

# Rimelig Udligning<sup>!</sup>nu



»Østjysk rapport om  
udligning og tilskud«

- RESUME -



Favrskov  
Kommune



HEDENSTED  
KOMMUNE

Odder  
Kommune



Silkeborg  
Kommune



Skanderborg  
KOMMUNE



Syddjurs  
KOMMUNE

## Udligningsordning giver ulige muligheder

De seks østjyske kommuner Favrskov, Hedensted, Odder, Silkeborg, Skanderborg og Syddjurs, har siden Finansieringsreformen, der blev gennemført efter Kommunalreformen, fået langt dårligere økonomiske vilkår.

Hvert år koster udligningsordningen de seks kommuner et voldsomt stort beløb. Vi fokuserer primært på tre årsager til den skæve udligning:

### 1. **Børn og ældre tilsidesættes frem for ressourcestærke erhvervsaktive**

En forkeret vægtning mellem aldersbetingede og socialt betingede udgiftsbehov koster de seks kommuner 170 mio. kr. (567 kr. pr. indbygger i gennemsnit). Det skyldes at:

- Aldersbetinget udgiftsbehov vægtet med 70 % underkompenserer kommuner med mange ældre og børn, mens kommuner med mange borgere i den erhvervsaktive alder overkompenseres.
- Problemet forstærkes ved stigende antal børn og ældre.

### 2. **Geografien bestemmer serviceniveauet**

Den geografisk ulige fordeling koster de seks kommuner 156 mio. kr. (520 kr. pr. indbygger i gennemsnit), heraf 67 mio. kr. alene som følge af ændring i balancetilskuddet fra 2007-2009. Det skyldes at:

- Hovedstadsområdet kommuner udlignes på et højere niveau end andre kommuner.
- Tilskud til ugunstigt stillede kommuner (med højt strukturelt underskud) er langt mindre effektiv end hovedstadsudligningen.
- Væksten i balancetilskud i 2007-2009 som følge af ordningen for ugunstigt stillede kommuner er fordelt ulige.

Samtidig udlignes fiktive grundværdier på landet, men ikke dækningsafgift i byerne

### 3. **Beregningen af socialt betingede udgiftsbehov er upræcis**

Upræcis beregning af det socialt betingede udgiftsbehov koster de seks kommuner op imod 518 mio. kr. (1.727 kr. pr. indbygger i gennemsnit). Det skyldes at:

- Der mangler kriterier til at opfange udgiftsbehov i landdistrikterne.
- Flere tungtvejende sociale kriterier i beregningerne dækker ikke de reelle behov.

Den ulige udligningsordning betyder, at vi i de 6 østjyske kommuner ikke har mulighed for at give vores borgere – børn, unge og ældre - samme serviceniveau, som andre kommuner.

Udligningsordningen må sikre mulighed for, at der kan ydes et rimeligt ensartet serviceniveau i alle kommuner. Ellers er konsekvensen, at kommuner med dårlige finansieringsmuligheder vil få lavere serviceniveau end Folketinget ellers accepterer.

De 3 kritikpunkter er beskrevet fra side 4. Inden da gives en kort beskrivelse af de 6 kommuners beskatnings- og udgiftsforhold

### **Underskud trods meget lave driftsudgifter**

Alle seks kommuner har et beskatningsgrundlag, som ligger nogenlunde på landsgennemsnittet. (Se fig. 1 bagerst i resuméet)

Udgiftsbehovet er for alle kommunernes vedkommende beregnet til at være noget under landsgennemsnittet, uden at det dog er blandt de allerlaveste. (Se fig. 2 bagerst i resuméet)

Ingen af de seks kommuner har et højt udgiftsniveau. Tværtimod er fire af de seks kommuner blandt landets 10 billigst drevne kommuner opgjort i nettodriftsudgifter pr. indbygger. (Se figur 3 bagerst i resuméet)

De 6 kommuner har nogle af landets dårligste finansieringsmuligheder, hvilket skyldes udligningsordningen. (Se figur 4 bagerst i resuméet)

På trods af meget lave driftsudgifter, kan 5 af de 6 kommuner kun finansiere udgifterne ved meget store kassetræk! Uden kassetræk skulle udgifterne sænkes yderligere. Eksempelvis skulle Favrskov Kommune, der har landets laveste driftsudgifter, spare yderligere 100 mio. kr. for at sikre en finansiel balance. Det svarer til mere end 2.000 kr. pr. indbygger.

Syddjurs Kommune er allerede under administration. Budgetterne i Syddjurs er siden 2008 reduceret i henhold til aftaler med ministeriet.

Endeligt gælder det for alle 6 kommuner, at deres budgetter belastes af et betydeligt demografisk udgiftspres. Det dokumenterer den seneste opgørelse fra KL. Det demografiske pres hænger sammen med vækst i antallet af ældre, nyfødte og også i et vist omfang af tilflyttere.

## 1. Børn og ældre tilsidesættes frem for ressourcestærke erhvervsaktive

Tilskud og udligning beregnes blandt andet ud fra en opgørelse af kommunernes udgiftsbehov, som er summen af et aldersbetinget udgiftsbehov og et socialt betinget udgiftsbehov.

De seks kommuner har beregnet, at den nuværende ordning tillægger socialt betingede udgiftsbehov for stor vægt, medens de aldersbetingede udgiftsbehov tillægges for lav vægt. Derfor må kommuner med mange ældre og børn aflevere betydelige udligningskroner til kommuner med mange borgere i den erhvervsaktive alder.

Ved vægtningen af det socialt betingede udgiftsbehov blev der i 2004 taget udgangspunkt i, at udgifterne på de sociale konti udgjorde ca. 30 % af de samlede udgifter. De resterende ca. 70 % beregnes ud fra kommunernes aldersfordeling, fordi en kommunes udgifter til 85-årige gennemsnitligt er langt højere end udgifterne til 35-årige.

Umiddelbart lyder det rimeligt og rigtigt. Men i virkeligheden er der ingen begrundelse for, at det socialt betingede udgiftsbehov skal indregnes med samme vægt som omfanget af de sociale udgifter.

Det er ofte fremhævet, at man ikke kan se på det socialt betingede udgiftsbehov isoleret i forhold til de sociale udgifter, men at man skal se de to udgiftsbehov (det aldersbetingede og det socialt betingede) samlet set i forhold til de samlede udgifter. Man kunne tænke sig, at det socialt betingede udgiftsbehov på en eller anden måde alligevel dækkede ekstraudgifterne til de mange ældre eller børn, og således at de to udgiftsbehov samlet set giver den bedst mulige afspejling af kommunernes faktiske udgifter.

Dette sker imidlertid ikke. Beregninger foretaget ud fra regnskab 2008 viser, at den bedste sammenhæng med kommunernes faktiske udgifter sker ved at indregne det socialt betingede udgiftsbehov med 25,5 %. I 2008 indgik det socialt betingede udgiftsbehov med 30,25 %. I 2010 indgår det socialt betingede udgiftsbehov med 30,75%.

Den lave og ubegrundede vægtning af det aldersbetingede udgiftsbehov betyder, at 1 mia. kr. bliver flyttet fra kommuner med mange ældre eller mange børn og over til kommuner med mange borgere i den erhvervsaktive alder. Den forskudte vægtning i forhold til det optimale koster de seks østjyske kommuner i alt 170 mio. kr. årligt i tilskud og udligning.

Favrskov	32 mio. kr.
Hedensted	36 mio. kr.
Odder	11 mio. kr.
Silkeborg	32 mio. kr.
Skanderborg	34 mio. kr.
Syddjurs	25 mio. kr.

En del af forklaringen herpå er, at kun 70 % af forskellene i kommunernes aldersbetingede udgiftsbehov indregnes i udgiftsbehovet. Konsekvensen af den valgte metode er nemlig, at

kommuner med en stor ældreandel kun får indregnet 70 % af deres ekstraudgifter som følge af de mange ældre indbyggere.

Det er ikke rimeligt, at de ældre i kommuner med mange ældre, skal have en lavere service end deres jævnaldrende i kommuner med få ældre.

Taberne er ikke blot kommuner med mange ældre, men også kommuner med mange børn, som er modtagere af en dyrere service (børnehaver og folkeskoler), end borgerne i den erhvervsaktive alder.

Vinderne er kommuner med stor andel af borgere i den erhvervsaktive alder, typisk storbykommuner med mange uddannelsessøgende og erhvervsaktive. Deres besparelse ved at have mange indbyggere i de billige årgange modregnes nemlig kun med 70 %.

I stedet bør det aldersbetingede udgiftsbehov indregnes fuldt ud samtidig med, at socialt belastede kommuner får beregnet et udgiftsbehov til dækning af deres socialt betingede ekstraudgifter.

## **2. Geografien bestemmer serviceniveauet**

Den største del af udligningen mellem kommuner sker via den såkaldte Landsudligning. Landsudligningen udligner forskellene i kommunernes beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. Som overbygning hertil er 2 geografisk opdeltede udligningsordninger: En hovedstadsudligning og en udligning blandt kommunerne uden for hovedstadsområdet. Sidstnævnte yder tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud (tidligere kaldt "ugunstigt stillede kommuner")

De 2 geografiske udligningsordninger udligner på vidt forskellige niveauer, og det giver store forskelle i kommunernes finansieringsgrundlag. De seks østjyske kommuner ville modtage 567 mio. kr. mere i udligning, hvis de lå i hovedstadsområdet.

Årsagen er, at den afgrænsede hovedstadsudligning udligner kommuner i hovedstaden på et betydeligt højere niveau end kommunerne i resten af landet.

Udenfor hovedstadsområdet ydes der tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud. I dag får næsten alle kommuner udenfor hovedstadsområdet tilskud, men der er stor forskel på de to ordninger.

Kommuner med højt strukturelt underskud modtager for det første et mindre tilskud end hovedstadskommuner i samme økonomiske situation. For det andet er kommuner med højt strukturelt underskud selv med til at betale tilskuddet gennem et ens kronebeløb pr. indbygger via nedsættelsen af statstilskuddet.

Mange kommuner betaler herved mere til ordningen, end de modtager, og den fattige landkommune betaler ligeså meget til ordningen pr. indbygger, som de mest velstående kommuner. I modsætning hertil er hovedstadsudligningen solidarisk indrettet, så de mest velstillede kommuner betaler mest.

Kun 7 kommuner uden for hovedstadsområdet modtager ikke støtte begrundet i højt strukturelt underskud. Heriblandt 5 af de 6 østjyske kommuner og den 6. kommune betaler mere til ordningen end den modtager i tilskud.

Hertil kommer, at udligningsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud er vokset gevaldigt siden 2007. Det har betydet, at de seks kommuner har modtaget en meget lille andel af de seneste års udvikling i balancetilskuddet.

I perioden 2007 til 2009 forøgedes balancetilskuddet med 10 mia. kr. for at imødegå faldende selvfinansiering i kommunerne. Årsagen var bl.a. en skattereform, som udhulede kommunernes beskatningsgrundlag.

Kommunerne blev kompenseret under ét herfor i årene 2007-2009. Kompensationen blev ikke fordelt ligeligt. Hovedstadskommuner med underskud og ugunstigt stillede kommuner blev kompenseret mest.

Det årlige tab for de seks østjyske kommuner alene som følge af reguleringerne fra 2007 til 2009 udgjorde 67 mio. kr., som kommunerne også mangler fremover, idet tilstanden blev fastfrosset ved ændringen i 2010. De 67 mio. fordeler sig således på de 6 kommuner:

Favrskov	12 mio. kr.
Hedensted	9 mio. kr.
Odder	6 mio. kr.
Silkeborg	29 mio. kr.
Skanderborg	17 mio. kr.
Syddjurs	-6 mio. kr.

### **Udregnet på fiktivt beskatningsgrundlag**

Denne geografisk ulige behandling forstærkes yderligere af, at udligningsgrundlaget er beregnet på et fiktivt beskatningsgrundlag i kommuner udenfor storbyerne. Værdien af landbrugsjord indregnes nemlig med samme procent som værdien af villagrunden i storbyen, selv om lovgivningen har fastlagt, at landbrugsjord ikke må beskattes fuldt ud. Kommuner med produktionsjord har derfor slet ikke de indtægter, som udligningsordningen forudsætter. Finansieringsudvalget påpegede allerede problemet i 2004. Lad os håbe, at fejlen bliver rettet denne gang.

Dækningsafgift, hvor grundlaget er størst i storbyerne, udlignes derimod slet ikke.

Desværre kom de geografisk forskellige udligningsniveauer ikke med i kommissoriet for Finansieringsudvalgets arbejde. Problemstillingen nævnes, fordi den bidrager væsentligt til, at de seks kommuner trods landets laveste udgifter er i store økonomiske vanskeligheder.

Det ville være langt mere rimeligt med en landsdækkende udligningsmodel, hvor de geografisk opdeltede ordninger erstattes af en højere udligningsgrad for landsudligningen kombineret med en supplerende landsdækkende tillægsudligning fra de mest velstillede til

de dårligst stillede. I forhold hertil koster den geografisk opdelte udligningsmodel de seks østjyske kommuner 156 mio. kr.:

Favrskov	29 mio. kr.
Hedensted	35 mio. kr.
Odder	10 mio. kr.
Silkeborg	54 mio. kr.
Skanderborg	3 mio. kr.
Syddjurs	25 mio. kr.

Den geografisk opdelte udligning fører til, at de 6 østjyske kommuner trods gennemsnitlige beskatningsgrundlag efter udligningen får færrest ressourcer til rådighed af alle kommuner i Danmark.

### **3. Beregning af det socialt betingede udgiftsbehov er upræcis**

De socialt betingede udgiftsbehov beregnes upræcist. Det betyder, at kommuner uden begrundelse i reelle udgiftsbehov hvert år modtager cirka 4 mia. kr. Det er et voldsomt beløb set i lyset af, at de socialt betingede udgiftsbehov samlet set omfordeler 6,2 mia. kr. Den manglende præcision skyldes dårlig evne til at opfange socialt betinget udgiftsbehov uden for byerne og en uhensigtsmæssig brug af flere af de anvendte kriterier.

En lang række kommuner – heriblandt de seks østjyske kommuner - har væsentligt højere sociale udgifter end det, der beregnes.

Modsat har andre kommuner væsentligt højere beregnede udgiftsbehov end deres udgifter rent faktisk tilsiger.

Argumentet har været, at kommuner med højt socialt udgiftsbehov også har store socialt betingede udgifter til daginstitutioner, folkeskoler osv., dvs. udenfor de sociale kontoområder.

De seks kommuner anerkender det argument, men vores beregninger viser, at det langt fra kan forklare den store forskel mellem faktiske udgifter og beregnede sociale udgiftsbehov.

#### **Tre forklaringsmuligheder**

Der kan være tre andre forhold, der gør, at mange kommuner har større sociale udgifter end det beregnede udgiftsbehov.

1. Lavere effektivitet (dårligere styr på de sociale udgifter end andre kommuner)
2. Politisk prioritering
3. Manglende præcision i beregningen af de socialt betingede udgiftsbehov.

Der vil altid være effektivitetsforskelle og prioriteringsforskelle mellem kommunerne.

Manglende effektivitet kan naturligvis give økonomiske vanskeligheder, men på den anden side kan økonomiske vanskeligheder også tvinge en kommune til effektiviseringer. Tilsvarende er der heller ingen grund til at tro, at den manglende præcision skyldes prioriteringsmæssige forskelle. Der er i hvert fald ingen sammenhæng med partipolitisk balance i byrådene og den manglende præcision.

De to første forhold giver ikke en reel forklaring på den manglende præcision, og at størrelsesordenen er helt forkert.

Hvis effektivitet og prioritering var forklaringen, ville kommunerne kunne spare næsten 30 mia. kr. svarende til mere end hver tredje sociale udgiftskrone ved at blive ligeså effektive og prioriteringsmæssigt bevidste som kommunerne med laveste socialudgifter i forhold til de beregnede udgiftsbehov.

Og videre, hvis resten af kommunerne blev ligeså effektive som de seks østjyske kommuner på de øvrige udgiftsområder, kunne den kommunale sektor spare endnu større milliardbeløb.

At begrunde disse forskelle med effektivitet og prioritering er meget langt fra sandheden. Det socialt betingede udgiftsbehov er simpelthen beregnet upræcist. Derfor er Finansieringsudvalget heldigvis blevet bedt om at se på det igen.

### **Hvorfor er det socialt betingede udgiftsbehov upræcist?**

De 12 kriterier, som anvendes til beregning af socialt betingede udgiftsbehov, er rimeligt velegnede til at beregne udgiftsbehov i byområderne, men de meget dårligt i stand til at opfange udgiftsbehov uden for byområderne.

Der er en meget klar tendens til, at det socialt betingede udgiftsbehov undervurderes mere og mere, jo større en del af en kommunes befolkning, der bor på landet eller i mindre landsbyer. Og omvendt, at det socialt betingede udgiftsbehov er overvurderet, jo flere af en kommunes befolkning, der bor i større bymæssig bebyggelse.

Det vigtige er, at udgiftsbehovene udenfor byområderne også indregnes korrekt. Om det er "landdistriktsgraden", som skal inddrages som kriterium og indfange udefinerede udgiftsbehov på landet (ligesom "familier i visse boligtyper" opfanger udefinerede udgiftsbehov i byerne), må afgøres ud fra Finansieringsudvalgets analyser.

Samtidig bør Finansieringsudvalget se på nogle af de andre kriterier, som i dag beregner fiktive udgiftsbehov. Som eksempler herpå kan nævnes "nedgang i folketallet", som flytter udligningskroner til hovedstaden, selv om det var tænkt til dækning af strukturelle vanskeligheder i yderkommunerne. Kriteriet "familier i visse boligtyper" omfatter i universitetsbyerne mange lejeboliger med studerende, som næppe kan betegnes som ressourcessvage, der medfører sociale udgifter.

Ingen kender det helt rigtige socialt betingede udgiftsbehov. Men hvis det nærmer sig de faktiske sociale udgifter korrigeret for socialt betingede udgifter udenfor de sociale kontoområder, mister de seks østjyske kommuner årligt op imod 518 mio. kr. som følge af



den manglende præcision i det socialt betingede udgiftsbehov.

Favrskov	83 mio. kr.
Hedensted	60 mio. kr.
Odder	51 mio. kr.
Silkeborg	121 mio. kr.
Skanderborg	74 mio. kr.
Syddjurs	129 mio. kr.

Nedenstående tabel sammenfatter de 3 kritikpunkters konsekvens for de 6 østjyske kommuner:  
(Tal i mio. kr.)

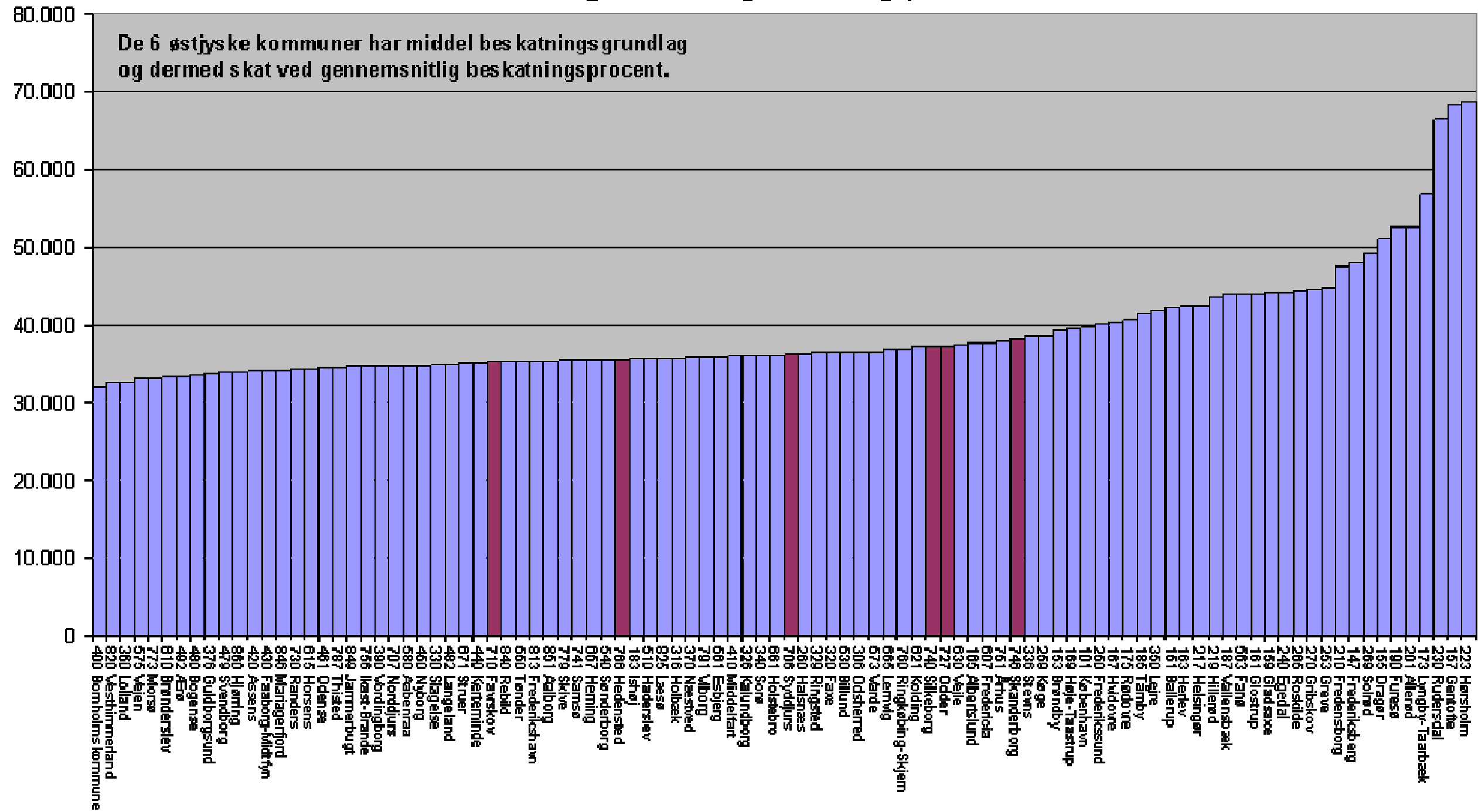
	Favrskov	Hedensted	Odder	Silkeborg	Skanderborg	Syddjurs	I alt
Kritikpunkter							
1. Børn og ældre tilsidesættes...	32	36	11	32	34	25	<b>170</b>
2. Geografien bestemmer serviceniveauet	29	35	10	54	3	25	<b>156</b>
3. Upræcis beregning af socialt betinget udgiftsbehov	83	60	51	121	74	129	<b>518</b>
Udligning af fiktiv værdi af landbrugsjord	4	9	3	-1	-1	12	<b>26</b>
Manglende anlægskriterium	15	17	-1	6	13	-2	<b>48</b>
Uaktuelle befolkningstal	5	7	1	9	8	2	<b>32</b>
I alt	168	164	75	221	131	191	950
Korrektion for indbyrdes afhængighed*							80
<b>I alt</b>							<b>870</b>

\* Der er indbyrdes afhængighed mellem flere af kritikpunkterne. For at undgå beregningsfejl korrigeres for dette

Figur 1

## Statsgaranterede skatter 2010 ved gennemsnitlig beskatningspct

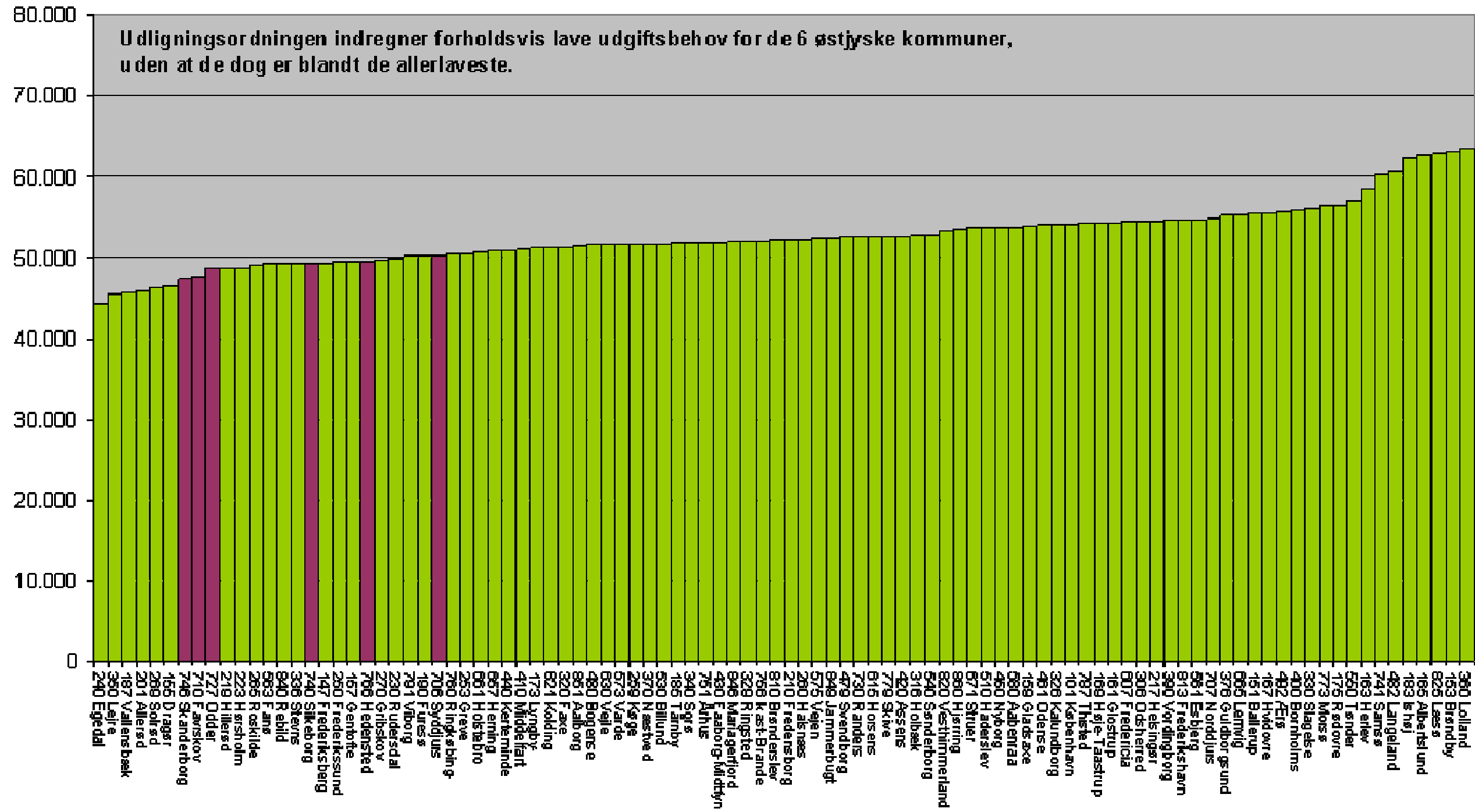
Kr. pr. indbygger



Figur 2

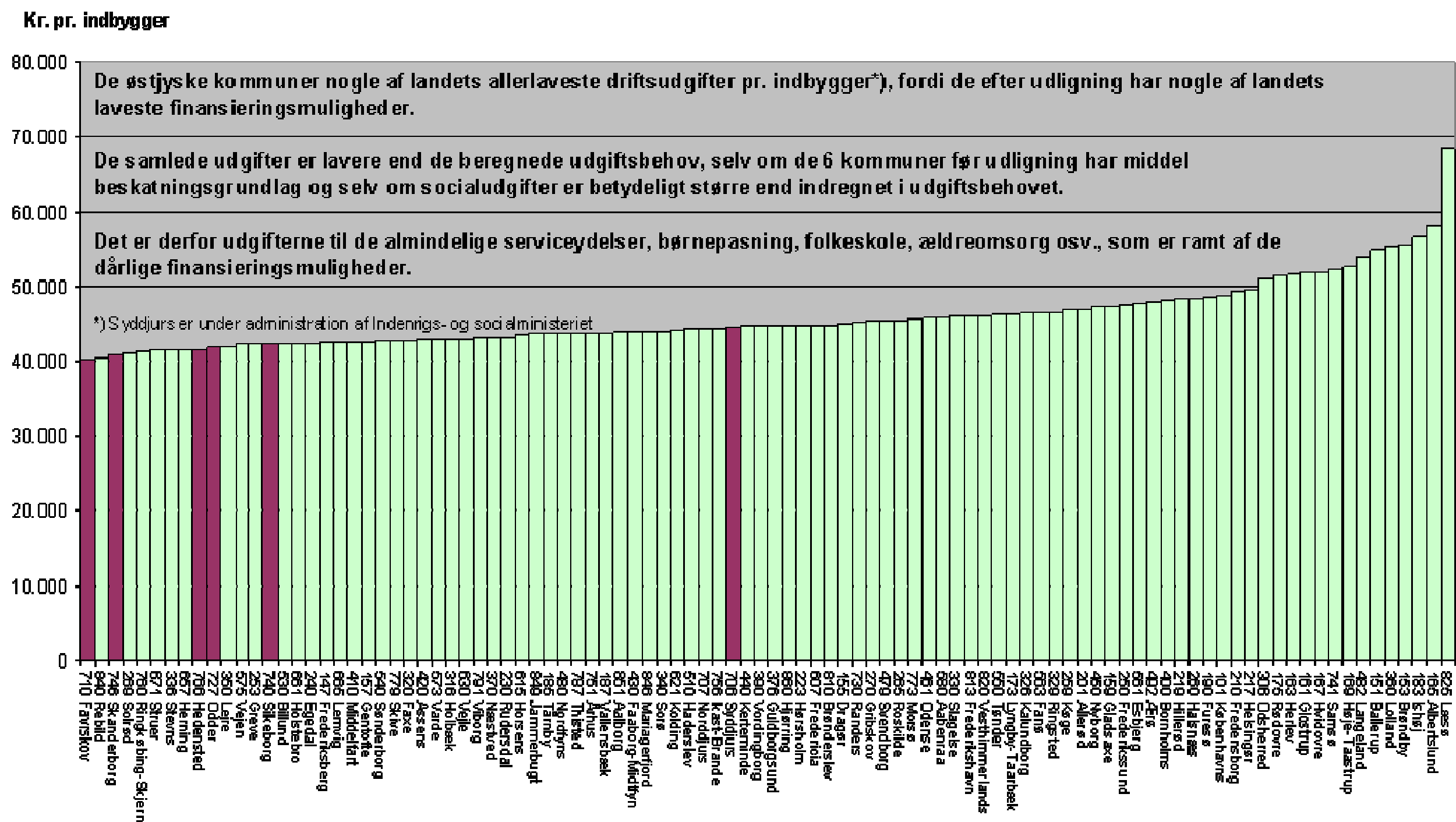
## Udgiftsbehov 2010 indregnet i udligningsordningen

Kr. pr. indbygger



Figur 3

## Faktiske driftsudgifter, regnskab 2008



Figur 4

## Statsgaranterede skatter 2010 tillagt generelle tilskud og udligning

Skat er beregnet ved gennemsnitlig beskatningsprocent

