud.

Kun én af kommunerne med fald i befolkningstallet et enkelt år, har faktisk samlet set befolkningstilbagegang – og dette er kun på 11 personer. Og dette er i øvrigt den kommune, som har den største samlede befolkningstilbagegang på 0,0 %! (Kan kun ses ved hjælp af flere decimaler)

Alligevel udløses udligningstilskud til kommuner med et enkelt års tilbagegang svarende til i alt ca. 108 mio. kr. årligt.

Blandt kommuner med 2 års tilbagegang er der ingen kommune, som samlet set har tilbagegang målt over de 5 år.

Disse kommuner har en samlet befolkningsfremgang over de 5 år på 0,2% til 3,1 %, men modtager alligevel samlet set tilskud på ca. 77 mio. kr.

Blandt kommuner med 3 års tilbagegang varierer den samlede befolkningsudvikling over de 5 år fra en tilbagegang på 0,9 % til en befolkningsfremgang på 0,5 %. Altså heller ikke her synes der vurderet over en lidt længere periode, at være indikation for væsentlige strukturelle udfordringer.

Først blandt kommunerne med 4 og 5 år med tilbagegang finder man kommuner, som alle har tilbagegang i hele perioden.

I stedet for at være et kriterium til gavn for udkantskommuner, fungerer kriteriet således i højere grad som en særskat på kommune med jævn og konstant vækst.

Det er vanskeligt at forestille sig, at der kan være knyttet reelle udgiftsbehov til befolkningstilbagegang med mindre tilbagegangen har en vis størrelse og er vedvarende. Alligevel er det valgt i efterfølgende beregning, at indregne tilbagegang i befolkningstallet på 1 % over 5 år, dvs. kun 0,2 % i gennemsnitlig årlig tilbagegang. Mindre kunne formentlig også være rimeligt.

Målt ud fra cpr-folketallet omfatter dette følgende kommuner:

Tabel 1 **Kommune med gennemsnitligt fald i befolkningstallet på min. 0,2 % pr. år.**

Kommune	Fald 2003-2008
Læsø	-10,1%
Lemvig	-5,3%
Ærø	-4,9%
Langeland	-4,5%
Albertslund	-4,3%
Lolland	-4,1%
Tønder	-3,5%
Samsø	-3,2%
Frederikshavn	-3,0%
Herlev	-2,7%
Morsø	-2,6%
Bornholms kommune	-2,6%
Thisted	-2,5%
Brøndby	-2,4%
Ishøj	-1,6%
Rødovre	-1,3%
Struer	-1,3%
Hjørring	-1,3%

Der er foretaget en omberegning af udligning og tilskud, hvor disse kommuner, som på baggrund af befolkningsudviklingen trods alt kan antages at have et strukturelt betinget udgiftsbehov af en vis størrelse, tilgodeses. Derimod er ikke indregnes tilskud eller udligning til kommuner, som har befolkningstilvækst eller mindre fald i befolkningstallet end 0,2% årligt.

I beregningen er endvidere foretaget en justering af vægtingen mellem de socioøkonomiske kriterier, således at det samlede tilskud til ovenstående egentlige tilbagegangskommuner under ét er uændret, idet det ikke er hensigten at ændre på udligningsbeløb, som er velbegrundede.

Det socioøkonomiske udgiftsbehov beregnet ud fra nedgang i befolkningstallet er herved reduceret fra 1.683 mio. kr. til 937 mio. kr.

De 1.683 mio. kr. blev beregnet ud fra et indregnet fald i befolkningstallet på 26.706 svarende til 63.000 kr. pr. indbygger mindre i de berørte kommuner.

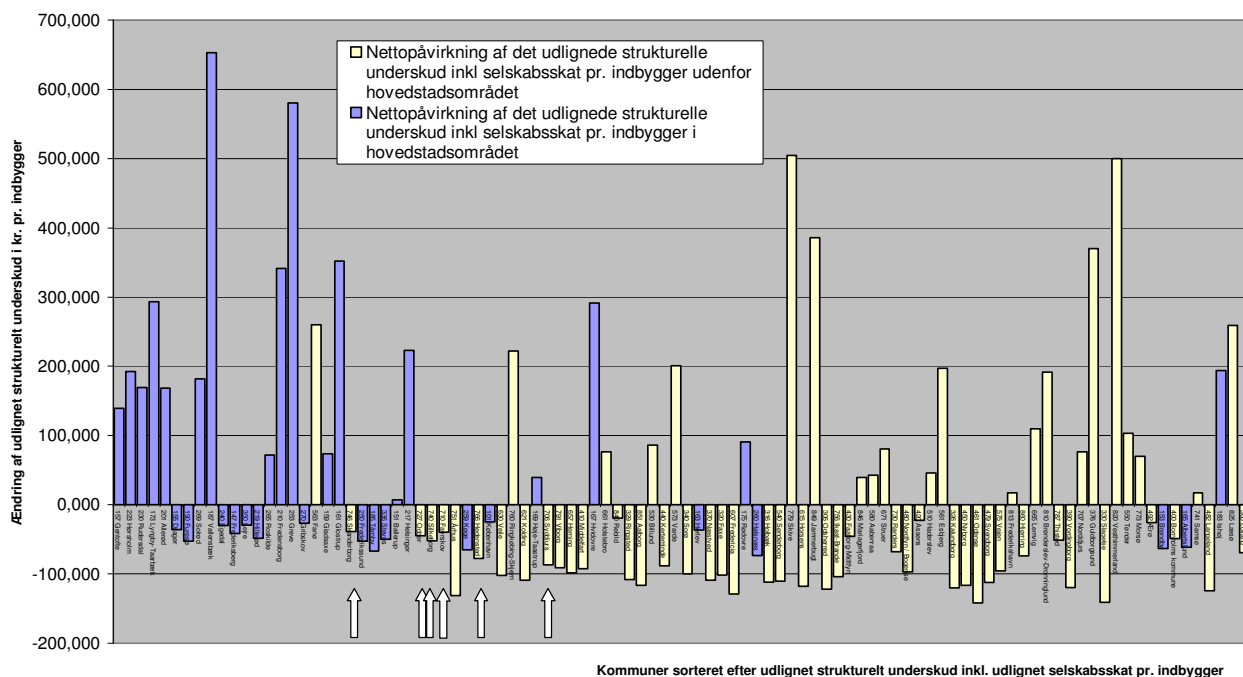
De 937 mio. kr. er beregnet ud fra et indregnet fald i befolkningstallet på 15.768 personer svarende til 59.000 kr. pr. indbygger mindre i de berørte kommuner.

For de berørte kommuner påvirkes udligningen med 58% for alle kommuner, hvortil kommer 32 % for ugunstigt stillede kommuner.

De samlede socioøkonomiske udgiftsbehov er dog holdt konstant, hvilket indebærer, at de øvrige socioøkonomiske kriterier har fået en større vægt og fordeler udgiftsbehovet på de 746 mio. kr., forhåbentlig på baggrund af mere relevante kriterier.

Ændringen påvirker de strukturelle underskud således i forhold til nuværende tildelingsmodel.

Figur 2 Ændring i strukturelle underskud som følge af ændret udformning af kriteriet ”Nedgang i folketal”



Det fremgår af figur 2, at en række kommuner, som hidtil har modtaget tilskud på baggrund af det nuværende kriterium ”nedgang i befolkningstallet”, vil få større strukturelle underskud med op til ca. 650 kr. pr. indbygger, såfremt kriteriet ”nedgang i folketallet” ændres, som beskrevet. Dette skal ses på baggrund af, at det nuværende kriterium synes uden baggrund i reale udgiftsbehov.

Alle øvrige kommuner, som ikke i det nuværende udligningsmodel har modtaget udligning i henhold til dette kriterium, vil få et strukturelt underskud, som er op imod 100 kr. lavere pr. indbygger.

Variationen skyldes, at de øvrige socioøkonomiske kriterievægte er øget modsvarende.

For de seks vækstkommuner betyder ændringen af kriteriet følgende mertilskud, som fremgår af tabel 2.

Tabel 2 Ændring i strukturelt underskud hvis kriteriet ”nedgang i befolkningstallet” ændres til kun at omfatte kommuner med fald på mindst 0,2% i gns pr. år og restbeløbet fordeles via øvrige sociale kriterier

	Gevinst/tab i samlet tilskud og udligning	
	1000 kr.	Procent af beskatningsgrundlaget
746 Skanderborg	2.200	0,03%
727 Odder	970	0,03%
740 Silkeborg	4.590	0,04%
710 Favrskov	1.820	0,03%
766 Hedensted	3.560	0,06%
706 Syddjurs	3.620	0,06%
I alt	16.760	

Det fremgår af tabel 2, at de 6 vækstkommuner ville modtage næsten 16,8 mio. kr. mere i udligningstilskud, såfremt kriteriet ”nedgang i befolkningstallet” kun tildelte ekstratilskud til kommuner, som reelt har tilbagegang.

I tabel 2 er forudsat, at de sparede 746 mio. kr. på dette kriterium anvendes til forøgelse af øvrige sociale kriterier, således at de samlede sociale udgiftsbehov fastholdes.

Man kunne dog også vælge at nedskrive de sociale udgiftsbehov og fordele de 58 % samt eventuelt afledte tilskud til ugunstigt stillede kommuner som statstilskud, hvilket ville betyde følgende beløb for de 6 vækstkommuner:

Tabel 2 Ændring i strukturelt underskud hvis kriteriet ”nedgang i befolkningstallet” ændres til kun at omfatte kommuner med fald på mindst 0,2% i gns pr. år og restbeløbet fordeles som statstilskud

	Gevinst/tab i samlet tilskud og udligning	
	1000 kr.	Procent af beskatningsgrundlaget
746 Skanderborg	4.439	0,05%
727 Odder	1.709	0,05%
740 Silkeborg	6.950	0,05%
710 Favrskov	3.624	0,06%
766 Hedensted	3.621	0,06%
706 Syddjurs	3.277	0,06%
I alt	23.620	

Endelig ville de 746 mio. kr. let kunne dække et nyt anlægskriterium for højvækstkommuner, jf. særskilt notat herom.

1. Baggrund	3
2. Sammenfatning.....	5
3. Uddybende vurderinger og anbefalinger.....	7
Appendiks.....	17
Bilagsoversigt.....	22
Bilag 1. Kommissorium.....	23
Bilag 2. Arbejdsgruppens sammensætning.....	25
Bilag 3. Ændring i balancetilskuddet påvirker byrdefordelingen	26
Bilag 4. Kriteriet "Nedgang i folketallet" udligner vilkårligt	36
Bilag 6. Opgørelsestidspunkt for udgiftsbehovsdata	50
Bilag 7. Udsving i det socioøkonomiske indeks.	56
Bilag 8. Udligningstab af produktionsjord.....	62
Bilag 9. Redegørelse for anvendte beregningsmodel	64
Bilag 5. Vækstkommuners særlige anlægsudgifter og fordeling af gennemsnitlige anlægsudgifter på relevante demografiske kriterier	

For væstkommuner er der en særlig udfordring i at finde midler til den konstante udbygning af daginstitutioner, skoler og infrastruktur.

Udligningsordningerne tager hensyn til særlige udgifter for kommuner med faldende befolkningstal, idet begrundelsen herfor er vanskelighed ved at tilpasse enhedsomkostningerne, se særskilt bilag om dette kriterium.

Derimod tages der ikke hensyn til de særlige udgifter for væstkommuner. Tilpasningen for væstkommuner angår såvel drift som anlæg.

KREVI har i rapporten Struktur i styringen, sept. 2008 undersøgt betydningen af vækst for kommunernes driftsresultat.

Udover, at vækst kan gøre det vanskeligere at realisere sine budgetter (et planlægnings- og styringsproblem), er der også en tendens til, at væstkommuner har vanskeligere ved at opnå overskud på ordinær drift (realøkonomisk problem). Konkret peges på at kommuner med vækst i andelen af 0-6 årige, over 67-årige og overførselsindkomst har tendens til lavere driftsresultat.

KREVI's rapport fokuserer på driften, men hertil kommer, at kommuner med befolkningstilvækst eller forskydning i befolkningssammensætningen har behov for udgiftskrævende kapacitetstilpasninger på anlægssiden.

Fastlæggelse af kriterierne ved beregningen af udgiftsbehov er sket over en lang årrække, hvor regressionsanalyser af kommunernes driftsudgifter med varierende kvalitet har sandsynliggjort

sammenhænge mellem værdier på bestemte kriterier og udgiftsniveau på relaterede driftskonti, idet der er kontrolleret for økonomiske og politiske vilkår, som ikke skal indgå i behovsfastlæggelsen. Derimod indgår analyser af anlæg ikke. Anlæg er vanskeligere at analysere, fordi udgifterne til større anlæg især i de mindre kommuner belaster de enkelte år vidt forskelligt. Der er ikke tale om stabile niveauer for udgifterne.

Morten Mandøe, KL, omtaler i Danske Kommuner, nr. 37, 2008 en ny analyse af anlægsudgifterne i kommunerne. I artiklen nævnes, at der ses en tydelig sammenhæng mellem stigning i småbørnstallet og anlægsudgifter på dagtilbudsområdet.

Manglende fordeling af anlægsudgifter på relevante enhedsbeløb

I den udgiftsbehovsberegningen, som anvendes i udligningsmodellen, indgår anlægsudgifterne fordelt ved samme fordelingsnøgle som driftsudgifterne. Hermed tildeles kompensation for anlægsudgifter således uafhængigt af anlægsudgifternes faktiske fordeling og dermed uden hensyn til, at dagtilbud og folkeskole er et anlægstungt udgiftsområde. Anlægsudgifterne bør derfor indgå i udgiftsbehovsberegningen i forhold til relevante aldersgrupper.

I budget 2007 udgjorde anlægsudgifterne til dagtilbud og skoler 36 % af de samlede anlægsudgifter ekskl. Forsyning. I budget 2008 udgjorde de 38%.

De tilsvarende driftsudgifter udgjorde derimod 30 % i begge år. Dagtilbud og skoler har således en forholdsvis stor andel af de samlede anlægsudgifter. Det betyder til gengæld, at den nuværende fordeling af anlægsudgifter udover samtlige driftsområder med driftsudgifterne som fordelingsnøgle giver en undervurdering af enhedsbeløbet til 0-6 årige og 7-16 årige.

Udgiftsbehovet for de to aldersgrupper beregnet ud fra de nuværende enhedsbeløb udgør henholdsvis 23,5 og 54,5 mio. kr. Ved at hæve de to enhedsbeløb med 1% forhøjes det beregnede udgiftsbehov med 235 henholdsvis 545 mio.kr., hvilket svarer til den manglende dækning af de ekstra anlægsudgifter udover det gennemsnitlige niveau, som allerede er indregnet i udligningsmodellen.

Da det samlede udgiftsbehov ikke skal ændres, er de øvrige demografiske enhedsbeløb reduceret modsvarende. En yderligere præcisering af analysen ville indebære en præcist fordeling på samtlige enhedsbeløb og ikke blot for 0-16 årige.

En korrekt fordeling af anlægsudgifterne for kommunerne under ét på relevante enhedsbeløb har en vis byrdefordelmæssig konsekvens, som fremgår af nedenstående tabel 1 for de 6 vækstkommuner.

Tabel 1 Ændring i tilskud ved at henhøre anlægsudgifter til relevant kriterium (her børn og unge)

Ændring i tilskud		
	1000 kr.	% af besk.grl.
746 Skanderborg	1.480	0,02%
727 Odder	150	0,00%
740 Silkeborg	980	0,01%

710 Favrskov	1.100	0,02%
766 Hedensted	1.050	0,02%
706 Syddjurs	90	0,00%
4.850		

Den manglende fordeling af anlægsudgifterne på relevante enhedsbeløb, koster således de seks kommuner 4,9 mio. kr. årligt .

Rettelse af denne unøjagtighed ville sikre, at de enkelte kommuner blev udlignet i forhold til gennemsnitlige anlægsudgifter til børn og unge og kommunens antal børn og unge.

Der er dog ikke hermed taget hensyn til de særlige anlægsudgifter, som vækstkommuner har til børn og unge. Dette vurderes i næste afsnit.

Særlige store anlægsudgifter til dagtilbud og skoler i væstkommuner

Uanset vanskeligheden ved at analysere sig frem til en formelmæssig sammenhæng mellem vækst og anlægsudgifter, så er det klart, at vækst i børnetallet betyder behov for udvidelse af pasningstilbud og skoler.

En undersøgelse af kommunernes gennemsnitlige budgetterede anlægsudgifter til dagtilbud og skoler i 2007 og 2008 viser, at de er påvirkede af kommunernes befolkningstilvækst. Vurderingen er foretaget over to år for at mindske betydningen af, i hvilket år kommunerne tilfældigvis vælger at budgetlægge den nødvendige udbygning.

Kommunerne er i en miniundersøgelse inddelt efter befolkningstilvækst 2007-2008 (DS) i alderen 0-16 år i tre grupper.

- Tilbagegangskommuner med større fald i børnetallet end 1 %,
- Stagnationskommuner med børnetalsudvikling mellem -1 og +1 %
- Vækstkommuner med vækst i børnetallet på mere end 1 %

Eftersom der alene er set på faktiske befolkningsudvikling over 1 år, er der naturligvis nogen tilfældighed forbundet med kategoriseringen.

Kommunerne har i gennemsnit budgetteret med følgende beløb pr. barn i de tre kommunegrupper:

Tablet 2 Gennemsnitlige anlægsudgifter i kommunegrupper

26 tilbagegangskommuner har i gennemsnit udgifter på	2.577 kr. pr. barn
58 stagnationskommuner har i gennemsnit udgifter på	2.840 kr. pr. barn
14 væstkommuner har i gennemsnit udgifter på	5.159 kr. pr. barn

Blandt tilbagegangskommunerne har halvdelen af kommunerne budgetteret med under 1.000 kr. pr. barn.

Blandt stagnationskommunerne har 9 ud af 58 kommuner budgetteret med under 1.000 kr. pr. barn. Blandt vækst kommunerne har ingen af de 14 kommuner budgetlagt med under 1.000 kr. pr. barn.

Vækstkommuner har 2.400 kr. mere i udgift pr. barn i alderen 0-16 år end tilbagegangs- og stagnationskommuner (uvægtet gns.).

Man kan imidlertid ikke anvende antal børn i aldersgruppen til fordeling af en udgift, der følger af vækst. Her må enheden knytte sig til omfanget af vækst, men begrundet i ovenstående kun for kommuner med betydende vækst.

Ligesom det i nuværende udligningsmodel indgår ”antal 20-29 årige uden beskæftigelse ud over 5% af 20-59 årige”, kan kriteriet anvendes på data over et vist niveau, her vækst udover et vist niveau.

På baggrund af foranstående kunne vælges vækst i børnetallet ud over 1% årligt. Herved ville kriteriet imidlertid kun komme i anvendelse ved de 14 kommuner. Som følge af usikkerheden i ovenstående afgrænsning, er i stedet valgt en afgrænsning ved en årlig vækst på 0,5%. For at mindske ustabiliteten i målet er beregningen sket over 2 år, nemlig fra 2007 til 2009, hvor der foreligger befolkningsdata fra Velfærdsministeriets tilskudsudmelding, idet disse omfatter betalingsfolketallet. Tallet fra 2007 er hermed ganske vist også prognosetal. Afskæringskriteriet er hermed 1 % vækst i betalingsbørnetallet (0-16 år) over de to år. En videreudvikling af modellen bør se på væksten over flere år, end der her er mulighed for, således at stabiliteten øges yderligere, jf. eksempelvis kriteriet ”nedgang i befolkningstal”, som vurderes over 5 år.

Det antages, at der pr. barn i folkeskole og daginstitutioner er ca. 10 m2 bygningsareal og at prisen til nybyggeri inklusiv inventar m.v. er 17.000 kr. pr. m2.

For hvert barn, hvortil der er behov for nyopførelse, bliver anlægsudgiften pr. ekstra barn dermed 170.000 kr.

Vækstkriteriet beregnes herefter som antal ekstra børn fra 2007 til 2009 udover 1% ganget med 170.000 kr. pr. barn.

Kriteriet udløser udgiftsbehov for 23 kommuner med et samlet udgiftsbehov på 459 mio. kr. Disse kommuner budgetlagde som gennemsnit af 2007 og 2008 i alt 1,7 mia. kr. i anlægsudgifter ud af en samlet anlægsudgift på 3,7 mia. kr. på landsplan. De havde dermed 591 mio. kr. mere i anlægsudgift, end hvis de havde haft den gennemsnitlige anlægsudgift pr. barn.

Resultatet for de 6 vækstkommuner er følgende:

Tabel 3 Anlægsudgifter og udgiftsbehov

Kommune	Gns. Budgetterede anlægsudgifter B2007-B2008	Vækstpct. 0-16 årige 2007 til 2009 ¹⁾	Udgiftsbehov iflg væstkriteriet for anlæg
	1000 kr.	Pct.	1000 kr.
Skanderborg	16.500	2,94%	23.205
Odder	19.479	-1,34%	0
Silkeborg	63.477	1,88%	14.875
Favrskov	45.813	3,83%	27.115
Hedensted	36.415	3,30%	21.080
Syddjurs	7.374	1,13%	1.020

Note 1) Væksten er i betalingsfolketal iflg. Velfærdsministeriets tilskudsmeddelelse 2007 og 2009.

Landets samlede udgiftsbehov ændres ikke som følge heraf.

Det fremgår af bekendtgørelsen om opgørelse og udregning af kommunal udligning at der i beregningen af kommunernes samlede udgiftsbehov indgår såvel drift- som anlægsudgifter.

Derfor er det ved udligningsberegningen forudsat, at det i øvrigt beregnede udgiftsbehov nedsættes med 0,24% svarende til udgiftsbehovet som følge af anlæg ved høj vækst.

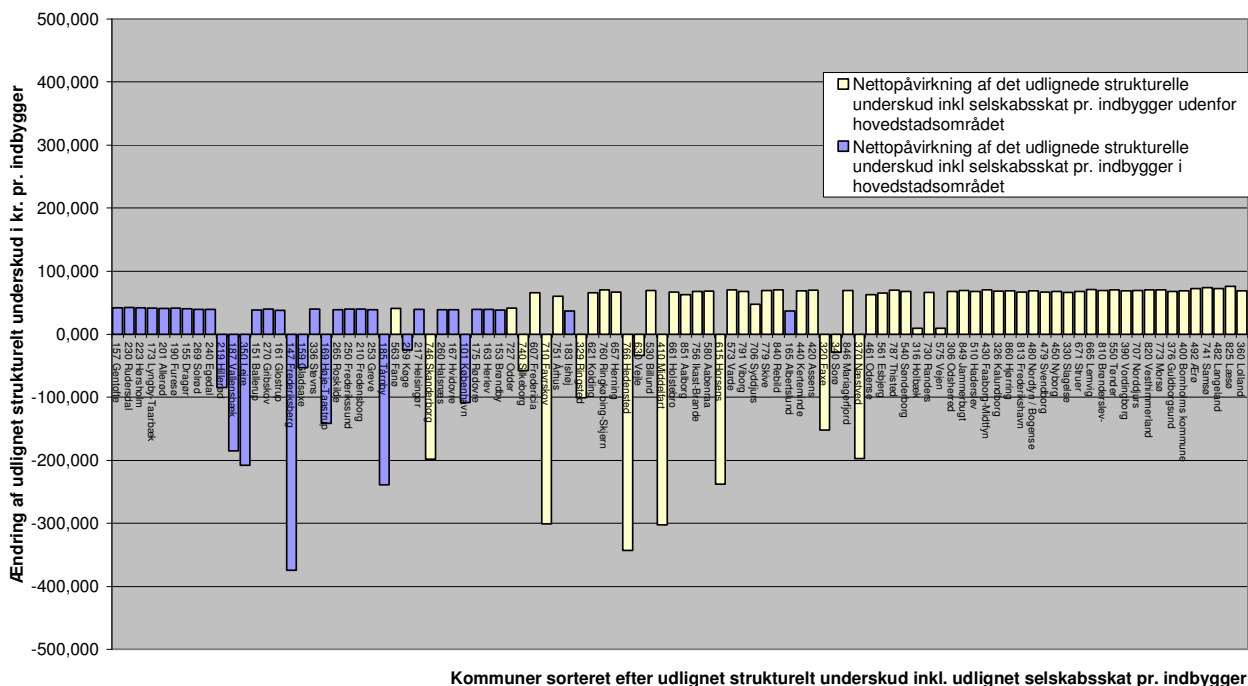
På baggrund heraf er beregnet følgende ændrede tilskud og udligning for de 6 vækstkommuner:

Tabel 4 Ændring i tilskud ved særligt anlægskriterium

	Lands- udligning 1000 kr.	Tilskud til ugunstigt stillede kommuner 1000 kr.	Statstil skud 1000 kr.	Samlet tilskud inklusiv over-udligning 1000 kr.	% af beskatningsgru ndlaget
746 Skanderborg	10.630	0	536	11.170	0,13%
727 Odder	-1.103	0	206	-900	-0,03%
740 Silkeborg	4.248	0	840	5.090	0,04%
710 Favrskov	13.389	0	438	13.830	0,22%
766 Hedensted	9.866	5.444	437	15.750	0,24%
706 Syddjurs	-1.529	-843	396	-1.980	-0,03%
				42.960	

Konsekvensen for samtlige landets kommuner fremgår af nedenstående graf:

Figur 1 Ændring i strukturelt underskud for samtlige kommuner af særligt væstkriterium



Anlægsudgifter vedr. ældre

På tilsvarende vis bør undersøges, om der er særligt høje anlægsudgifter i kommuner med stor vækst i antal ældre.

Dette er dog ikke gennemført på nuværende tidspunkt.

Anlægsudgifter og -indtægter ved infrastruktur (veje)

Også anlægsudgifterne til infrastruktur kan være påvirket af vækst. Derfor er undersøgt de budgetterede netto anlægsniveauer for vejvæsenet (konto 2.22.01 til 2.28.23) i forhold til vækst i det samlede befolkningstal.

Vækstprocenterne for hele befolkningen er mere moderate end for aldersgruppen børn og unge. For at gruppere kommunerne i mere ensartede grupper, er der forsøgt med grænseværdier på +/- 0,5%, 0,75% og 1,0%, hvilket giver følgende gennemsnitlige nettoanlægsudgifter pr. indbygger:

Tabel 5 Gennemsnitlige anlægsudgifter i kommunegruppe efter vækst.

	+/- 0,5 %	+/- 0,75 %	+/- 1,0 %
Tilbagegangskommuner	310 kr. /indb (18)	311 kr./indb (12)	175 kr./indb (5)
Stagnationskommuner	366 kr. /indb (43)	348 kr./indb (54)	354 kr./indb (69)
Vækstkommuner	328 kr. /indb (37)	341 kr./indb (32)	340 kr./indb (24)

Tallene viser ingen sammenhæng mellem vækst og nettoanlægsudgifter til veje. Kun når afgrænsningen udskiller de 5 kommuner med størst befolkningstilbagegang, ses betydeligt lavere

udgifter til veje, hvilket skyldes, at de to kommuner med størst tilbagegang har budgetteret med 0 kr. til vejanlæg (Langeland og Læsø)

Flere kommuner har budgetteret med 0 kr til vejanlæg, hvilket antyder, at der kan være konteringsproblemer, f.eks. i hvilket omfang udgifter konteres som drift eller anlæg. Desuden er vejvedligeholdelsesarbejder et relativt let besparelsesområde i disse år, hvor kommunernes strukturelle underskud er stigende. Herved kan udgiftsniveauet være forholdsvis meget påvirket af de enkelte kommuners økonomiske balance i årene i stedet for at være påvirket af reelt udgiftsbehov.

Anlægsudgifter og indtægter ved jordforsyning

Endelig er undersøgt sammenhængen mellem vækst og nettoudgifter/indtægter ved jordforsyning for at belyse, om vækstkommuner ser ud til at kunne finansiere en del af deres anlægsudgifter til udvidelse af institutionskapaciteten gennem indtægter fra jordforsyning.

Ved samme grænseværdier for vækst i samlede indbyggertal som ovenfor ses følgende netto anlægsindtægter:

Tabel 6 Gennemsnitlige anlægsudgifter netto i kommunegrupper efter vækst

	+/- 0,5 %	+/- 0,75 %	+/- 1,0 %
Tilbagegangskommuner	-277 kr./indb (18)	-133 kr./indb (12)	+101 kr./indb (5)
Stagnationskommuner	- 301 kr./indb (43)	-287 kr./indb (54)	-339 kr./indb (69)
Vækstkommuner	-260 kr./indb (37)	-328 kr./indb (32)	-195 kr./indb (24)

Tabellen viser, at de 5 kommuner med størst tilbagegang (fald på over 1%) budgetterer med nettoudgifter fra jordforsyningen. For kommuner med fald på over 0,75 % budgetteret med nettoindtægt på 133 kr./indbygger. Udvides kredsene til kommuner med over 0,5% fald i indbyggertal, stiger den budgetterede nettoindtægt til 277 kr./indbygger. Det ser således ud til at kommuner mister indtægtsmulighed fra jordforsyning, når der er betydende fald i befolkningstallet.

Derimod ser der ikke ud til at være nogen tilsvarende sammenhæng mellem høj vækst og indtægter fra jordforsyning, idet højvækstkommunerne budgetterer med lavere indtægter end kommuner med mere moderat vækst.

Der kan således ikke spores en tendens til, at højvækstkommuner via jordforsyningen har mulighed for at finansiere deres ekstraudgifter til kapacitetsudvidelse.

Bilag 6. Opgørelsestidspunkt for udgiftsbehovsdata

Ved Velfærdsministeriets beregning af aldersbetingede udgiftsbehov anvendes 1.januar i tilskudsåret som opgørelsestidspunkt for befolkningstallet. For en vækstkommune betyder dette, at der udlignes ud fra et lavere befolkningstal end det gennemsnitlige befolkningstal, som kommunen i det pågældende år har udgifter i forhold til.

Såfremt ministeriet anvendte middelfolketallet for tilskudsåret, ville det i alt for de 6 vækstkommuner betyde yderligere 32,3 mio. kr. i ekstra i tilskud og udligning.

Ved Velfærdsministeriets beregning af socioøkonomisk betingende udgiftsbehov anvendes data, som af praktiske årsager som er opgjort den 1. januar 2 år forud for tilskudsåret eller på andet tidligere muligt opgørelsestidspunkt. Herved beregnes det socioøkonomiske indeks af ældre socioøkonomiske data divideret med nutidige befolkningsandele. Tæller og divisor er ikke synkroniseret.

Såfremt ministeriet anvendte socioøkonomiske data, som var fremskrevet til nutidige befolkningstal, ville det i alt for de 6 vækstkommuner betyde yderligere 30,1 mio. kr. i ekstra tilskud og udligning.

Såfremt de to ændringer kombineres, således at de socioøkonomiske data fremskrives til medio tilskudsåret, er det samlede resultat 62,4 mio.kr. i tilskud og udligning til de 6 vækstkommuner tilsammen.

Forældet opgørelse af aldersbetingede udgiftsbehov

Landsudligning

Beskatningsgrundlaget beregnes ved fremskrivning af et tidligere års beskatningsgrundlag og fremskrives dermed til beskatningsgrundlaget for hele tilskudsåret.

Det demografisk betingede udgiftsbehov beregnes ud fra indbyggertallet pr. 1.januar i tilskudsåret fordelt på alderskategorier. For en vækstkommune beregnes dette udgiftsbehov således af et befolkningstal, som er lavere end gennemsnittet i tilskudsåret, uanset at kommunen faktisk skal afholde udgifter i forhold til det gennemsnitlige indbyggertal.

Det samlede demografiske udgiftsbehov på landsplan ændres ikke som følge af anvendelse af befolkningstal medio tilskudsåret. Ved beregning af den økonomiske konsekvens er landstotalerne for de demografiske udgiftsbehov fastholdt for hver enkelt aldersgruppe, således at der alene er fordelingen kommunerne imellem, der er påvirket.

Det strukturelle underskud beregnes som summen af demografisk og socioøkonomisk udgiftsbehov fratrukket de beregnede skatteindtægter ved en gennemsnitlig beskatningsprocent.

Dermed bliver også det strukturelle underskud beregnet lavere end ved middelfolketallet 1. juli.

Den ændrede beregning ud fra middelfolketallet påvirker dermed landsudligningen, udligningstilskud til ugunstigt stillede kommuner. Statstilskuddet påvirkes dels som følge af ændringen i landsudligning og tilskud til ugunstigt stillede kommuner og dels som følge af, at statstilskuddet fordeles efter befolkningstal.

Den samlede konsekvens for tilskud og udligning er herefter:

Tabel 1

Konsekvens af ændret opgørelsestidspunkt for aldersbetingede udgiftsbehov.

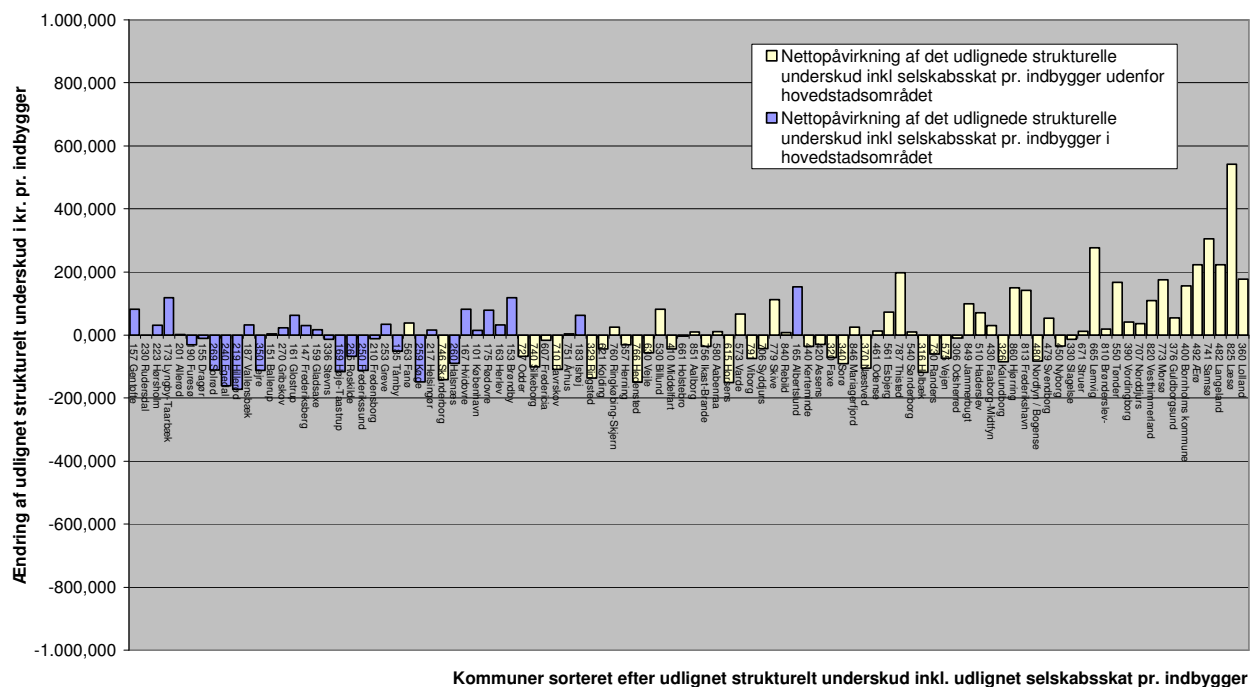
	Lands- udligning	Tilskud til ugunstigt stillede kommuner	Statstilskud	Samlet tilskud inklusive over- udligning
	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.
746 Skanderborg	7.027	0	999	8.030
727 Odder	1.248	0	235	1.480
740 Silkeborg	7.566	0	1.402	8.970
710 Favrskov	4.296	0	758	5.060
766 Hedensted	4.575	1.532	809	6.920
706 Syddjurs	1.225	126	459	1.810
				32.270

Opgørelsestidspunktet 1. januar i tilskudsåret anvendes også ved beregning af kommunernes grundbidrag til regionerne. Ændring af opgørelsestidspunktet vil derfor medføre et lille øget bidrag til regionerne for vækstkommuner.

Tilsvarende vil en omlægning af opgørelsestidspunktet betyde et lille merbidrag til udlændingeudligningen.

Konsekvensen for samtlige kommuner af, at anvende medio tilskudsåret som opgørelsestidspunkt i stedet for 1. januar i tilskudsåret, svarende til tabel 1 for de 6 vækstkommuner, er vist i nedenstående figur 1.

Figur 1 Konsekvens af udligning ved opgørelse af befolkningstal medio 2009 i stedet for januar 2009



Figuren viser påvirkningen af kommunernes strukturelle underskud inklusiv udligningen heraf og inklusiv de udlignede selskabsskatter. Underskuddet er opgjort i kroner pr. indbygger, således at kommunerne er sammenlignelige.

Idet grafen viser underskud, viser en søjle over 0 på akse, at den pågældende kommuner vil få et større underskud ved ændringen af opgørelsestidspunktet.

Hovedstadskommuner og øvrige kommuner er angivet med hver sin farve. Kommunerne er sorteret efter deres strukturelle underskud inkl. Udligning og udlignede selskabsskatter før ændring af opgørelsestidspunktet.

Forældede socioøkonomiske data

I Velfærdsministeriets beregning af kommunerens socioøkonomiske udgiftsbehov anvendes data, som af praktiske årsager er opgjort den 1. januar 2 år forud for tilskudsåret eller på andet tidligere muligt opgørelsestidspunkt.

Udgiftsbehovene må alt andet lige forventes at vokse med befolkningsudviklingen selv om det naturligtvis kan variere med lokale flyttemønstre.

I den anvendte tilskudsmodel tages udgangspunkt i opgørelser af følgende data til beregning af det socio-økonomiske udgiftsbehov:

1. Antal 20-59-årige uden beskæftigelse ud over 5 % af 20-59-årige i kommunen	Senest opgjorte år eller 1. januar 3 år forud for dette år.
2. Antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse	1. januar 2007
3. Antal udlejede beboelseslejligheder	1. januar 2007
4. Antal diagnosticerede psykiatriske patienter	1998-2007
5. Antal familier i visse boligtyper	1. januar 2007
6. Antal børn i familier med lav uddannelse	1. januar 2007
7. Antal enlige over 65 år	1. januar 2007
8. Antal personer med lav indkomst	1. januar 2007
9. Antal handicappede uden for arbejdsstyrken	1. diagnoseår 2001-2005
10. Antal indvandrere og efterkommere	1. januar 2008
11. Antal tabte leveår	Aktuel befolkningstal
12. Nedgang i befolkningstallet	2003-2008

Det fremgår, at de fleste af opgørelserne er to år forud for 1. januar i tilskudsåret, eller 2½ år forældede i forhold til de udgifter, som kommunen faktisk må forventes at have.

Der er formentlig anvendt de senest tilgængelige tal. Såfremt det ikke er muligt at anvende nyere tal, bør tallene imidlertid fremskrives i forhold til den enkelte kommunes befolkningsudvikling. Undladelse heraf betyder, at kommuner med nedgang i befolkningstallet både modtager ekstra tilskud som følge af kriteriet ”Nedgang i befolkningstallet” og samtidig modtager forhøjet tilskud som følge af beregning af flere års tidligere højere befolkningstal, medens vækstkommuner modtager tilskud på baggrund af tidligere lavere befolkningstal.

Samtidig er især ugunstigt stillede kommuner siden 2007 tilgodeset gennem forøget udligning som følge af de stigende balancetilskud. Kommuner med fald i befolkningstallet er ofte ugunstigt stillede. Med anvendelse af forældede socioøkonomiske tal tilgodeses tilbagegangskommuner derfor på flere måder udover via den tilsigtede ved kriteriet ”nedgang i befolkningstallet”.

Den enkelte kommunes socioøkonomiske udgiftsbehov beregnes ved kommunens andel af hver af ovennævnte kriterier i forhold til hele landet.

Ved summeringen tildeles de 12 kriterier forskellige vægte afhængig af økonomisk betydning.

Ved division med kommunens andel af landets samlede indbyggertal beregnes et socioøkonomisk indeks for den enkelte kommune, som er uafhængig af kommunestørrelsen.

Det socioøkonomiske udgiftsbehov beregnes herefter ved dette indeks ganget med befolkningstallet og ganget med et gennemsnitligt kronebeløb pr. indbygger

Da samme befolkningstal indgår som divisor i beregningen af det socioøkonomiske indeks og som faktor i den efterfølgende beregning af udgiftsbehovet, påvirkes behovsberegningen ikke af det nutidige befolkningstal, men kun af de ældre anvendte socioøkonomiske data.

Fremskrivning til nutidige befolkningstal kan ske ved, at man i beregningen af det socioøkonomiske indeks anvender de befolkningstal, som var gældende i de år, hvor de enkelte kriterier er opgjort – i stedet for som nu at anvende et irrelevant befolkningstal pr. 1. januar 2009 i indeksberegningen.

Herved vil det socioøkonomiske indeks vise den reelle socioøkonomiske belastning i de år, hvor kriterierne er opgjort og udgiftsbehovet ville blive beregnet ved at gange dette indeks med befolkningstallet i tilskudsåret og ganget med det gennemsnitlige kronebeløb pr. indbygger, hvorved det fremskrives til nutids-befolkningstal.

De fleste kriterier er opgjort pr. 1. januar 2007. Ved fremskrivning til 1. juli 2009 ændres udligningen for de enkelte kommuner således:

Tabel 3

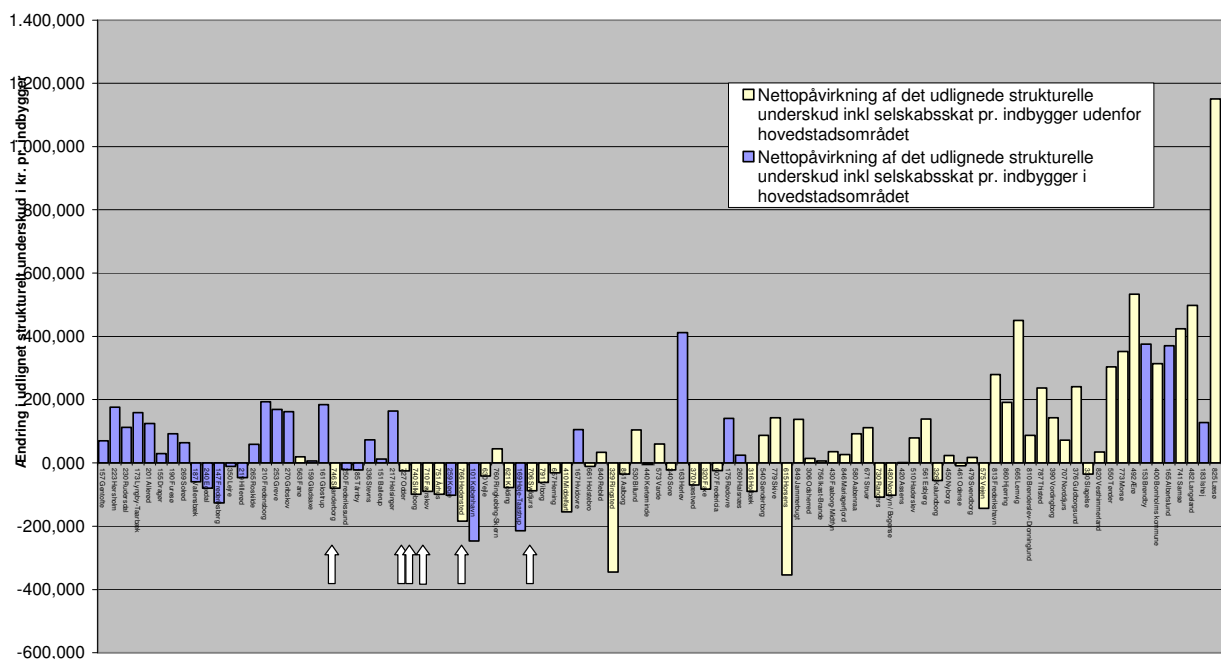
Kommune	Landsudligning	Ugunstigt stillede kommuner	Statstilskud	Samlet tilskud
	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.
746 Skanderborg	4.228	0	281	4.510
727 Odder	441	0	107	550
740 Silkeborg	8.296	0	438	8.740
710 Favrskov	3.947	0	229	4.170
766 Hedensted	5.339	2.946	228	8.510
706 Syddjurs	2.215	1221	206	3.640
				30.120

Note: Beregningen er foretaget med udgangspunkt i Velfærdsministeriets udmeldte garantital for 2009. Der er således ikke i beregningen taget hensyn til eventuel selvbudgettering.

Konsekvensen for kommunernes strukturelle underskud efter udligning for alle landets kommuner er vist i nedenstående graf.

Kommuner med søjler over 0-aksen får større strukturelt underskud ved ændringen, medens kommuner med søjler under 0-aksen får mindre strukturelt underskud ved ændringen.

Figur 3 Konsekvens af udligning ud fra socioøkonomiske data fremskrevet til medio 2009



Kommuner sorteret strukturelt underskud inkl. udlignet selskabsskat pr. indbygger

Konsekvensen af opdaterede data for såvel demografisk som socioøkonomisk udgiftsbehov

Tabel 4

Konsekvens af beregning af udgiftsbehov ved befolkningstal medio tilskudsåret for aldersbetingede og socioøkonomiske udgiftsbehov.

	Lands-udligning	Tilskud til ugunstigt stillede kommuner	Statstilskud	Samlet tilskud inklusiv over-udligning
	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.
746 Skanderborg	11.255	0	1.280	12.540
727 Odder	1.689	0	342	2.030
740 Silkeborg	15.862	0	1.840	17.710
710 Favrskov	8.243	0	987	9.230
766 Hedensted	9.914	4.478	1.037	15.430
706 Syddjurs	3.440	1.347	665	5.450
				62.390

Samlet set vil de strukturelle underskud efter indregning af aktuelle data pr. medio året være som vist i figur 4

Figur 4 Kommunernes strukturelle underskud ved anvendelse af nuværende forældede data og fremskrevne data til medio 2009

Bilag 7. Udsving i det socioøkonomiske indeks

Størrelsen af de enkelte kommuners tilskuds- og udligningsbeløb afhænger primært af det strukturelle underskud, som er forskellen mellem de beregnede skatteindtægter (ved en gennemsnitlig udskrivningsprocent) og de såkaldt objektive udgiftsbehov. I opgørelsen af de objektive udgiftsbehov indgår både aldersbestemte og sociale kriterier, hvor sidstnævnte er en sammenejning af en række indikatorer i et socioøkonomisk indeks. Landsgennemsnittet anvendes som normeringsfaktor (100). Kommuner med en socioøkonomisk indeksværdi over 100 formodes at have et højere socialt betinget udgiftsbehov end landsgennemsnittet, mens det modsatte er tilfældet for kommuner med en socioøkonomisk indeksværdi under 100.

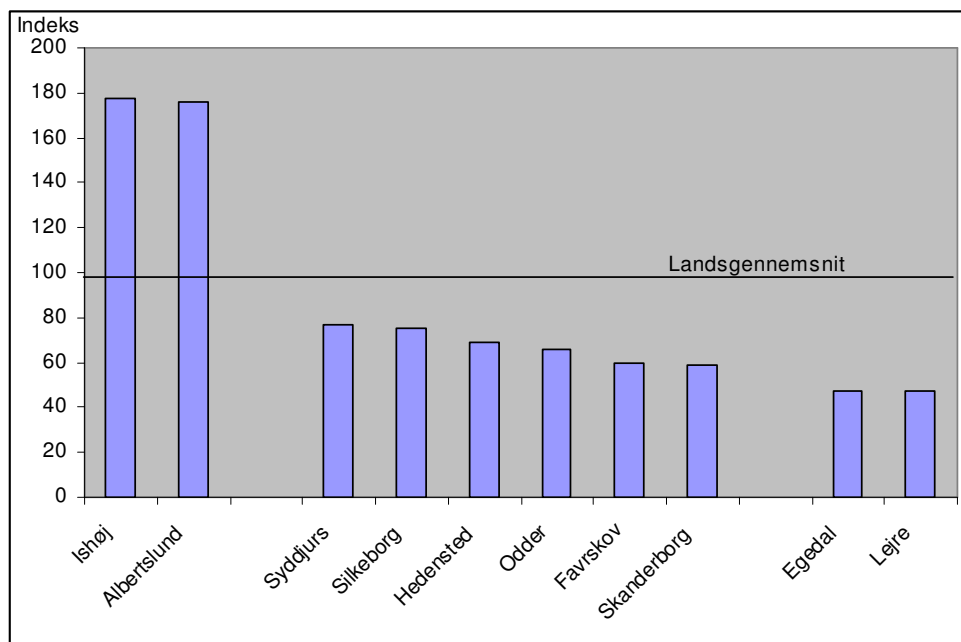
Socioøkonomiske indikatorer

Vægt (pct)	Indikator
18,0	20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct.
17,5	25-49-årige uden erhvervsuddannelse
5,0	Udlejede boliglejligheder
5,0	Psykiatriske patienter
15,0	Familier i visse boligtyper
15,0	Antal børn i familier med lav uddannelse
2,5	Antal enlige over 65 år
10,0	Antal personer med lav indkomst
5,0	Antal handicappede
2,5	Indvandrere og efterkommere
2,5	Beregnet antal tabte leveår
2,0	Nedgang i befolkningstal

Spredningen i det socioøkonomiske indeks spænder i 2009 fra 177 (Ishøj) til 47 (Egedal og Lejre) – svarende til at de socialt betingede udgifter pr. indbygger i Ishøj skulle være næsten fire gange højere end i Egedal og Lejre.

Det socioøkonomisk indeks er væsentligt under landsgennemsnittet for alle de seks vækstkommuner, *jf. figur 1*. Det afspejler et forholdsvis lavt beregnet socialt udgiftsbehov, og er den væsentligste årsag til, at vækstkommunernes andel af det samlede tilskuds- og udligningsbeløb er lavere end de tilsvarende befolkningsandele.

Figur 1. Socioøkonomisk indeks 2009 for udvalgte kommuner



Ændringer i de socioøkonomiske udgiftsbehov fra år til år påvirker den enkelte kommunes provenu fra tilskuds- og udligningssystemet. Det er derfor af stor betydning, at de socioøkonomiske kriterier er robuste, og at forskydninger afspejler reelle ændringer i udgiftsbehovene. I modsat fald bidrager forskydningerne snarere til at øge budgetusikkerheden for kommunerne og mindske gennemsigtheden af finansieringssystemet.

For nogle kommuner er ændringerne i det socioøkonomiske indeks fra 2007 til 2009 ganske store. Med henblik på at illustrere spredningen er der i tabel 1 foretaget en opgørelse af ændringen i indeksværdien fra 2007 til 2009 for de 10 kommuner, der har haft den største stigning henholdsvis det største fald.

Brøndby og Greve kommune har haft den største stigning, mens Frederikshavn har haft det største fald. For disse kommuner er budgetvirkningen mærkbar - svarende til ca. 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget.

Det er bemærkelsesværdigt, at de 10 kommuner, der har haft den største stigning alle er beliggende i hovedstadsområdet. Det hænger blandt andet sammen med kriteriet *nedgang i befolkningstal* og den måde dette indregnes på, jf. også nedenfor.

Tabel 1. Budgetvirkning i 2009 af ændring i beregnede socioøkonomiske udgiftsbehov 1)

	Ændring i Soc.øk. indeks 2007-2009 Pct.enheder	----- Provenueffekt efter udligning ----- -- mio. kr. --	Pct. af beskat- ningsgrundlag
<i>Top 10</i>			
Vallensbæk	4,6	5,2	0,23
Glostrup	3,6	8,9	0,25
Morsø	2,4	7,5	0,26
Ishøj	3,1	8,2	0,28
Rødovre	5,6	19,7	0,34
Lyngby-Taarbæk	7,7	39,4	0,35
Lolland	3,6	24,1	0,39
Langeland	3,9	7,4	0,41
Greve	8,1	38,7	0,47
Brøndby	7,2	25,9	0,50
<i>Bund 10</i>			
Frederikshavn	-4,3	-36,5	-0,42
Lemvig	-4,1	-12,4	-0,41
Jammerbugt	-3,6	-18,9	-0,36
Tønder	-3,2	-17,7	-0,33
Haderslev	-2,8	-21,6	-0,28
Randers	-2,6	-33,7	-0,27
Brønderslev- Dronninglund	-2,5	-12,2	-0,27
Norddjurs	-2,4	-12,6	-0,25
Middelfart	-2,5	-12,4	-0,24
Ikast-Brande	-2,3	-12,2	-0,23
<i>6 østjyske væstkommuner</i>			
Favrskov	-1,8	-7,3	-0,11
Hedensted	-0,8	-3,2	-0,08
Odder	-2,3	-4,2	-0,13
Silkeborg	-1,6	-11,9	-0,09
Skanderborg	-2,6	-12,3	-0,15
Syddjurs	1,5	8,7	0,15

1) Excl. små ø-kommuner.

For fem af de seks væstkommuner er der sket et relativt fald i de beregnede sociale udgiftsbehov, hvor provenutabet via landsudligningsordningen Favrskov, Odder og Skanderborg udgør 0,4-0,5 pct. af de pågældende kommuners nettodriftsudgifter. Blandt de seks kommuner har kun Syddjurs haft en stigning i det socioøkonomiske indeks fra 2007 til 2009.

Eksempel 1. Kriteriet *familier i visse boligtyper*

Nærværende eksempel og eksempel 2 neden for illustrer effekter af ændringer i de opgjorte sociale udgiftsbehov, som har overrasket arbejdsgruppen. Spørgsmålet er, om effekterne er tilsigtede. Eksemplerne viser, at de tekniske forskydninger, der sker *inden for* tilskuds- og udligningssystemet dels kan være umådeligt vanskelige at gennemskue og inddrage i den årlige budgetlægning og dels, at effekterne uanset at der er meget teknik involveret er ganske håndgribelige og betydningsfulde for de berørte kommuner. Eksemplerne illustrerer meget godt talemåden, at *djæveln ligger i detaljen*. Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at de grunddata, som anvendes, ikke er offentligt tilgængelige og derfor er vanskelige at efterprøve.

Eksempel 1: Flere *familier i visse boligtyper* hjælper økonomien i Greve

Greve kommune har fra 2007 til 2009 haft den største stigning i det socioøkonomiske indeks af alle kommuner og en deraf afledt gevinst alene via landsudligningen på over 30 mio. kr. eller ca. 1½ pct. af nettodriftsudgifterne.

Men hvad er egentlig baggrunden for denne effekt?

Jf. boks 1 indgår *familier i visse boligtyper* som et af de socioøkonomiske kriterier med en vægtandel på 15 pct. Både kriteriet og vægtandelen er lovbestemt. Ifølge den seneste bekendtgørelse (BEK nr. 597 af 20. juni 2008) fremgår, at

Antallet af familier i visse boligtyper, opgøres ud fra en af Danmarks Statistik foretaget opgørelse af antal familier, der den 1. januar i året før beregningsåret bor i almene boliger, privat udlejning fra før 1920, øvrig privat udlejning med mangler og sommerhuse. Ved opgørelsen henregnes familier, der er bopælsregistreret i kommunen, til folketallet i kommunen.

Af Velfærdsministeriets tilskuds- og udligningsbøger for 2007 og 2009 fremgår, at der på landsplan har været en stigning i antallet af familier i sådanne boligtyper på 1,1 pct.

I Greve kommune har der angiveligt været en stigning på 55,6 pct. fra 4351 til 6771 familier. Alene via landsudligningen giver det Greve kommune en provenugevinst på 22,5 mio. kr. i 2009 sammenlignet med 2007.

Den bagvedliggende statistik som dette bygger på er desværre ikke tilgængelig. Men en stigning på 2400 familier i udlejningsboliger og sommerhuse på kun to år i en kommune med et samlet indbyggertal på 47-48.000 giver anledning til undren – foruden store økonomiske forskydninger, som påvirker den politiske prioriteringsopgave.

De data, som indgår i beregningen af de socioøkonomiske udgiftsbehov er typisk 2-3 år gamle og for visse kriterier endnu ældre, jf. ovenfor. Ændringer i indeksværdien afspejler således ikke ændringer i udgiftsbehov i det budgetår, som indeksværdien vedrører. Eksempelvis indgår kriteriet *20-59 årige uden beskæftigelse over fem pct.* med det højeste af værdien i året før tilskudsåret eller tre år før tilskudsåret. For tilskudsåret 2009 vil det sige enten 2005 eller 2008. En ændring i kriterieværdien fra tilskudsåret 2007 til tilskudsåret 2009 kan således afspejle en – muligvis midlertidig – ændring, som fandt sted fra 2003 til 2005.

Kriteriet nedgang i befolkningstal. Beregningseksempel.

Kriteriet nedgang i befolkningstal indgår i beregningen af socioøkonomiske udgiftsbehov med en vægtandel på kun 2 pct.. På den baggrund kunne det måske forventes, at kriteriet ikke har den store betydning. Det har det imidlertid. Faktisk er effekten så stor, at tilskuds- og udligningssystemet isoleret set begunstiger kommuner med tilbagegang i befolkningstallet.

Tallene for Hedensted kommune kan tjene som eksempel. Neden for er vist hvordan en befolkningsstigning henholdsvis –reduktion på 1 pct. spiller igennem finansieringssystemet (kun landsudligningseffekten er inddraget).

Ved en aldersmæssigt jævnt fordelt stigning i befolkningstallet på 1 pct. vil Hedensted kommune modtage et øget provenu på 9,6 mio. kr. fra landsudligningen som følge af et større aldersbetinget udgiftsbehov samt en stigning i statstilskuddet på 1,4 mio. kr. – i alt 10,9 mio. kr. Samtidig vil skatteprovenuet stige med godt 6 mio. kr. Omvendt vil driftsudgifterne stige med 16,5 mio. kr., således at regnestykket samlet set er neutralt.

Provenueffekter af befolkningsændring på 1 pct. Hedensted

"+" = positiv budgetvirkning	Ændring i tilskud
"-" = negativ budgetvirkning	og udligning. Mio. kr.
<i>Befolkningstilvækst på 1 pct.</i>	
Udligning vedr. aldersbetinget udgiftsbehov 1)	9,6
Udligning vedr. socioøkonomisk udgiftsbehov 1)	0,0
Statstilskud	1,4
Skatteprovenu	6,1
Driftsudgifter	-16,5
Ændring i alt	0,5
<i>Befolkningsnedgang på 1 pct.</i>	
Udligning vedr. aldersbetinget udgiftsbehov 1)	-9,6
Udligning vedr. socioøkonomisk udgiftsbehov 1)	16,8
Statstilskud	-1,4
Skatteprovenu	-6,1
Driftsudgifter	16,5
Ændring i alt	16,3

1) Efter landsudligning

2) Det forudsættes at de faktiske udgifter ændres svarende til den beregnede udgiftsbehovsændring

Hvis i stedet Hedensted kommune har en tilbagegang i befolkningstallet på 1 pct. vil fortegnene på de enkelte deleffekter være modsat. Dertil kommer dog et udligningstilskud på 16,8 mio. kr. fra kriteriet nedgang i befolkningstal, så der samlet set er et overskud på bundlinen på godt 16 mio. kr. Tilskuddet som følge af nedgang i befolkningstal modtages dog kun i fem år.

En forskel i den anførte størrelsesorden mellem positiv eller negativ vækst er dog – selv om den forsvinder på langt sigt – en væsentlig forvriddningseffekt.

Henset hertil, og fordi ændringer i de socioøkonomiske indekssværdier er et af de forhold, der influerer på den enkelte kommunes årlige budgetudfordring, kan det overvejes, at de socioøkonomiske indekssværdier fremover offentliggøres tidligere end i dag (hvor de først er kendt samtidig med den samlede tilskudsudmelding ca. 1. juli) eller at indekssværdierne ligefrem fastfryses

for f.eks. tre år ad gangen. Det vil mindske budgetusikkerheden i kommunerne og dermed kunne bidrage til mere rolige budgetforløb.

Effekt af befolkningsændring på 1 pct. Dokumentation af beregningseksempel for Hedensted kommune. Dokumentation.

I eksempel 2 i bilag X refereres resultaterne af et beregningseksempel, hvor provenuvirkningen via tilskuds- og udligningssystemet (landsudligning og statstilskud) af en befolkningsændring på 1 pct. er skønnet. Eksemplet, som benytter data for Hedensted kommune og parametrene fra tilskuds- og udligningssystemet i 2009, er dokumenteret nedenfor.

I. Befolkningsstigning på 1 pct. (Jævnt fordelt på aldersgrupper).

Effekt på aldersbetinget udgiftsbehov

Aldersgruppe	Befolkningsvækst på 1 pct. (ændring, antal personer)	Enhedsbeløb 2009 (kr.)	Aldersbetinget udgiftsbehov (ændring, mio. kr.)
0 - 6	44,2	51744	2,3
7 - 16	67,4	78882	5,3
17 - 19	16,4	24443	0,4
20 - 24	15,4	14654	0,2
25 - 34	50,5	17795	0,9
35 - 39	34,3	17732	0,6
40 - 64	160,8	21717	3,5
65 - 74	39,1	25982	1,0
75 - 84	23,2	54239	1,3
85 +	8,4	116397	1,0
I alt	460,0	-	16,5

II. Befolkningsreduktion på 1 pct.

Effekt på socialt betinget udgiftsbehov

1. Samlet befolkningstilbagegang 2009	26706
2. Befolkningstal, Hedensted	45966
3. Tilbagegang på 1 pct. i Hedensted	460
4. Socioøkonomisk udgiftsbehov pr. indb.	15324
5. Befolkningsandel, Hedensted	0,0084
6. Vægtandel, nedgang i befolkningstal	0,02
7. Ændring i socialt betinget udgiftsbehov (3/1)*2*4*6/5	29,0

III. Ændring i statstilskud. Mio. kr.

Befolkningsstigning på 1 pct.	1,4
Befolkningsreduktion på 1 pct.	- 1,4

Bilag 8. Udligningstab af produktionsjord

Beskatningsgrundlaget beregnes med udgangspunkt i den enkelte kommunes udskrivningsgrundlag tillagt 9,6 % af de afgiftspligtige grundværdier.

I udligningsmodellen indgår grundværdierne imidlertid i fuldt omfang, uanset at der for produktionsjord til landbrug og skovbrug alene kan opkræves en reduceret grundskyld. For kommuner med stor andel af grundværdierne som produktionsjord betyder det, at de udlignes for en skatteværdi, som de ikke har mulighed for at opkræve.

I Velfærdsministeriets udmeldte statsgaranterede beskatningsgrundlag fremgår grundskyld, grundskyldspromille og afgiftspligtige grundværdier, som ligger til grund for beregningen af det statsgaranterede udligning og tilskudsbeløb.

Ved at dividere grundskylden med grundskyldspromillen er beregnet et mål for afgiftspligtige grundværdier, svarende til de afgiftspligtige grundværdier, det ville svare til, hvis der kunne opkræves fuld grundskyld. Det vil sige, at landbrugsjord herved er indregnet med en reduceret vægt alt afhængig af, hvor meget grundskylden nedsættes med i den enkelte kommune som følge af lovgivningen om reduceret grundskyld på produktionsjord.

Alternative tilskud og udligning er herefter beregnet ud fra det nye vægtede mål for reelt afgiftspligtige grundværdier. Beregningen er således en mere korrekt beregning af kommunernes beskatningsgrundlag. Ved omlægning af tilskudssystemet for at tilgodese denne problemstilling, vil man muligvis vælge i stedet at indregne grundværdierne for produktionsjord særskilt og med en landsgennemsnitlig vægt. Dette ligger dog ud over rammerne for dette notat.

De anvendte afgiftspligtige grundværdier og til nye vægtede grundværdier fremgår af tabel 1.

Tabel 1 Mindre beskatning på produktionsjord

	Afgiftspligtige grundværdier, som indgår i udligningsmodellen	Afgiftspligtige grundværdier omregnet til beskatningsværdi	Mistet beskatning ved aktuelle grundskyldspromille
	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.
746 Skanderborg	7.070.273	6.582.575	10.076
727 Odder	3.592.098	3.178.982	11.361
740 Silkeborg	10.831.834	10.023.670	20.657
710 Favrskov	5.256.689	4.507.854	18.212
766 Hedensted	5.428.594	4.579.042	15.080
706 Syddjurs	6.322.878	5.379.412	32.078
I alt	38.502.366	34.251.535	107.464

Indregnes de vægtede afgiftspligtige grundværdier i et mere reelt mål for beskatningsgrundlaget, forøges de 6 kommuners tilskud fra udligningsordningerne med i alt 26 mio. kr., jf. nedenstående tabel 1.

Tabel 1 Ændring i tilskud ved indregning af værdien i landbrugsjord i beskatningsgrundlaget svarende til beskatningsværdien heraf.

	Landsudligning	Tilskud til ugunstigt stillede kommuner	Stats-tilskud	Samlet tilskud inklusiv overudligning	
	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	-31	0	-1.182	-1.200	-0,01%
727 Odder	3.175	0	-455	2.720	0,09%
740 Silkeborg	913	0	-1.851	-920	-0,01%
710 Favrskov	5.285	0	-965	4.330	0,07%
766 Hedensted	6.552	3.616	-964	9.210	0,14%
706 Syddjurs	8.369	4.618	-873	12.120	0,21%
I alt	24.263	8.234	-6.290	26.260	

+ angiver gevinst og - angiver tab

Bilag 9. Redegørelse for anvendte beregningsmodel

De fremlagte beregninger i vedlagte bilag er udarbejdet i en regnearksbaseret udligningsmodel udviklet af Favrskov kommune ud fra beskrivelserne af den gældende udligningsmodel, som optrykt i tilskudsmeddelelsen fra Velfærdsministeriet for 2009.

Ligeledes er taget udgangspunkt i de data, som fremgår af denne tilskudsmeddelelse og modellens beregninger er afstemt med de udmeldte tilskud i tilskudsmeddelelsen.

Efter denne kvalitetssikring af modellen er gennemført simuleringer af tænkte ændringer i udligningssystemet, hvor der har været anledning til undren over udligningssystemets indretning, som beskrevet i de enkelte bilag.

Kun beregning af det særlige overudligningsbidrag efter §13, stk. 5, som er uden væsentlig betydning for rapportens konklusioner, indgår ikke i beregningen, idet dette er et helt specielt forhold, som alene vedrører enkelte kommuner i hovedstadsområdet, som er i overudligning, betaler i hovedstadsudligningen og har et beskatningsniveau, som er højere end udskrivningsprocenten.

Det forhold, at simuleringerne er fortaget med udgangspunkt i de udmeldte data og tilskudsbeløb fra Velfærdsministeriet, betyder, at ændringerne som følge af simuleringerne ikke kan tage højde for ændrede data i selvbudgetteringskommuner, herunder Hedensted kommune. Man kunne godt have indlagt de aktuelle data for Hedensted kommune, men sammenligningerne ville herved blive påvirket af manglende data fra andre selvbudgetteringskommuner.

Det er derfor valgt, at tage udgangspunkt i de garanterede udskrivningsgrundlag og udligningsbeløb, som meddelt af Velfærdsministeriet.

Resultaterne af de enkelte simuleringer er beskrevet ved de udlignede strukturelle underskud / overskud pr. indbygger og ændringer heri – samt for de 6 vækstkommuner ved de herved beregnede ændringer i 1000 kr.

De udlignede strukturelle underskud i beregningerne udgøres af de strukturelle underskud som beregnet i henhold til udligningsordningen korrigeret for udlignede aktieselskabsskatter pr. indbygger og korrigeret for tilskud og udligning i henhold til udligningsmodellen – og så naturligvis for konsekvensen af de simuleringer, som er gennemført.

Sektorspecifikke udligningsordninger er derimod ikke indregnet begrundet i at disse udligninger har til formål at dæmpe faktiske udgiftsbehov knyttet hertil.

Mange andre forhold påvirker den økonomiske fordeling mellem kommunerne, statsrefusion, statslige investeringer osv. Der er således ikke tale om noget forsøg på at beskrive de samlede ressourcemæssige fordelinger, som påvirker kommunerne.

Heller ikke i forhold til selve udligningssystemet er der tale om en gennemgribende analyse, men kun af udvalgte delelementer heri.

Det må således forventes, at der i forbindelse med eventuelt viderearbejde, vil kunne belyses yderligere forhold, som giver anledning til uhensigtsmæssig udligning.