

Kommunernes tilpasning til nye økonomiske vilkår efter finansieringsreformen i 2007

14. december 2011

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

Indledning

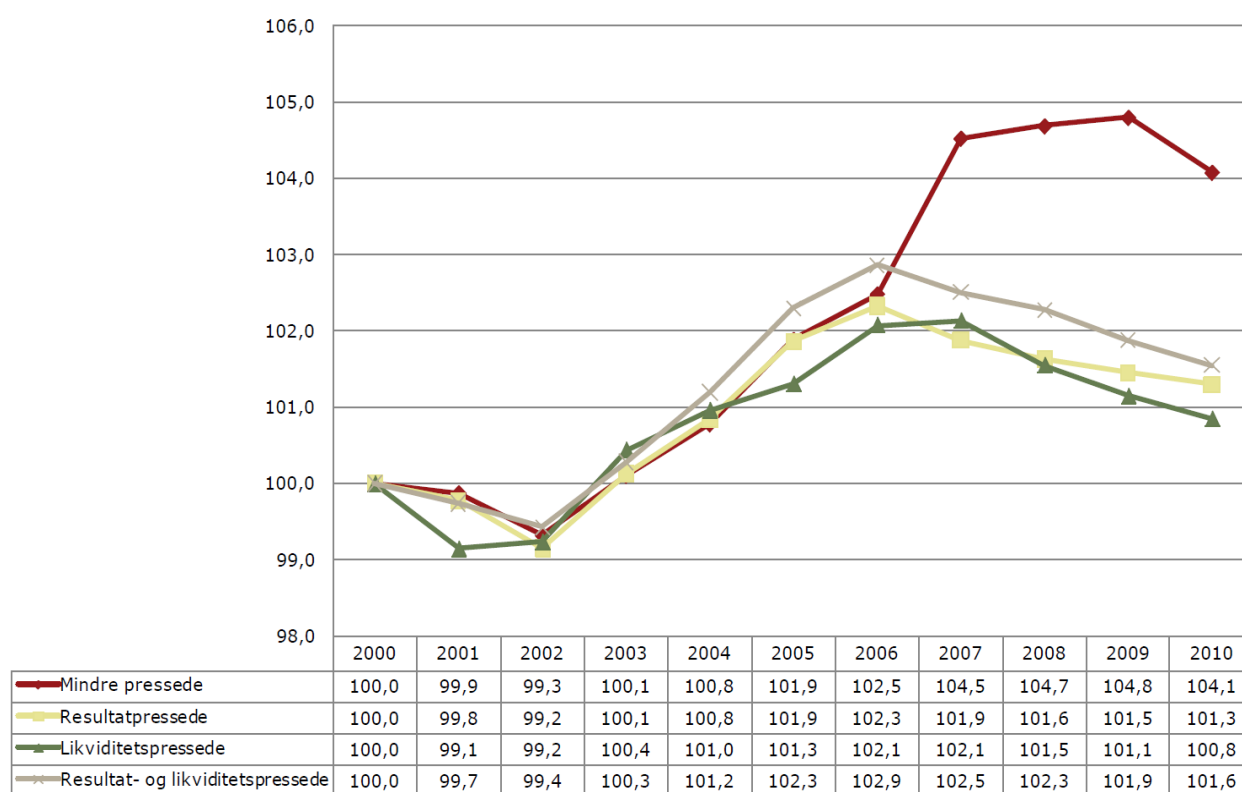
Ved finansierings- og kommunalreformen i 2007 ændredes de økonomiske rammebetingelser for kommunerne. Finansieringsudvalget havde allerede i 2004 gjort sig en række overvejelser om et nyt udligningssystem¹ og i 2005 fremlagde Finansieringsudvalget analyser af de økonomiske konsekvenser af de nye kommuners overtagelse af opgaver fra amterne og en udligningsmodel tilpasset hertil. Et nyt udligningssystem blev vedtaget i Folketinget i foråret 2006.

Fra mange kommuner har der været fremsat kritik af udligningsmodellens beregning af udgiftsbehov. Ikke mindst af beregningen af det socioøkonomiske udgiftsbehov.

I efteråret 2010 fremlagde AKF rapporten, Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer², hvori AKF forsøger at afdække, hvorfor nogle kommuner er meget økonomisk pressede til at gennemføre besparelser. Rapporten viser blandt andet en tydelig sammenhæng mellem økonomisk pres og den nye udligningsordning fra finansieringsreformen i 2007.

Følgende figur, indgår i AKF-rapporten.

Figur 1 AKF: Udgiftsbehov pr. indbygger 2000-2010 for resultat- og likviditetspressede kommuner (indeks, 2000=100)³



Der angives i AKF-rapporten i bemærkningerne til figuren, at "de mindre pressede kommuner på grundlag af udligningsreformen har oplevet en betydelig opskrivning af deres udgiftsbehov. Det var forventningen, at

¹ Betænkning 1437, Et nyt udligningssystem, 2004

² Kurt Houlberg og Kræn Blume Jensen, Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer, AKF 2010.

³ AKF-rapporten, side 57.

en stigning i udgiftsbehovene ville kunne sætte kommunen under pres. Målt ud fra ændringerne i udgiftsbehov og kriterier i forbindelse med udligningsreformen er dette ikke tilfældet fra 2006 til 2007. Billedet er tværtimod modsat det forventede. Stigende udgiftsbehov ser ud til at gøre det nemmere at skabe balance i kommunens økonomi. De kommuner, der er mindst pressede på resultat og likviditet, er kommuner, hvor udgiftsbehovene ifølge den nye udligningsordning er steget mest fra 2006 til 2007. Teoretisk kan denne sammenhæng ikke umiddelbart forklares, men resultatet indikerer, at den afledte indkomstmæssige effekt – gennem udligningsordningen – af det højere udgiftsbehov har større betydning end den effekt af de forhøjede udgiftsbehov, der afspejles i faktiske udgiftsændringer i de enkelte kommuner efter kommunalreformen.”

Da det ikke er AKF-rapportens hensigt at analysere udligningsordningen, uddyber forfatterne ikke denne iagttagelse nærmere. Det ville ellers være højaktuelt i en tid, hvor Finansieringsudvalget arbejder med revision af den nuværende udgiftsbehovsberegning.

Iagttagelsen har stor interesse set i lyset af den kritik, som er rejst imod det gældende udligningssystem, blandt andet gennem synspunkter fra de 6 østjyske kommuner. Det interessante er, at kommuner med stor stigning i det beregnede udgiftsbehov er mindre økonomisk pressede sammenlignet med de øvrige kommuner. Dette indikerer, at deres gunstige situation kan skyldes, at finansieringen er forbedret mere af udligningen som følge af den ændrede beregning af udgiftsbehovet end kommunernes udgifter er vokset.

Nærværende rapport belyser i forlængelse af AKF-rapporten sammenhængen mellem udligningssystemet og de enkelte kommuners økonomiske pres, herunder hvordan kommunerne over tid har tilpasset sig de nye økonomiske vilkår.

Sammenfatning

I Østjysk rapport om udligning og tilskud fra februar 2010 er vist, hvordan kommunernes serviceudgifter sat i forhold til de aldersbetingede udgiftsbehov afhænger af kommunernes ressourcer samt i et vist omfang af sociale forhold.⁴

Det interessante i undersøgelsen var imidlertid, at ikke kun kommunernes ressourcer fra skatteindtægter spiller en væsentlig rolle. Det nye i den nævnte undersøgelse var, at manglende præcision i det socialt betingede udgiftsbehov påvirker kommunernes serviceudgifter i lige så stort omfang, som de traditionelt analyserede skatte-ressourcer. Manglende præcision i det beregnede sociale udgiftsbehov forårsagede i regnskab 2008 forskelle i serviceudgifterne på flere tusinde kroner pr. indbygger.

Nogle kommuner er nemlig økonomisk ramt af, at deres socioøkonomiske udgiftsbehov er beregnet betydeligt lavere end deres faktiske socialudgifter. Andre kommuner er tilgodeset ved, at deres socioøkonomiske udgiftsbehov er beregnet betydeligt højere end deres faktiske socialudgifter. De tilgodesete kommuner har dermed langt flere ressourcer til rådighed, og kan derfor yder borgerne et betydeligt højere serviceniveau gennem højere udgifter på de normale serviceområder, end man kan i de ramte kommuner.

Der er intet, som peger i retning af, at forskellen mellem sociale udgifter og socialt udgiftsbehov kan forklares ved forskelle i effektivitet eller prioriteringer. Forskellen hænger derimod tydeligt sammen med strukturelle forhold, og burde derfor tages højde for i beregningen af udgiftsbehovet og dermed føre til en anden og mere rimelig udligning.

Nærværende rapport viser, at den tidligere undersøgelse, som fokuserede på regnskab 2008, undervurderede konsekvenserne af den manglende præcision i det socioøkonomiske udgiftsbehov, idet kommunerne først i 2010 og 2011 er ved udgifts- og skattemæssigt at have tilpasset sig de nye vilkår efter finansieringsreformen, herunder udligningen ud fra et upræcist udgiftsbehov.

Rapporten undersøger forskellen i økonomisk udvikling i den fjerdedel af landet (indbyggermæssigt), hvor kommunerne siden kommunalreformen er ramt af, at have fået undervurderet deres socioøkonomiske udgiftsbehov med den fjerdedel af landet, hvor kommunerne er tilgodeset af, at have fået deres socioøkonomiske udgiftsbehov overvurderet⁵.

I 2007 tilpassedes kommunernes udskrivningsprocenter for at medvirke til afbalanceringen af kommunernes økonomi. Borgerne i de ramte kommuner fik øget deres udskrivningsprocent med 0,36 procentpoint mere end de tilgodesete kommuner, svarende 460 kr. pr. indbygger eller 28 mio. kr. i en kommune på 50.000 indbyggere med gennemsnitligt udskrivningsgrundlag.

Udover følgerne af forskydninger i udskrivningsgrundlaget, fik de tilgodesete kommuner hævet deres tilskud og udligning med ca. 1000 kr. pr. indbygger mere end de ramte kommuner eller 50 mio. kr. for en kommune på 50.000 indbyggere, hvortil kommer stigende ejendoms- og selskabsskatter svarende til over 500 kr. pr. indbygger.

⁴ Østjyske kommuners rapport om udligning og tilskud 2010, side 122-131.

⁵ Beregningerne er foregået i 2010-prisniveau.

Ikke overraskende fik de ramte kommuner i 2007-2009 et betydeligt lavere driftsresultat end de tilgodesete kommuner. Forskellen i driftsresultat er ca. 1000 kr. pr. indbygger i 2007-8 eller 50 mio. kr. for en kommune på 50.000 indbyggere. Forskellen mindskedes i 2009.

Forskellen i driftsresultat udlignedes stort set i 2010 ved tilpasning af indtægtssiden og udgiftssiden. I forhold til de tilgodesete kommuner fik borgerne i de ramte kommuner en skattestigning som ved gennemsnitligt udskrivningsgrundlag svarede til 142 kr. pr. indbygger svarende til 7,0 mio. kr. for en kommune på 50.000 indbyggere. Samtidig fik borgerne større besparelser på driftsbudgetterne på 413 kr. pr. indbygger svarende til 20,7 mio. kr.

Samlet set over perioden 2007-2010 har de tilgodesete kommuner haft en udvikling i nettodriftsudgifterne på 440 kr. mere pr. indbyggere eller 22 mio.kr. mere i en kommune på 50.000 indbyggere.

Den ekstra udvikling i udgifterne består af 9,3 % højere udvikling på vejområdet, 3,2 % højere udvikling på administrationsområdet, 1,8 % højere udvikling på ældreområdet, 1,8 % højere udvikling på børnepasningsområdet, 1,3 % højere udvikling på kultur og fritidsområdet, 1,1 % højere udvikling på folkeskole området.

Derimod har udgiftsudviklingen til udsatte voksne og handicappede, specialundervisning, sundhed og udsatte børn og unge været højere i de ramte kommuner.

Hvis der ydermere tages hensyn til kommunernes forskellige befolkningsudvikling, er forskellen endnu mere markant. En tilgodeset kommune har haft en udvikling i serviceudgifterne, som efter hensyn til demografisk udvikling er 26,4 mio.kr. højere end en tilsvarende ramt kommune på 50.000 indbyggere.

Udgifterne til administration har fra 2007-10 udviklet sig 8,3 mio. kr. mere i de tilgodesete kommuner end i de ramte kommuner opgjort pr. 50.000 indbyggere. Forskellen vokser til 13,1 mio. kr. i budget 2011.

Udgifterne til ældreområdet har fra 2007-10 udviklet sig 6,0 mio.kr. mere i de tilgodesete kommuner end i de ramte kommuner opgjort pr. 50.000 indbyggere.

Samtidig har udviklingen i aldersfordelingen været meget forskellig i de to kommunegrupper. Ældreandelen er vokset 2 % mere i de ramte kommuner end i de tilgodesete kommuner⁶. I forhold til uforandret serviceniveau overfor de ældre, har den tilbudte service derfor udviklet sig 23,9 mio. kr. mere i de tilgodesete kommuner end i de ramte kommuner fra 2007-2010. Forskellen vokser til 28,2 mio. kr. i budget 2011.

Udgifterne til vejvæsen har fra 2007-2010 udviklet sig 4,4 mio. kr. mere i de tilgodesete kommuner end i de ramte kommuner. Forskellen vokser til 7,8 mio. kr. i budget 2011.

Udgifterne til folkeskoler har fra 2007-10 udviklet sig 4,5 mio. kr. mere i de tilgodesete kommuner end i de ramte kommuner. Forskellen vokser til 6,5 mio. kr. i budget 2011.

Det er bemærkelsesværdigt, at de ramte kommuner derimod har haft større udvikling i udgifter på de socialt meget påvirkede udgiftsområder udsatte børn og unge og udsatte voksne end de tilgodesete

⁶ Ældreandelene er vægtet ud fra ministeriets oplysninger om udgiftsfordelingen på aldersgrupper.

kommuner. Dette indikerer ligeledes, at den manglende præcision i det sociale udgiftsbehov netop er udtryk for manglende præcision og netop ikke udtryk for et reelt socialt udgiftsbehov.

At udligningssystemet via den manglende præcision i det sociale udgiftsbehov for en fjerdedel af landet således blandt andet er omsat til øget administration for 375 mio. kr. og vejudgifter for 240 mio. kr. kan ikke være hensigten med en udligning af sociale udgiftsbehov.

De kommuner, som blev ramt af det upræcise sociale udgiftsbehov fik gennemsnitligt rettet op på deres driftsresultat i løbet af 2010. Den økonomiske ubalance påvirkede derimod straks anlægsniveau, gældsudvikling og likviditet.

De ramte kommuners skattefinansierede nettoanlægsudgifter faldt efter reformen, medens de tilgodesete kommuner havde stigende anlægsniveau. Medens der ikke før kommunalreformen var systematisk forskel mellem bruttoanlægsudgifter i de to kommunegrupper, faldt bruttoanlægsudgifterne i de ramte kommuner til et niveau, som lå 700-1300 kr. lavere pr. indbyggere.

Nettoanlægsudgifterne eksklusiv jordforsyning lå efter finansieringsreformen betydeligt under niveauet i de tilgodesete kommuner. Før de nødvendige besparelser slog igennem på driften var forskellen vokset til 1.659 kr. pr. indbygger eller 83 mio. kr. for en ramt kommune på 50.000 indbyggere. I budget 2011 er forskellen reduceret til ca. 900 kr., hvilket dog fortsat er udtryk for en betydelig ubalance.

Kommunernes gældsbyrde udvikler sig på baggrund af anlægsniveauet, men siden finansieringsreformen har de ramte kommuner haft en mervækst i den langfristede gæld, som ikke kan forklares af anlægsniveauet – som netop var betydeligt lavere i disse kommuner.

Endelig er de ramte kommuners økonomiske ubalance efter finansieringsreformen i vidt omfang finansieret via træk på kassebeholdningen. Med visse udsving har de tilgodesete kommuner siden 2001 haft nogenlunde uændret likvid beholdning på 3-4000 kr. pr. indbygger. De kommuner, som er ramt af det upræcise udgiftsbehov er derimod blevet mere og mere likviditetspressede i forhold til de tilgodesete kommuner. Medens de ramte kommuners likvide beholdning lå på ca. 2000 kr. fra 2001-2006, faldt beholdningen frem til 1. januar 2010, hvor den gennemsnitligt var negativ.

Medens de ramte kommuners likviditet efter kassekreditreglen var ca. 2000 kr. lavere end i de tilgodesete kommuner i 2003, øgedes denne forskel, således at de i 2009 lå 3.500 kr. lavere end de tilgodesete kommuner eksklusiv København og Frederiksberg. I forhold til samtlige tilgodesete kommuner havde de ramte kommuner ca. 4.000 kr. mindre i beholdningen svarende til 200 mio. kr. for en kommune på 50.000 indbyggere.

Selv om de ramte kommuner regnskabsteknisk muligvis er ved at have opnået økonomisk balance igen, er det sket ved store skattestigninger, lavere service overfor borgerne og tømte kassebeholdninger.

Den økonomiske balance er således på ingen måde genoprettet i forhold til borgerne.

Sammenhæng mellem udgiftsbehov og økonomisk pres

I foranstående **Figur 1** vises sammenhængen mellem udvikling i det beregnede udgiftsbehov og kommunernes økonomiske pres, som det fremgår af AKF-rapporten. I AKF-rapporten opdeles kommunerne i fire grupper: resultatpressede, likviditetspressede, resultat og likviditetspressede og mindre pressede kommuner.

I **Figur 1** fremgik tydeligt, at det er kommuner med voksende udgiftsbehov, som er mindre økonomisk pressede end de øvrige kommuner.

I det følgende er kommunerne grupperet efter økonomisk pres i 2009, således at de mindre pressede kommuner udgør en gruppe for sig, medens de øvrige samlet betegnes pressede. Kommunernes økonomiske pres er ligesom i AKF-rapporten opgjort ud fra driftsresultatet i regnskab 2009 og kassebeholdningen ifølge kassekreditreglen ultimo 2009. Regnskabsåret 2009 fastholdes, idet det forventes at de økonomiske balancer begynder at blive genoprettet i 2010, hvilket drøftes i efterfølgende afsnit.

Tabel 1 viser, hvordan kommunerne fordeler sig, når man sammenholder vækst i udgiftsbehov med økonomisk pres. For at nuancere sammenligningen er væksten i udgiftsbehov opdelt efter vækst-omfang, idet kommunerne er inddelt i kvartiler efter befolkningstal i forhold til stigningen i det beregnede udgiftsbehov fra 2006 til 2007.

Kvartilerne er opstillet ud fra kommunernes befolkningstal, således at kommuner med ca. 1,4 mio. mennesker indgår i hver gruppe. Baggrunden herfor er, at det er omfanget af den økonomiske omfordeling mellem kommunerne, der har interesse. Øges det beregnede udgiftsbehov hos nogle få af landets største kommuner, må behovet modsvarende nedsættes hos mange mindre kommuner for at den samlede udgiftsbehovsberegning går op.

Tabel 1 – Kommunefordeling efter økonomisk pres 2009 og relativ vækst i beregnet udgiftsbehov 2006-2007⁷

Relativ udvikling i udgiftsbehov	Mest stigende udgiftsbehov	Stigende udgiftsbehov	Faldende udgiftsbehov	Mest faldende udgiftsbehov
Økonomisk presset	15	19	16	19
Ikke økonomisk presset	10	7	3	5
I alt antal kommuner	25	26	19	24
I alt befolkningstal	1,4 mio. indb.	1,4 mio. indb.	1,3 mio. indb.	1,4 mio. indb.

⁷ Tabellen er en talmæssig opstilling svarende til AKF-rapportens figur, som er gengivet i figur 1.

Dog er grænserne for om en kommune har relativt stigende eller relativt faldende udgiftsbehov er fastlagt således at tættest muligt på 25 % af befolkningen er placeret i hver gruppe.

Ø-kommunerne Ærø, Fanø, Samsø og Læsø er som følge af deres størrelse og dermed svingende talværdier udeladt af sammenligningen.

Med den foretagne afgrænsning af økonomisk pres, som svarer til den anvendte i AKF-rapporten, er de fleste kommuner pressede i 2009. Dette er imidlertid ikke fokus for undersøgelsen. Fokus er, at kommunerne har forskelligt økonomisk pres afhængigt af vækst i det beregnede udgiftsbehov.

Blandt kommuner med størst stigning i udgiftsbehovet er 60 % (15 ud af 25 kommuner) økonomisk pressede. Blandt kommuner med relativt mest faldende udgiftsbehov er 79 % (19 ud af 24 kommuner) pressede, altså en noget større procentandel.

Tabellen viser samme overordnede billede som i [Figur 1](#). De pressede kommuner skal især findes blandt de kommuner, som ikke har fået beregnet et meget stigende udgiftsbehov fra 2006-2007. Det er især kommuner med mest stigende udgiftsbehov, som skiller sig ud ved at være mindre pressede end øvrige kommuner.

Med overtagelse af en række sociale opgaver fra de tidligere amter er kommunernes sociale udgiftsbehov øget og kommunernes udgifter vil være forskelligt påvirket heraf.

Et højere beregnet udgiftsbehov, som modsvares af tilsvarende højere reelt udgiftsbehov som følge af de nye opgaver fra amterne, vil næppe føre til ændret økonomisk pres. Derimod vil en kommune blive mindre økonomisk presset, hvis den får hævet sit beregnede udgiftsbehov med mere end det reelle udgiftsbehov stiger. Og en kommune vil blive mere presset, hvis den får ændret sit beregnede udgiftsbehov med et mindre beløb end udviklingen i kommunens udgifter. Det er derfor nærliggende at antage, at det ikke så meget er væksten i udgiftsbehovet, som en eventuel manglende præcision i beregningen af udgiftsbehovet, som presser nogle kommuner mere end andre.

De 6 østjyske kommuner har i tidligere undersøgelser vist, at såvel det demografiske udgiftsbehov som det socioøkonomiske udgiftsbehov beregnes upræcist⁸.

Det demografiske udgiftsbehov undervurderer de reelle aldersbetingede udgiftsbehov, idet det beregnes ud fra gennemsnitlige udgifter pr. indbygger i forskellige aldersgrupper, men nedskaleres til under 70 %⁹, hvorved kommuner med en aldersmæssig dyr befolkningssammensætning kun får indregnet knap 70 % af de reelle aldersbetingede merudgifter. Omvendt er landets største kommuner kendetegnet ved at have landets aldersmæssigt billigste befolkningssammensætning.

Det socioøkonomiske udgiftsbehov er upræcist vurderet i forhold til kommunernes faktiske socialudgifter og giver herigennem anledning til væsentlige forskelle i kommunernes serviceniveau efter finansieringsreformen.¹⁰

Tabel 2 Spredning i udgiftsbehov og faktiske nettodriftsudgifter 2008

Standardafvigelser	Sociale konti	Konti udenfor de sociale områder
--------------------	---------------	----------------------------------

⁸ Østjysk rapport om udligning og tilskud, 2010.

⁹ Østjysk rapport om udligning og tilskud, 2010, side 92.

Ved finansieringsreformen indregnes det demografiske udgiftsbehov med 70 % i 2007, men herefter reduceret med 0,25 % hvert år, således at det i 2010 udgør 69,25 %

¹⁰ Østjysk rapport om udligning og tilskud, 2010, side 120ff.

Faktiske udgifter	2.473 kr. pr. indb.	3.591 kr. pr. indb.
Beregnete udgiftsbehov	3.503 kr. pr. indb.	1.160 kr. pr. indb.

Variationen i det demografiske udgiftsbehov er beskeden sammenlignet med variationen i det socioøkonomiske udgiftsbehov. Den større variation giver en mere omfattende omfordeling ved en upræcis beregning, sammenlignet med det aldersbetingede udgiftsbehov, hvis beregningsmetode endvidere er betydeligt mere enkel. At variationen i det socialt betingede udgiftsbehov er større end variationen i de sociale udgifter kan kun i et vist omfang begrundes i, at det sociale udgiftsbehov skal dække socialt betingede udgifter udenfor de sociale konti. At variationen i faktiske udgifter udenfor det sociale område er størst, hænger især sammen med, at netop disse udgifter påvirkes af prioritering og økonomisk formåen.

De 6 østjyske kommuner har beregnet, at den manglende præcision i det socioøkonomiske udgiftsbehov formentlig giver anledning til omfordeling af i størrelsesordenen 4 mia. kr. i forhold til, hvis det socioøkonomiske udgiftsbehov mere præcist var i stand til at opfange forskellene i kommunernes faktiske sociale udgifter. Dette er en betænkelig størrelse set i lyset af, at forskelle i sociale forhold samlet set omfordeler udligning og tilskud for ca. 6.2 mia. kr.¹¹.

Den manglende præcision i de demografiske udgiftsbehov giver anledning til omfordeling af et betydeligt beløb, dog af væsentlig mindre størrelse.¹² Idet den nuværende lave vægtning af det demografiske udgiftsbehov i vidt omfang tilgodeser de samme kommuner, som tilgodeses af det upræcise socioøkonomiske udgiftsbehov, tyder dette på, at begge unøjagtigheder trækker i samme retning.

I det følgende er alene undersøgt betydningen af unøjagtigheder i det socioøkonomiske udgiftsbehov, som især forventes at kunne give anledning til forskelligt økonomisk pres. Det undersøges, om manglende præcision i det socioøkonomiske udgiftsbehov er bedre end vækst i udgiftsbehovet til at forklare, hvorfor nogle kommuner er mere økonomisk presset end andre.

Præcision i det socioøkonomiske udgiftsbehov er vanskeligt at beregne præcist, idet ingen kender det sande udgiftsbehov. Man kan derimod opstille forskellige mere eller mindre gode indikationer på den manglende præcision, hvilket diskuteres nærmere i bilaget side 54.

Den manglende præcision er her beregnet som forskellen mellem en kommunes faktiske socialudgifter og dens beregnede socioøkonomiske udgiftsbehov, men korrigeret for socialt betingede udgifter på normalområdet, idet det ud fra tidligere undersøgelser er kendt, at kommunal service på visse områder er dyrere i socialt belastede kommuner.

¹¹ Østjysk rapport om udligning og tilskud 2010, side 57

¹² Østjysk rapport om udligning og tilskud 2010, side 90ff, samt side 213. Her beregnes konsekvensen af nuværende vægtning af demografisk og socioøkonomisk udgiftsbehov i forhold til den vægtning, som ville give den bedste sammenhæng mellem samlet udgiftsbehov og samlede udgifter. Dette er ikke identisk med manglende præcision i de demografiske udgiftsbehov, hvorfor en beløbsstørrelse ikke er angivet.

Datagrundlaget er regnskabstal for 2008, altså tidligst muligt efter finansieringsreformen.¹³

Den væsentligste betænkelighed ved denne beregning kunne være, om forskellen mellem faktiske socialudgifter og socioøkonomiske udgiftsbehov i virkeligheden er udtryk for forskelle i effektivitet eller politisk prioritering. Hvis to kommuner er forskelligt økonomisk presset som følge af effektivitetsforskelle, må konklusionen naturligvis være en anden, end hvis de er forskelligt pressede som følge af utilstrækkeligheder i beregningsmodellen for udgiftsbehovet.

Finansieringsudvalget har vurderet¹⁴, at effektivitets- og prioriteringsforskelle må spille en mindre rolle i forhold til de sociale udgifter.

Finansieringsudvalgets vurdering bekræftes af vurdering foretaget af de 6 østjyske kommuner. Selv om effektivitetsforskelle og prioriteringsmæssige forskelle er interessante at få belyst, kan de ikke forklare de fundne forskelle mellem faktiske udgifter og beregnet udgiftsbehov.¹⁵

De 6 østjyske kommuner har derimod fundet, at forskellene mellem faktiske sociale udgifter og socioøkonomisk udgiftsbehov har en meget nær sammenhæng med kommunetyper og landdistriktsgrad¹⁶.

Kommunernes sociale udgifter dækkes langt bedre ind af de beregnede udgiftsbehov blandt bymæssige kommuner end blandt kommuner præget af landdistrikter. Dette er endvidere i overensstemmelse med resultater, som Finansieringsudvalget fandt i 2004, hvor udligningssystemet vurderedes i forhold til forskellige kommunetyper før kommunalreformen.

Sammenhængen med kommunetyper og landdistriktsgrad viser, at der er tale om strukturelle forskelle, som kan opfanges og anvendes i en mere præcis beregning af udgiftsbehov. Om Finansieringsudvalget kan finde frem til kriterier, som direkte kan indgå i en årsagsforklaring er ikke afgørende. Paraply-variable anvendes allerede i dag til at opfange strukturelt betingede udgiftsbehov i byerne i stedet for direkte forklaringsfaktorer¹⁷ og vil følgelig tilsvarende kunne anvendes til opfangning af landdistrikternes udgiftsbehov.

Kommunerne er herefter grupperet efter, hvorvidt den manglende præcision i beregningen af det socioøkonomiske udgiftsbehov korrigeret for afledt effekt på normalområdet tilgodeser eller rammer en kommune ved at være større eller mindre end kommunens faktiske socialudgifter.

¹³ Regnskab 2007 anvendes ikke, idet det vurderes at være risiko for tilfældige udsving i kontering af udgifter i forhold til 2006.

¹⁴ Finansieringsudvalget, Bet. 1437, Bind 1, side 110, "Det skal dog bemærkes, at store dele af de sociale udgifter hører til de kommunale udgiftsområder, som er umiddelbart mindst påvirkelige af sådanne forhold" (politiske prioriteringer, serviceniveau og effektivitet).

¹⁵ Jævnfør bilaget, side 53

¹⁶ Østjysk rapport om udligning om tilskud, side 150. Se endvidere uddybende noter i nærværende notat.

¹⁷ Eksempelvis kriteriet, Familier i visse boligtyper.

Der argumenteres ikke hermed for, at den manglende præcision netop skal afhjælpes ved hjælp af landdistriktsgraden, man kunne også forestille sig andre strukturelle variable.

Igen opdeles kommunerne i kvartiler fra de 25 % af befolkningen i kommuner, som er mest tilgodesete, dvs. hvis beregnede korrigerede socioøkonomiske udgiftsbehov mest overstiger de faktiske socialudgifter og til de 25 % mest ramte, dvs. kommuner hvor det beregnede korrigerede socioøkonomiske udgiftsbehov ligger mest under de faktiske socialudgifter.

I Tabel 1 blev fordelingen af kommuner efter økonomisk pres sammenlignet med vækst i det beregnede udgiftsbehov.

I følgende Tabel 3 foretages en tilsvarende sammenligning, men nu sammenlignes økonomisk pres med den manglende præcision i beregningen af det socioøkonomiske udgiftsbehov.

Tabel 3 - Procent af tilgodesete/ramte kommuner som er pressede og ikke pressede

	Mest tilgodesete kommuner	Tilgodesete kommuner	Ramte kommuner	Mest ramte kommuner
Presset	2	15	20	32
Ikke presset	14	6	3	2
I alt kommuner	16	21	23	34
I alt befolkningstal	1,3 mio.	1,4 mio.	1,4 mio.	1,4 mio.

Tabellen viser en meget tydelig sammenhæng mellem præcision og økonomisk pres. Blandt de mest tilgodesete kommuner er kun 2 pressede, medens 14 ikke er pressede. Blandt de mest ramte kommuner er 32 pressede, medens kun 2 kommuner ikke er pressede.

Sammenlignes Tabel 1 og Tabel 3 ses, at der er en betydelig bedre sammenhæng mellem økonomisk pres og manglende præcision i beregningen af det socialt betingede udgiftsbehov, end der er mellem økonomisk pres og vækst i udgiftsbehovet.

Tilsyneladende er væksten i udgiftsbehov velbegrundet for nogle kommuner, men ikke for alle. Se nærmere herom i de uddybende noter side 60.

For AKF-rapporten er det et centralt spørgsmål, hvorfor nogle kommuner er mere økonomisk pressede end andre. Herom konkluderer rapporten:

- Vanskelige økonomiske grundvilkår fører ikke nødvendigvis til ringere økonomisk balance
- Forværring af økonomiske grundvilkår fører til ringere økonomisk balance

- Udgiftsudvikling og udgiftsstyring betyder mere for den økonomiske balance end de økonomiske grundvilkår¹⁸

Denne konklusion giver god mening, idet kommunerne i henhold til styrelsesloven er forpligtet til at budgettere med økonomisk balance mellem udgifter og indtægter, uanset de økonomiske vilkår.

Hvis de økonomiske vilkår bliver vanskeligere, således at der opstår underskud, må kommunen enten sænke sine udgifter eller øge sine indtægter.

Indtægter kan øges ved stigende beskatningsniveau, som imidlertid bremses af aftaler mellem regeringen og KL.

Udgifterne kan sænkes ved at gennemføre besparelser eventuelt via effektiviseringer.

Såfremt der ikke træffes beslutning om øget beskatning eller lavere udgifter, falder driftsresultatet.

På sigt kan et lavere driftsresultat finansiere et lavere anlægsniveau.¹⁹ Anlægsudgifternes størrelse er beskeden i forhold til driftsudgifterne. En sænkning af anlægsudgifterne kan derfor kun på kortsigt eller i mindre omfang modvirke et lavere driftsresultat.

På kort sigt kan et lavt driftsresultat erstattes af forbrug af likvide aktiver, men når kassebeholdningen nærmer sig den fastsatte grænse fastlagt i kassekreditreglen, er yderligere forbrug af likvide aktiver ikke en mulighed længere.²⁰

En kommune vil derfor på et tidspunkt og senest når kassebeholdningen falder til den fastsatte grænse herfor, være tvunget til at gennemføre besparelser – uanset politiske ønsker.

Derfor kan kvaliteten af udligningssystemet naturligvis ikke vurderes ud fra en sammenligning mellem det samlede udgiftsbehov og de samlede driftsudgifter. At der vil være en rimelig overensstemmelse på dette niveau, er jo på sigt nærmest en lovgivningsmæssig nødvendighed, som vil være tilfældet uanset udligningsordningens kvalitet – og om man afskaffede den eller lavede 100 % udligning.

Det er derfor ikke overraskende, at vanskelige økonomiske grundvilkår ikke nødvendigvis fører til ringere økonomisk balance. Kommuner, som igennem længere tid har haft vanskelige økonomiske rammer, vil jo være tvunget til at tilpasse sig disse vilkår i hvert fald i et vist omfang og dermed genskabe en økonomisk balance i form af et tilfredsstillende driftsresultat – om end det sker ved et lavere serviceniveau.

Når de økonomiske vilkår forværres, vil der imidlertid være en overgangsperiode med et lavere driftsresultat, indtil kommunerne når og eventuelt er tvunget til at tilpasse sig de ændrede vilkår.

Om driftsresultatet er dårligt afhænger derfor af, hvor hurtigt den enkelte kommune tilpasser sig ændrede økonomiske vilkår – altså af udgiftstilpasning og styring.

¹⁸ AKF-rapporten, side 8.

¹⁹ Lånefinansiering af anlæg er kun mulig i forhold til visse anlægsaktiviteter.

²⁰ Kassekreditreglen for kommuner fastlægger, at de gennemsnitlige likvide aktiver over seneste 365 dage ikke må være mindre end nul kr.

Derfor er det interessant at undersøge, hvordan kommunerne siden 2007 har tilpasset sig de ændrede økonomiske rammer, som fulgte af finansieringsreformen.

For at øge overskueligheden forenkles grupperingen af kommuner efter præcisionen i det beregnede udgiftsbehov. De tilgodesete og de ramte kommuner udgøres fortsat af de to yderste kvartiler. Derimod er de to midterste kvartiler lagt sammen til en gruppe, som betegnes ved at have middel præcision i beregningen af det socioøkonomiske udgiftsbehov. Fokus på de yderste kvartiler forekommer også rimeligt set i lyset af, at man aldrig vil kunne opnå fuldstændig overensstemmelse mellem beregnet socioøkonomisk udgiftsbehov og faktiske socialudgifter. Problemet opstår, når kommuner - og i særdeleshed store kommuner – får beregnet et udgiftsbehov, som afviger væsentligt fra kommunernes reelle udgiftsbehov. Derfor er der god grund til at have fokus på kommuner med meget afvigende præcision i beregningen af udgiftsbehovet.²¹

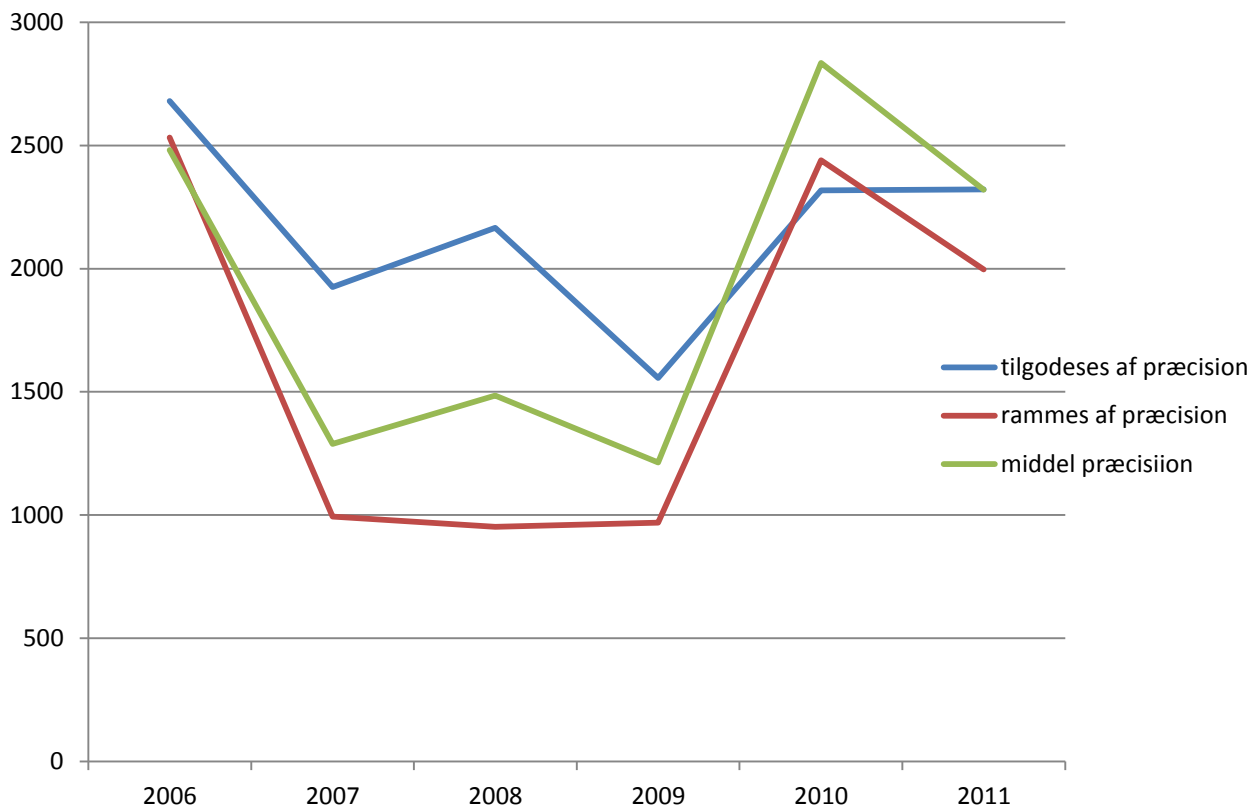
²¹ Dette fokus bør lægges både under analyse af det enkelte udgiftsområde, samlede overførselsudgifter, det samlede socialområde og det samlede udgiftsbehov.

Driftsresultatet tilpasses nye økonomiske vilkår

I forrige afsnit vist, at der er en tydelig sammenhæng mellem manglende præcision i det socioøkonomiske udgiftsbehov og kommunernes økonomiske pres. I dette afsnit ses på, hvordan reformen i 2007 påvirker kommunernes økonomi. Og i særdeleshed hvordan den manglende præcision i beregningen af udgiftsbehovet har påvirket økonomien i årene siden 2007. For at undersøge dette ses først på sammenhængen mellem det samlede driftsresultat og præcisionen i det sociale udgiftsbehov.

Driftsresultatet er beregnet som samlede finansieringsindtægter (skatter, tilskud og udligning) fratrukket de skattefinansierede nettodriftsudgifter²².

Figur 2 – Gennemsnitligt driftsresultat



Figur 2 viser, at alle tre kommunegrupper har et lavere driftsresultat i 2007-2009 end de havde i 2006.

Denne undersøgelse har imidlertid fokus på forskellen mellem kommunerne og ikke på den generelle tendens. Der er ikke betydelig forskel mellem driftsresultatet i tilgodesete, ramte og mindre påvirkede kommuner i 2006, men i 2007, 2008 og 2009 har de ramte kommuner betydelig lavere driftsresultat, end de to øvrige grupper. De ramte kommuner præsterer gennemsnitligt et driftsresultat på lidt under 1000 kr.

²² Data er hentet fra nøgletal.dk for at kunne finde data fra før kommunesammenlægningen. Som følge heraf er nettorenter ikke indregnet.

pr. indbygger, medens de tilgodesete kommuner præsterer et driftsresultat i størrelsesordenen 1.500-2.000 kr. pr. indbygger. De minder påvirkede kommuner præsterer driftsresultater på 1.200-1.500 kr. pr. indbygger.

Dette indikerer, at finansieringsreformen har introduceret en ubalance i kommunernes økonomi, som har påvirket de tre kommunegrupper forskelligt.

Det lavere driftsresultat i alle tre kommunegrupper kan være en følge af generelle ændringer i de økonomiske eller beslutningsmæssige vilkår. De kommuner, som er ramt af den manglende præcision i det socioøkonomiske udgiftsbehov har som følge heraf haft en yderligere økonomisk ubalance at forholde sig til. Man kan forestille sig, at det blandt de ramte kommuner har været ekstra vanskeligt at tilpasse sig fuldt ud til såvel ændringer i de generelle vilkår som de yderligere ændringer i økonomiske vilkår som følge af faldende tilskud og udligning på grund af det upræcise udgiftsbehov.

Eftersom man som kommune skal have balance mellem udgifter og indtægter vil de ramte kommuner på et eller andet tidspunkt være tvunget til at tilpasse sig de ændrede økonomiske vilkår. Ikke nødvendigvis til præcist samme driftsresultat som før eller som øvrige kommuner, men i tilstrækkeligt omfang til at der ikke skulle ske et fortsat træk på den likvide beholdning som følge af utilstrækkeligt driftsresultat til at finansiere anlæg og eventuelle lån.

I 2010 forbedres driftsresultatet i alle tre kommunegrupper. De tilgodesete kommuner forbedrer deres driftsresultat med 761 kr. pr. indbygger, medens de ramte kommuner forbedrer deres driftsresultat med 1.471 kr. pr. indbygger, eller 709 kr. pr. indbygger mere end de tilgodesete kommuner. 709 kr. pr. indbygger svarer til 35,5 mio. kr. for en kommune på 50.000 indbyggere. Kommuner med middel præcision forbedrer deres driftsresultat med 1.620 kr. pr. indbygger, altså mere end de ramte kommuner.

Tilsyneladende har de ramte kommuner hermed nogenlunde fået tilpasset deres økonomiske balance til de ændrede økonomiske vilkår – i hvert fald til en økonomisk balance, så driftsresultatet er på niveau med de tilgodesete kommuner. I 2011 er der udsigt til at blive mindre forskel i driftsresultat mellem de tre kommunegrupper, end der var i 2007-9, naturligvis afhængigt af, om de lagte budgetter holder, men det tyder dog fortsat på, at de ramte kommuner vil have et lavere driftsresultat end de tilgodesete kommuner og øvrige kommuner i 2011.

At kommunerne har tilpasset sig, er jævnfør foranstående argumentation en nødvendighed. Hvornår tilpasningen sker, kan afhænge af lokale forhold så som kassebeholdningens størrelser, politisk styringskultur osv. Det interessante er ikke så meget at de tilpasser sig, men hvordan de har tilpasset sig og hvilke konsekvenser, tilpasningen har. Dette vil blive undersøgt i næste afsnit.

Tilpasningen kan være sket ved ændring i indtægterne eller ved ændring i udgifterne. I de næste to afsnit undersøges henholdsvis tilpasning via indtægterne og tilpasning via udgifterne. Udviklingen sammenlignes mellem kommuner, som er tilgodeset af de upræcise sociale udgiftsbehov og kommuner, som er ramt heraf.

Tilpasning af indtægtssiden

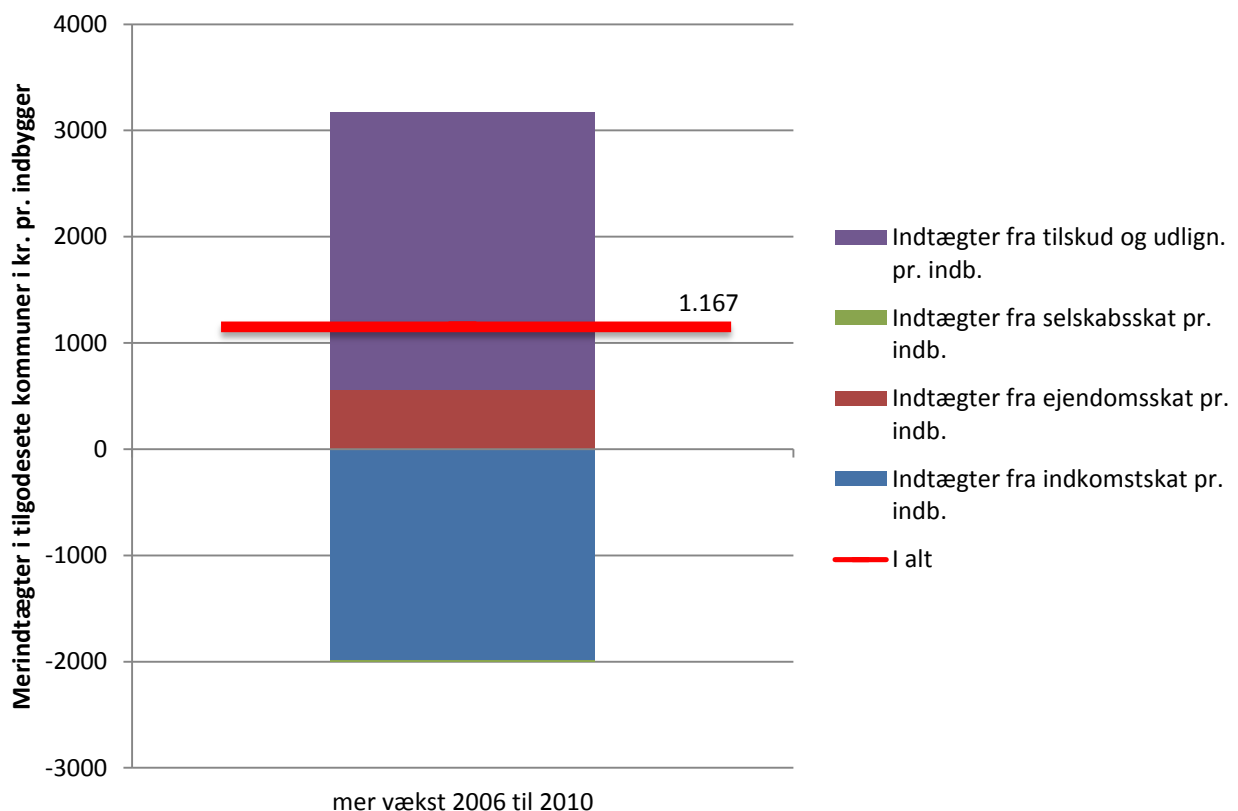
Finansieringssiden består af skatter og generelle tilskud. **Figur 3** viser, at udviklingen på indtægtssiden fra 2006 til 2010 har påvirket de tilgodesete kommuner i gunstigere retning i forhold til de ramte kommuner.

Figuren viser hvor meget forskellige finansieringsbidrag i tilgodesete kommuner er vokset i forhold til væksten i de samme finansieringsbidrag de ramte kommuner fra 2006 til 2010. Mervæksten i de tilgodesete kommuner i finansieringsbidrag er stablet for at give et billede af den samlede mervækst i finansiering (gennemsnitlige vækst i tilgodesete minus gennemsnitlige vækst i ramte kommuner)

Over X-aksen er stablet de finansieringsbidrag, som er vokset mere blandt de tilgodesete kommuner end blandt de ramte kommuner, og dermed tæller positivt for de tilgodesete kommuner. Under X-aksen er stablet de finansieringsbidrag, som er vokset mindre i de tilgodesete kommuner, end i de ramte kommuner og som dermed tæller negativt for de tilgodesete kommuner. Ved beregningen af det samlede nettobidrag, trækkes de sidste bidrag fra de første bidrag. Nettobidraget er markeret med den røde vandrette linje.

Udviklingen i indtægterne pr. indbygger fra 2006 til 2010 (regnskabstal) er beregnet for de enkelte kommuner. Den viste forskel er herefter beregnet som gennemsnittet blandt de tilgodesete kommuner fratrukket gennemsnittet blandt de ramte kommuner²³.

Figur 3 - Forskel i udviklingen fra 2006 til 2010 i finansieringsindtægter mellem tilgodesete og ramte kommuner²⁴



²³ Beregnet som uvægtede gennemsnit i de to grupper af kommuner og eksklusiv København, Frederiksberg og Bornholm.

Figuren viser ved den røde linje, at de tilgodesete kommuner gennemsnitligt i alt har haft en 1.167 kr. pr. indbygger større stigning i indtægterne end gennemsnittet i de ramte kommuner. 1.167 kr. pr. indbygger kan forekomme som et mindre beløb, men 1,6 mia. kr. sammenlagt for de kommuner, som udgør den ramte fjerdedel af befolkningen.

De tilgodesete kommuner har især haft mervækst i tilskud og udligning (2.611 kr. pr. indbygger) samt ejendomsskat (564 kr. pr. indbygger), altså i alt merindtægter i forhold til ramte kommuner på 3.167 kr. pr. indbygger.

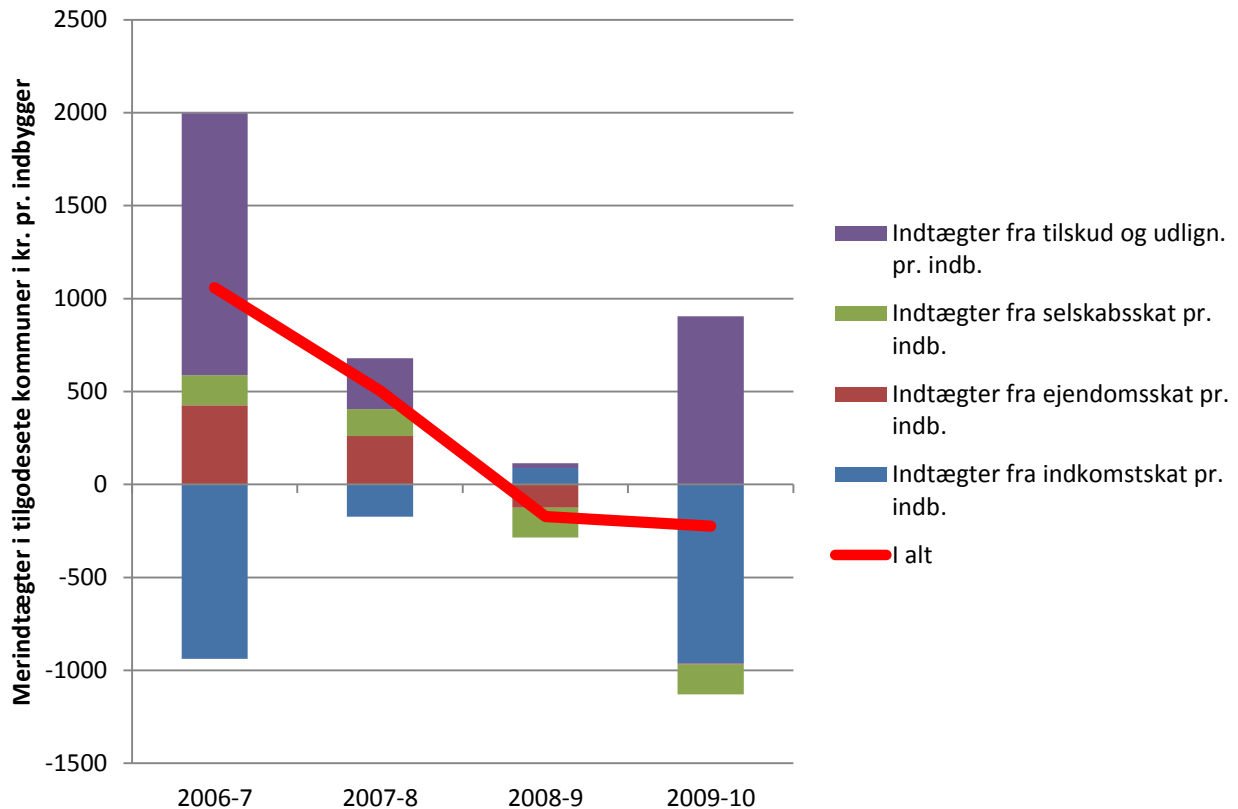
De ramte kommuner har derimod fået 1.987 kr. mere pr. indbygger i kommunal indkomstskat samt 13 kr. pr. indbygger mere i selskabsskat, i alt merindtægter i forhold til tilgodesete kommuner på 2.000 kr. pr. indbygger især som følge af indkomstskatter.

Nettoeffekten på 1.167 kr. pr. indbygger svarer til en mervækst i finansieringsindtægter på 58,3mio. kr. for en kommune på 50.000 indbyggere.

I **Figur 4** vises forskellen i vækst i finansiering i de enkelte år fra 2006- 2010 mellem tilgodesete og ramte kommuner. Ligesom i **Figur 3** er den ekstra mer-vækst for hvert enkelte finansieringsbidrag i tilgodesete kommuner i forhold til ramte kommuner stablet. Hvor tilgodesete kommuner har størst vækst i et finansieringsbidrag vises dette over X-aksen. Hvis de ramte kommuner har størst vækst vises det negativt, dvs. under x-aksen. Nettoresultatet fremgår af den indtegnede røde kurve.

²⁴ Finansieringsindtægterne er hentet fra nøgletal.dk, hvor data om indkomstskat tillige omfatter skat pålynet visse indkomster samt øvrige skatter og afgifter.

Figur 4 - Forskel i udvikling i finansieringsbidrag i forhold til året før mellem tilgodesete og ramte kommuner



Ved finansieringsreformen fra 2006 til 2007 voksede finansieringsindtægterne 1.058 kr. / indbygger mere i de tilgodesete kommuner i forhold til de ramte kommuner.

Fra 2007-8 voksede finansieringsindtægterne i de tilgodesete kommuners indtægter 504 kr. mere pr. indbygger end i de ramte kommuner.

Fra 2008-9 voksede finansieringsindtægterne i de tilgodesete kommuner 172 kr. pr. indbygger mindre end i de ramte kommuner.

Fra 2009-10 voksede finansieringsindtægterne i de tilgodesete kommuner 224 kr. mindre pr. indbygger end i de ramte kommuner, hvilket bidrog til udligningen af forskellen i driftsresultat i 2010 mellem de tilgodesete og ramte kommuner.

Samlet set over årene 2006-2010 udgør dette 1.067 kr. i merfinansiering i tilgodesete kommuner, som vist i [Figur 3](#), hvor de tilgodesete kommuner har fået mere i tilskud og udligning og de ramte kommuner har fået højere skatteindtægter.

Den mest markante ændring skete ved finansieringsreformen i 2007. Fra 2006-7 havde de ramte kommuner en højere vækst i tilskud og udligning, ejendomsskatter og selskabsskatter, medens de tilgodesete havde højere vækst i indkomstskatterne.

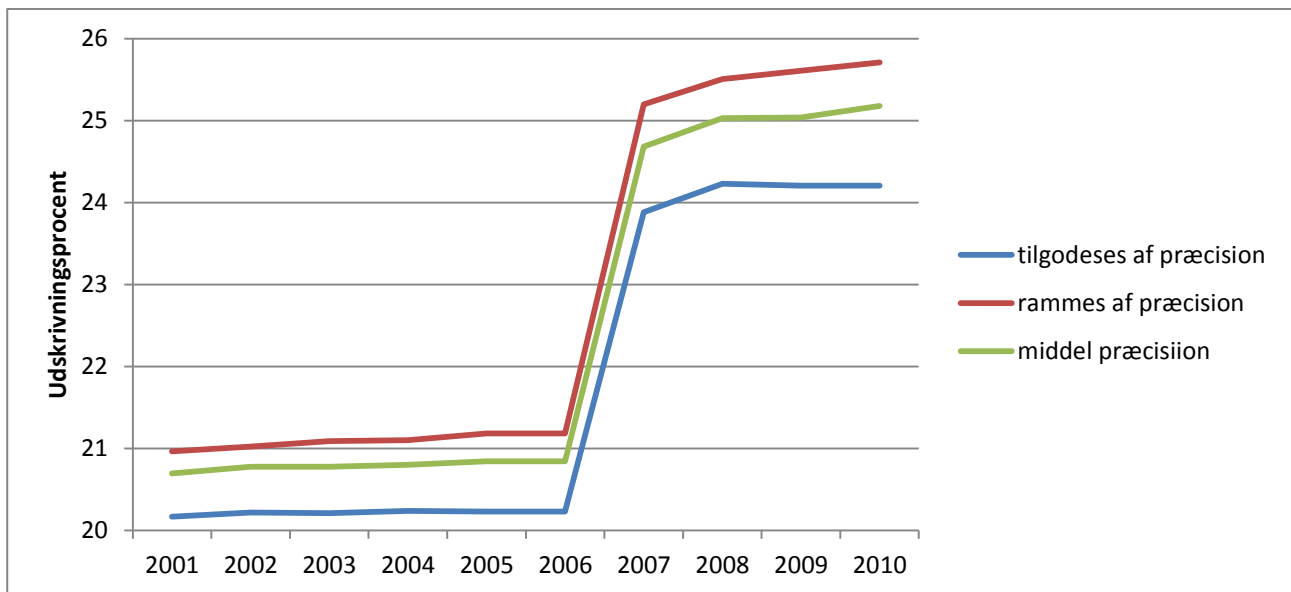
Men også fra 2009-2010 voksede tilskud og udligning mere blandt de tilgodesete kommuner end i de ramte kommuner, medens skatteindtægterne voksede mest i de ramte kommuner.

Udvikling i skatteindtægterne

Fra 2006 til 2007 steg indkomstskatten 938 kr. mere i de ramte kommuner end i de tilgodesete kommuner. Det skyldtes flere forhold.

Som led i den byrdefordelingsmæssige afbalancering i reformen fik de ramte kommuner ved finansieringsreformen en større stigning i skatteprocenterne end de tilgodesete kommuner. Den gennemsnitlige stigning i de ramte kommuner udgjorde 4,02 skatteprocentpoint mod 3,66 skatteprocentpoint i tilgodesete kommuner.

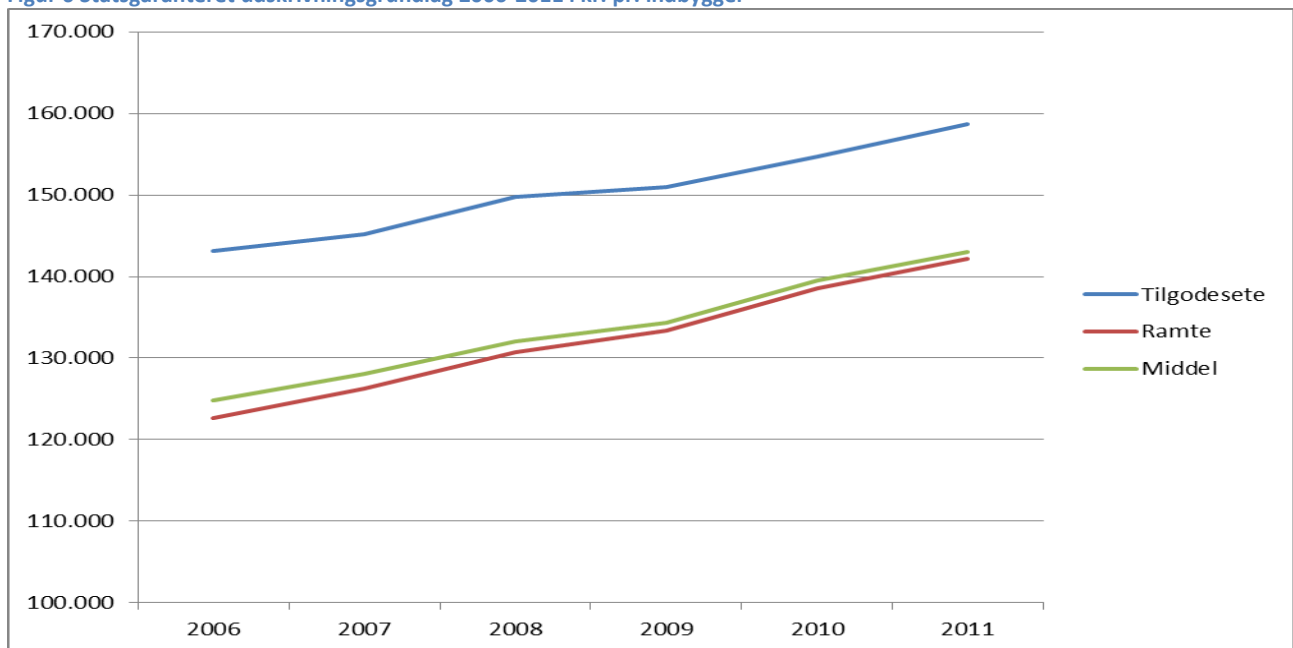
Figur 5 Udvikling i udskrivningsprocenter 2001-2010



Merstigningen på 0,36 procentpoint i de ramte kommuner ville ved et gennemsnitlig statsgaranteret udskrivningsgrundlag svare til en merskat på 460 kr. pr. indbygger eller 28 mio. kr. for en gennemsnitskommune på 50.000 indbyggere.

Imidlertid har de ramte kommuner et betydeligt lavere udskrivningsgrundlag end de tilgodesete kommuner.

Figur 6 Statsgaranteret udskrivningsgrundlag 2006-2011 i kr. pr. indbygger



Gruppen af tilgodesete kommuner omfatter dels flere kommuner med højt udskrivningsgrundlag og samtidig er gruppen af ramte kommune kendetegnet ved mange kommuner med meget lave udskrivningsgrundlag.

Trods den 0,36 procentpoint højere skattestigning fik de ramte kommuner dermed 232 kr. mindre i skatteprovenu som følge af stigningen i forhold til de tilgodesete kommuner – i stedet for de 450 kr. ekstra som var beregnet ud fra gennemsnitligt udskrivningsgrundlag.

De ramte kommuner havde til gengæld en lidt højere vækst i udskrivningsgrundlaget fra 2006-2007 end de tilgodesete kommuner. Denne vækst udgør et ekstra skatteprovenu på 333 kr. pr. indbygger beregnet ud fra det statsgaranterede udskrivningsgrundlag. Beregnet ud fra de budgetterede udskrivningsgrundlag er der en mervækst i udskrivningsgrundlaget i de ramte kommuner på 569 kr. pr. indbygger. Dette beløb indgår i beregningen af tilskud og udligning.

Den samlede ekstra stigning i indkomstskatter i de ramte kommuner fra 2006-7 i forhold til de tilgodesete kommuner udgjorde imidlertid 938 kr. ifølge Figur 4. Forskellen mellem de 938 kr. og de 569 kr., må skyldes efterreguleringer af indkomstskatter for 2003 i 2006 samt eventuelle forskelle i skat på lignet visse indkomster samt øvrige skatter og afgifter.²⁵

Fra 2007 til 2009 skete kun mindre forskydninger.

Fra 2009 til 2010 steg skatteindtægterne 964 kr. pr. indbygger mere i de ramte kommuner end i de tilgodesete kommuner, hvoraf de 530 kr. pr. indbygger skyldes højere vækst i det budgetterede udskrivningsgrundlag, som delvist modvirkes af tilskud og udligning.

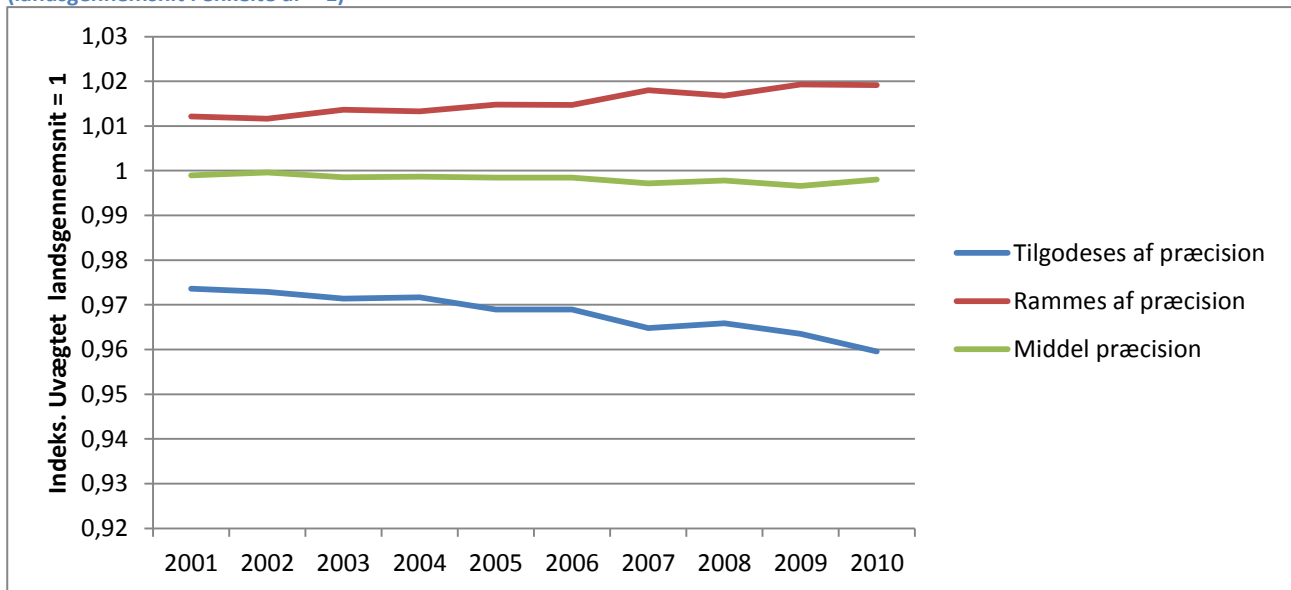
²⁵ Manglende adgang til data herfor, har hindret yderligere afdækning heraf.

De ramte kommuner måtte for at opnå tilfredsstillende driftsresultater øget udskrivningsprocenten yderligere. Udskrivningsprocenterne ændredes ikke i de tilgodesete kommuner, medens de ramte kommuner øgede deres udskrivningsprocenter med gennemsnitligt 0,1 procentpoint. Denne udvikling fortsatte i øvrigt i 2011, hvor de ramte kommuner i gennemsnit øgede udskrivningsprocenten 0,1 procentpoint mere end de ramte kommuner.

De kommuner, som er mindre påvirket af den manglende præcision, havde gennemsnitlig en skattestigning på 0,135 fra 2009-10, men til gengæld en lavere skattestigning fra 2010-11.

Udviklingen i skatteprocenterne i de tre kommunegrupper fremgår som indeks af [Figur 7](#).

Figur 7 – Indeks for udskrivningsprocent i kommunegrupper 2001-2010.
(landsgennemsnit i enkelte år = 1)



De ramte kommuner har i alle årene haft en højere udskrivningsprocent end landsgennemsnittet, medens de tilgodesete kommuner har en lavere udskrivningsprocent.

Denne forskel i udskrivningsprocent er øget både ved finansieringsreformen og efterfølgende, især fra 2009-2010, idet de ramte kommuner har en højere vækst i udskrivningsprocenten, medens de tilgodesete kommuner har en lavere vækst i udskrivningsprocenten i forhold til landsgennemsnittet.

De ramte kommuner har imidlertid ikke haft ekstra skatteindtægter som følge af den højere vækst i udskrivningsprocenten, fordi deres udskrivningsgrundlag er betydeligt lavere.

Til gengæld har de ramte kommuner haft en højere vækst i udskrivningsgrundlaget. Hvor de tilgodesete kommuners statsgaranterede udskrivningsgrundlag i 2006 lå 16,8 % højere end de ramte kommuner, var forskellen i 2010 reduceret til 11,6 %.

Denne forskellige udvikling modvirkes delvist via tilskud og udligning, jf. nedenfor.

Som det fremgik af [Figur 4](#) side 18 steg selskabsskatterne mest i de tilgodesete kommuner i 2007 og 2008, og mest i de ramte kommuner i 2009 og 2010. Fra 2007 indførtes 50 % udligning af selskabsskatterne, hvorved disse forskelle ca. halveres via tilskud og udligning.

Udvikling i tilskud og udligning

Fra 2006-7 voksede tilskud og udligning 1409 kr. pr. indbygger mere i de tilgodesete kommuner end i de ramte kommuner. Fra 2007-8 var mervæksten 273 kr. pr. indbyggere. Fra 2008-9 var der ingen forskel, og fra 2009-10 voksede tilskud og udligning 904 kr. mere pr. indbygger i de tilgodesete kommuner.

Udviklingen i tilskud og udligning er en følge af flere forhold, herunder især omlægning af udligningssystemet, men også den løbende udmåling af udgiftsbehov og beskatningsgrundlag, selskabsskatter m.v.

Udviklingen i beskatningsgrundlaget er omtalt ovenfor. Det budgetterede udskrivningsgrundlag voksede 569 kr. mere i 2007 og 530 kr. mere i 2010 i de ramte kommuner end i de tilgodesete kommuner. Forskydningerne var mindre i 2008 og 2009, hvor de tilgodesete kommuners budgetterede udskrivningsgrundlag sammenlagt steg 63 kr. mere pr indbygger end i de ramte kommuner.

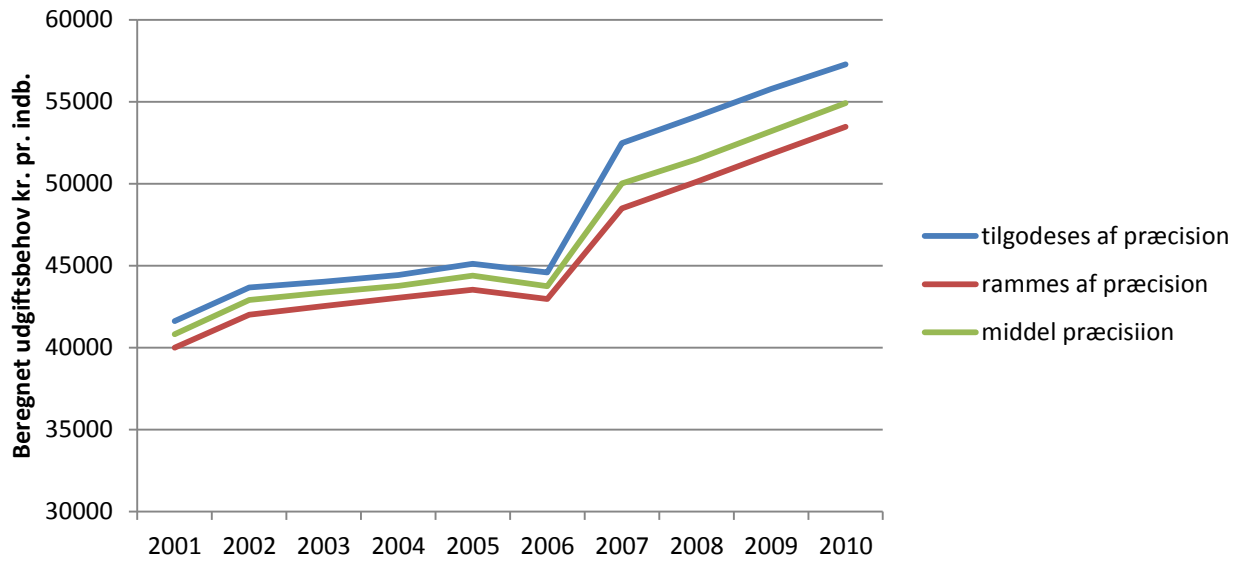
Mervæksten i udskrivningsgrundlag påvirker tilskud og udligning med 58-85 % afhængig af udligningsgraden for den enkelte kommune. Hvis udligningsgrad gennemsnitligt antages at ligge på 70-75 %, betyder dette, at tilskud og udligning måtte forventes at stige 400-425 kr. ekstra pr. indbygger i de tilgodesete kommuner i 2007 og med 370-400 kr. ekstra pr. indbygger i 2010 i forhold til de ramte kommuner.

Den resterende vækst i tilskud og udligning kan hermed beregnes i kroner pr. indbygger til ca. 1000 kr. i 2007, 135 kr. i 2008, 185 kr. i 2009 og 520 kr. i 2010.

Allerede før finansieringsreformen havde Finansieringsudvalget fremlagt en betænkning med forslag til justeringer af udligningsordningen. Med finansieringsreformen blev en række amtslige opgaver udlagt til kommunerne. Finansieringsudvalget opdaterede sine forslag under hensyn til de nye kommuner og opgaver og finansieringsreformen godkendt af folketinget med virkning fra 2007.

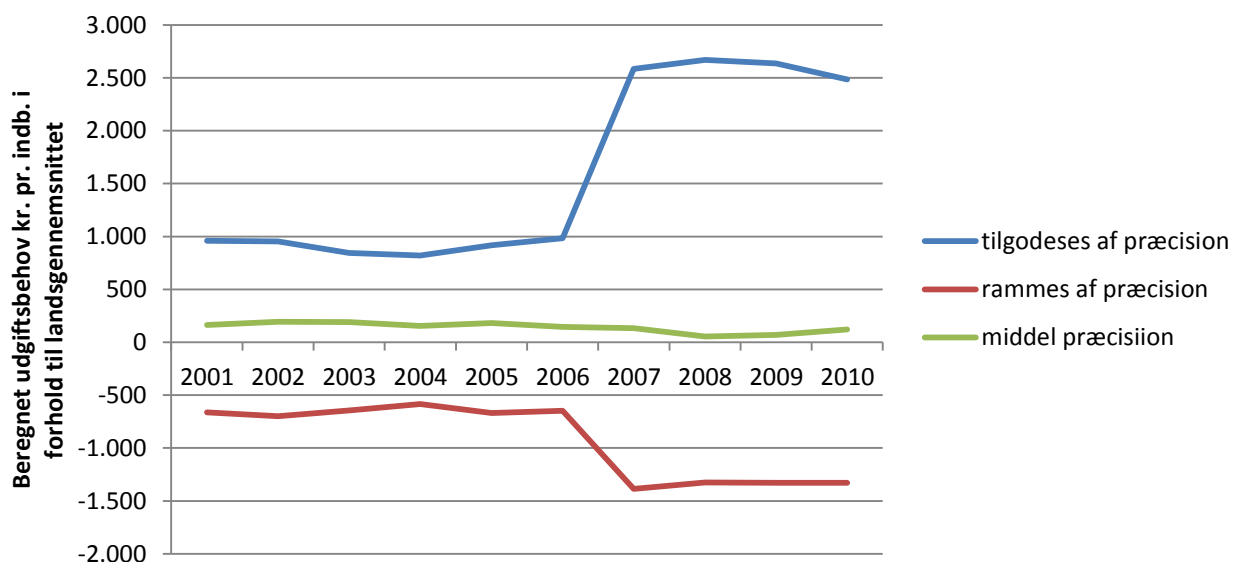
De tilgodesete kommuner havde også før finansieringsreformen et højere beregnet udgiftsbehov end de ramte kommuner. Fra 2007 øgedes denne forskel markant, hvilket fremgår af [Figur 8](#) og [Figur 9](#).

Figur 8 – Udgiftsbehov 2001 – 2010 (2010-priser)



Figur 8 viser udviklingen i det samlede udgiftsbehov opgjort i faste priser. I Figur 9 fokuseres på forskellen, således at denne fremgår tydeligere, idet udgiftsbehovet her er beregnet som afvigelse i fra landsgennemsnittet.

Figur 9 Udvikling i beregnet udgiftsbehov i forhold til landsgennemsnittet (2010-priser)



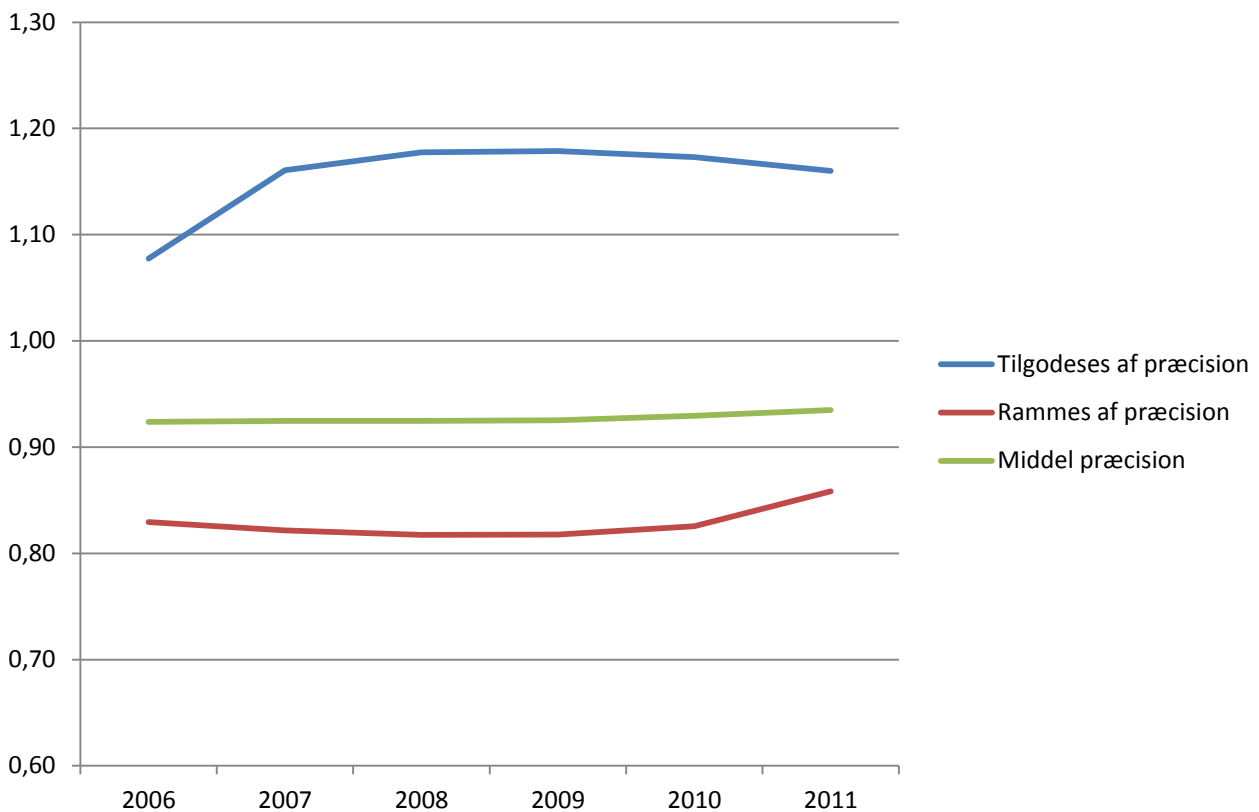
Det er meget tydeligt, at den store forandring sker i 2007, men også at det beregnede udgiftsbehov for de mindre påvirkede kommuner stiger lidt i 2010 på bekostning af de tilgodesete kommuner.

Det er forskydningen fra 2006-7 i det beregnede udgiftsbehov, som i AKF-rapporten, jf. [Figur 1](#), side 2 giver det indtryk, at det er væksten i det beregnede udgiftsbehov, som er (den ulogiske) årsag til det lavere økonomiske pres.

Som denne rapport viser, er det imidlertid ikke væksten i det beregnede udgiftsbehov, som i sig selv er anledning til forskellen i økonomisk pres, men derimod den manglende præcision i beregningen af det socioøkonomiske udgiftsbehov. Derfor fokuseres på det sociale udgiftsbehov.

Udviklingen i det socioøkonomiske indeks fremgår af [Figur 10](#). De tilgodesete kommuner havde i 2006 et højere socioøkonomisk indeks end øvrige kommuner. Ved finansieringsreformen øgedes denne forskel betydeligt. Forskellen vokser yderligere i 2008, medens der i 2011 er svagt faldende indeks for de tilgodesete kommuner og stigende indeks for de ramte kommuner. Derimod er det socioøkonomiske indeks næsten uforandret for kommuner, som er mindre påvirkede af præcisionen i det socioøkonomiske udgiftsbehov i hele perioden.

Figur 10 - Socioøkonomisk indeks 2006-2011

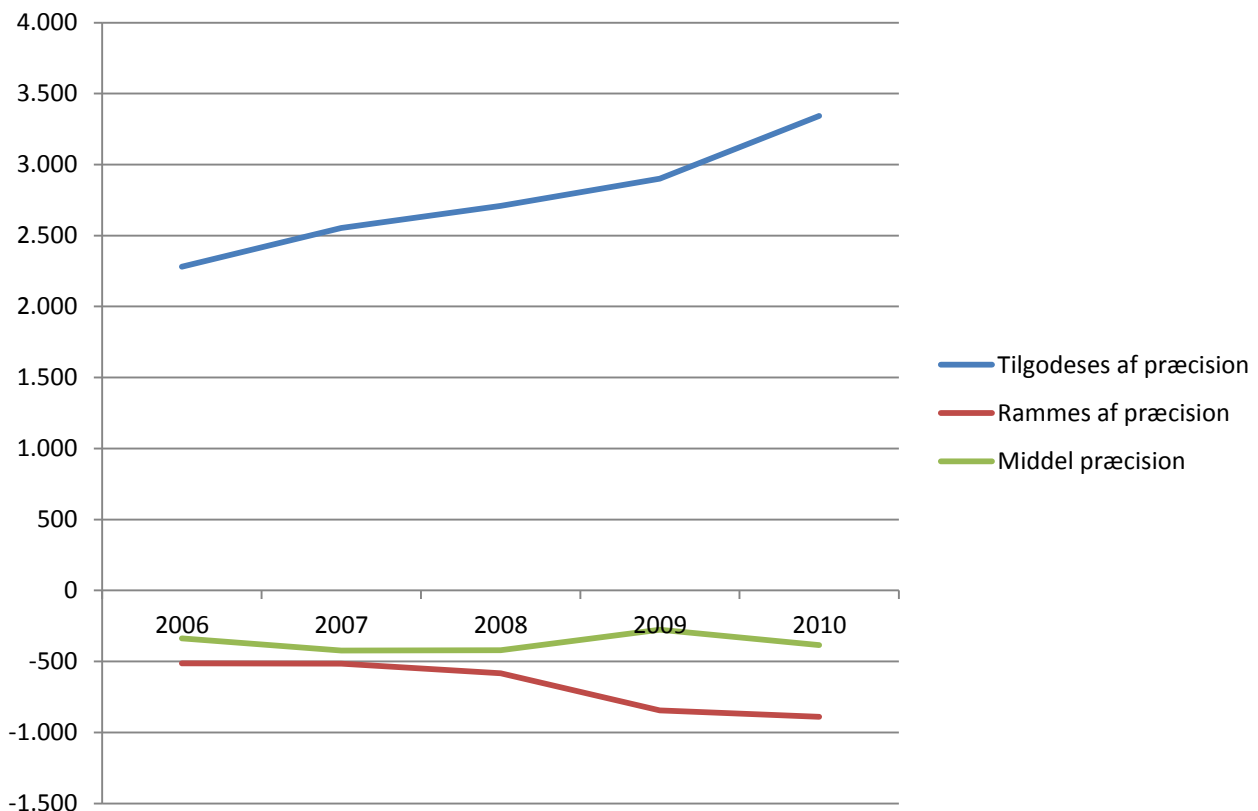


Når de ramte kommuners driftsresultat, jf. **Figur 2**, side 14, bliver bedre i 2010 og nærmer sig driftsresultatet blandt de tilgodesete kommuner, kan 224 kr. pr. indbygger ifølge **Figur 4** forklares med nettovæksten i finansieringsindtægter fra 2009 til 2010, medens resten må findes på udgiftssiden.

Tilpasning på udgiftssiden

På udgiftssiden indregnes samtlige nettodriftsudgifter eksklusiv forsyningsområdet og efter fradrag af refusion.

Figur 11 – Nettodriftsudgifter i afvigelse fra landsgennemsnittet



Det fremgår af **Figur 11**, at de samlede nettodriftsudgifterne pr. indbygger i de tilgodesete kommuner i alle årene både er højere og er vokset mere end i gennemsnitskommunen, medens de ramte kommuner har haft et lavere niveau og en lavere vækst end gennemsnitskommunen.²⁶

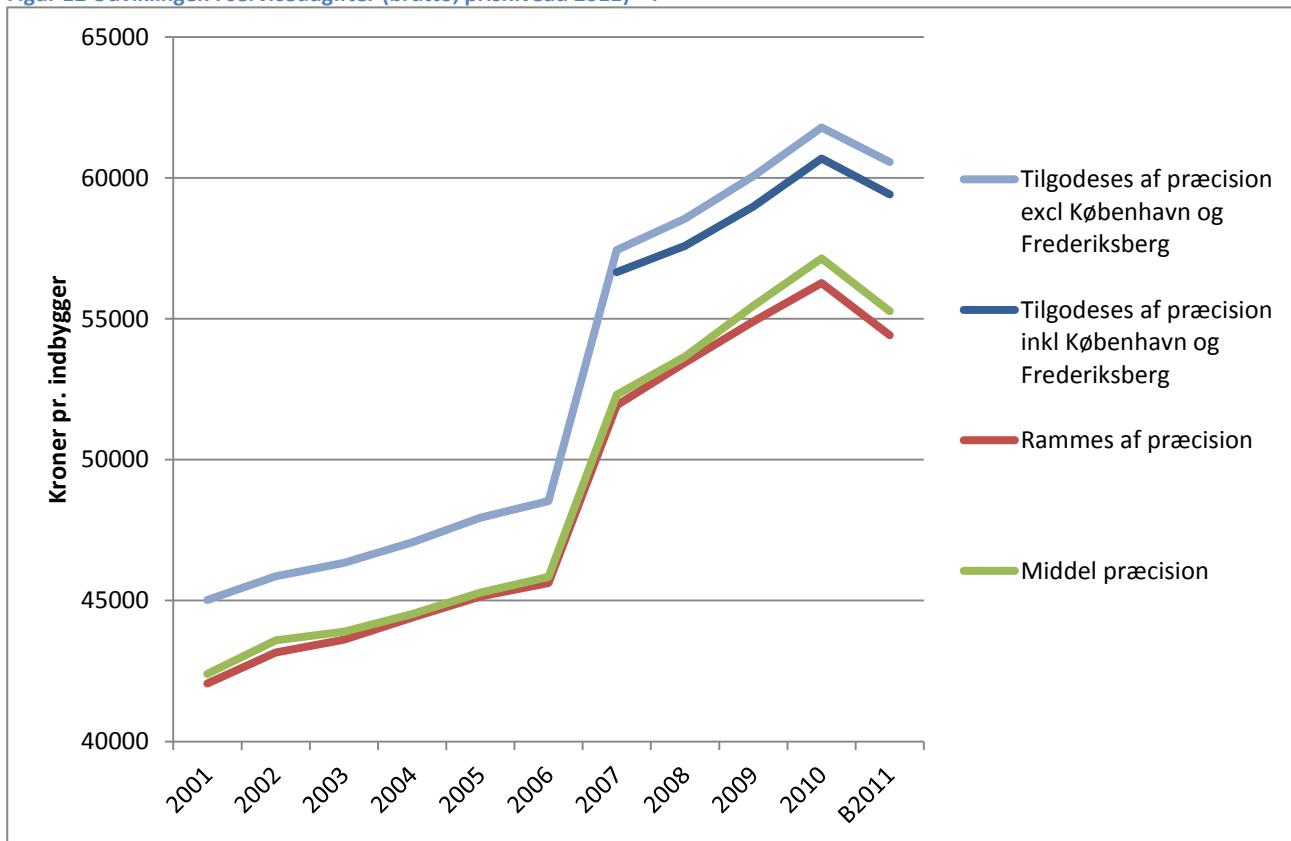
Ikke alle nettodriftsudgifter er lige påvirkelige, hvilket de seneste års budgettilpasninger har vist. Kommunerne har især mulighed for at tilpasse de fleste serviceudgifter, medens overførselsudgifterne i højere grad udvikler sig som følge af andre bl.a. konjunkturmæssige årsager.

²⁶ Figuren kan forekomme asymmetrisk. Dette skyldes, at der indgår færre kommuner i gruppen af tilgodesete kommuner, end der indgår i de ramte kommuner og kommuner med middel præcision.

Inden nettodrifudsudgifterne undersøges på de enkelte serviceområder, vises udviklingen i de samlede serviceudgifter henholdsvis overførselsudgifter. For at kunne vise udgiftsudviklingen over en længere årrække, er tallene hentet fra nøgletal.dk, som dog kun indeholder driftsudgifter opgjort som bruttoudgifter.

Udviklingen i brutto serviceudgifter og brutto overførselsudgifter vises i [Figur 12](#) og [Figur 13](#).

Figur 12 Udviklingen i serviceudgifter (brutto, prisniveau 2011)²⁷.

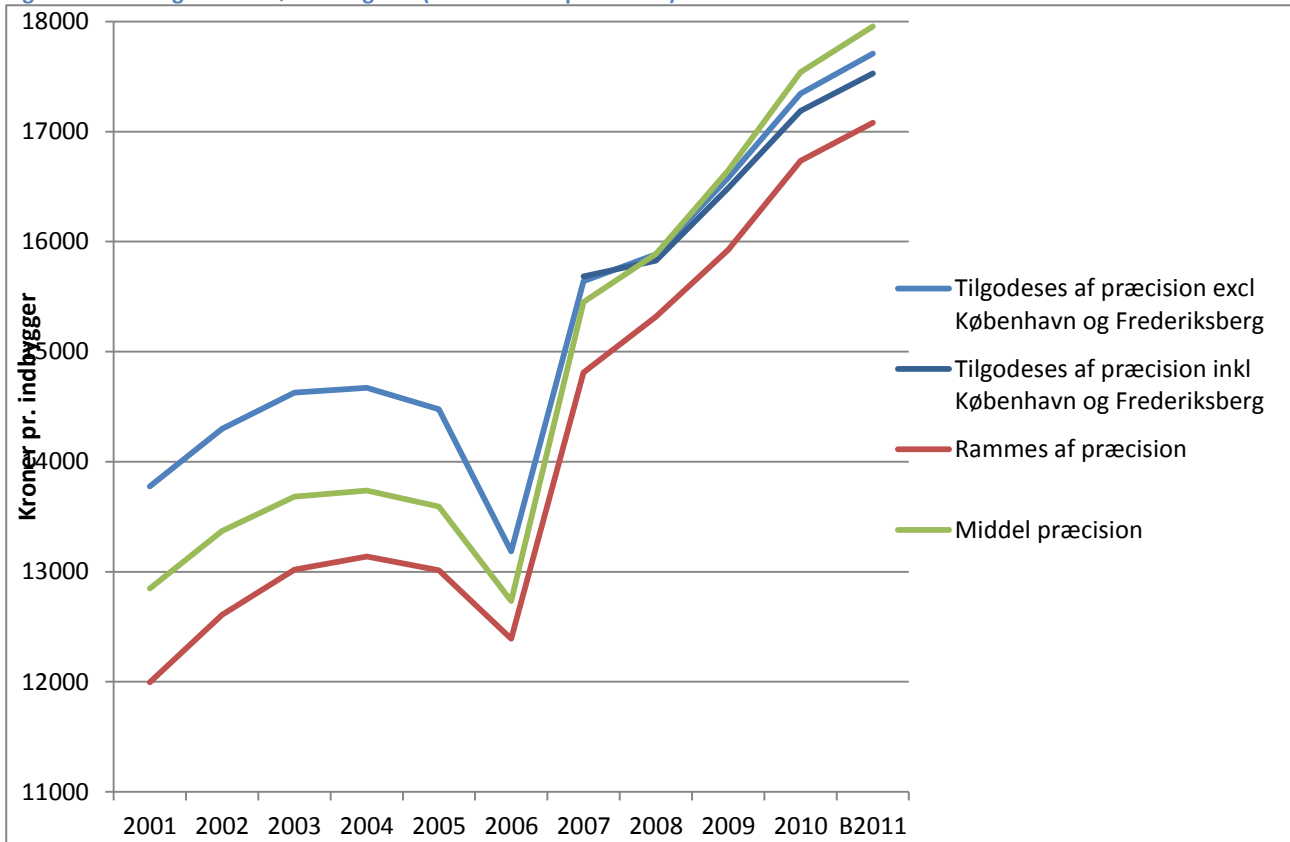


[Figur 12](#) viser udviklingen i bruttoserviceudgifterne opdelt på tilgodesete, ramte og mindre påvirkede kommuner. København, Frederiksberg indgår først fra 2007, hvor de ikke længere har amtskommunale opgaver. Udviklingen i 2007-2011 vises derfor både med og uden disse kommuner. Da Bornholm ikke adskiller sig fra øvrige kommuner med middel præcision, fremgår kun en graf herfor.

²⁷ Omregningen til 2011 prisniveau er sket ved hjælp af senest angivne generelle pris- og lønfremskrivning, som oplyst af KL i budgetvejledningen. Bornholms kommune er påvirket med middel præcision, men indgår ikke i grafen, idet der ligesom ved København og Frederiksberg ikke foreligger data fra før 2007. Særskilt graf inklusiv Bornholm vises ikke, idet den knap ville kunne skelnes fra kurven for øvrige kommuner med middel præcision.

Det ses, at de tilgodesete kommuner i alle årene siden 2001 har haft højere serviceudgifter end de ramte kommuner og at forskellen mellem de ramte og tilgodesete kommuner er blevet større fra 2007 og frem.

Figur 13 Udviklingen i overførselsudgifter (Brutto i 2011 prisniveau)²⁸



Figur 13 viser, at overførselsudgifterne i alle årene har været højere i de tilgodesete kommuner end i de ramte og kommuner og kommuner med middel præcision i udgiftsbehovet.

Fra 2001 til 2006 var forskellene faldende.

Ved finansieringsreformen i 2007 fik de kommunerne, som påvirkedes mindre af den manglende præcision den største tilvækst på over 2.700 kr. pr. indbygger i de sociale udgifter, medens de tilgodesete og de ramte kommuners vækst i overførselsudgifterne udgjorde lidt over 2.400 kr. pr. indbygger.

Fra 2007 til 2011 har de tilgodesete kommuner haft lavere vækst i overførselsudgifter end de ramte kommuner og kommuner med middel præcision. Forskellen i overførselsudgifter mellem de tilgodesete og de ramte kommuners overførselsudgifter er halveret fra 2007-11, når København og Frederiksberg medregnes.

Denne udvikling ses ikke afspejlet i udviklingen i det socioøkonomiske indeks, jf. Figur 10, side 24.

I det følgende afsnit ses på, hvordan tilpasningen er fordelt på forskellige udgiftsområder, idet der fokuseres på serviceudgifterne.

²⁸ Omregning til 2011 prisniveau er foretaget ved hjælp af udviklingen i satsreguleringsprocenten. Se endvidere note 27 angående Bornholms kommune.

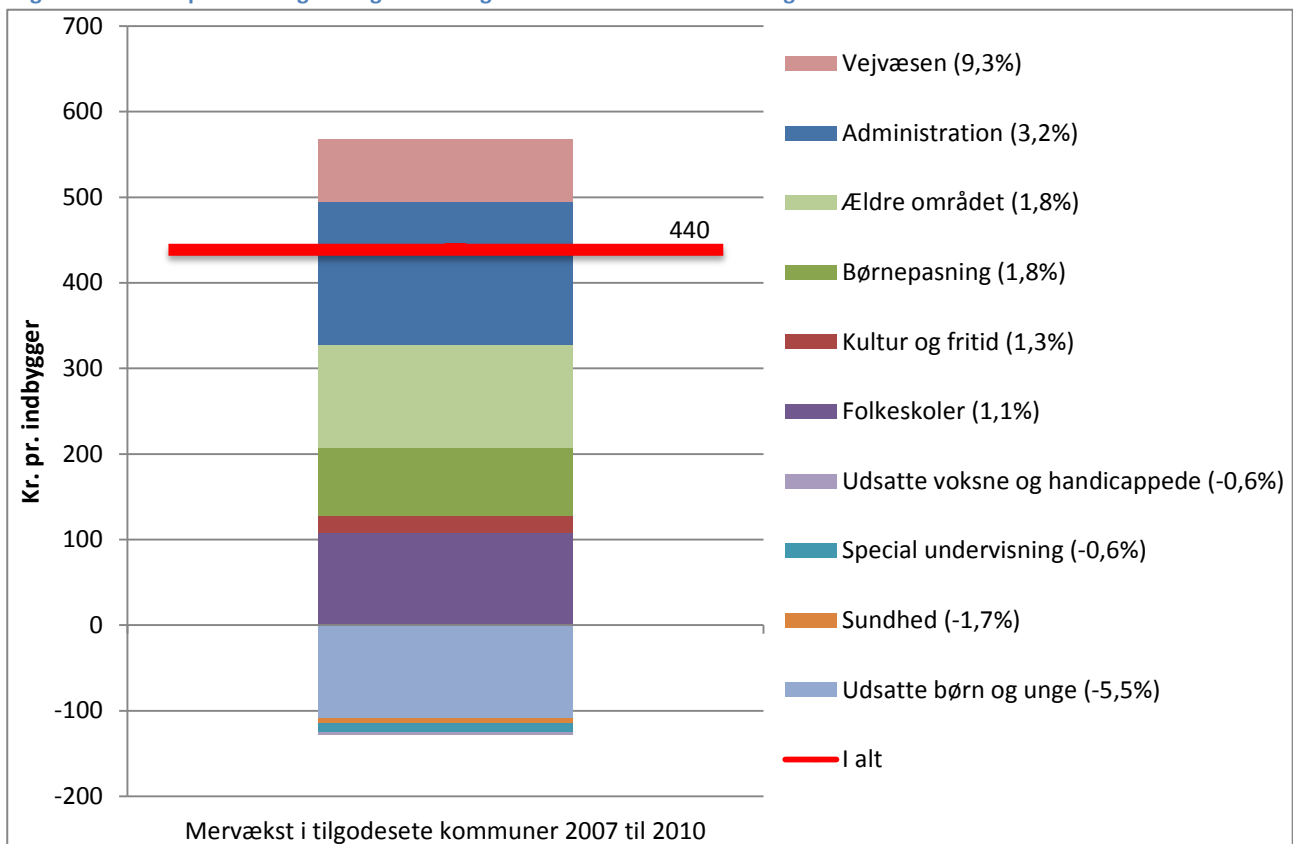
Udviklingen på de enkelte serviceområder

I dette afsnit undersøges, hvordan kommunernes udgifter på forskellige serviceområder har udviklet sig i kommuner, som tilgodeses af den manglende præcision og i kommuner, som rammes heraf.

I dette afsnit, hvor der alene fokuseres på tilpasningen til de nye økonomiske vilkår efter kommunalreformen, er det muligt at analysere på nettodriftsudgifterne.

Indledningsvis vises i **Figur 14**, at de tilgodesete kommuner samlet set og på langt de fleste serviceområder fra 2007 til 2010 har haft en højere udgiftsudvikling end de kommuner, som er ramt af den manglende præcision.

Figur 14 - Forskel på udviklingen i tilgodesete og ramte kommuners serviceudgifter fra 2007 til 2010



Note: Procenter i signaturen angiver forskel i vækst i procent af udgiftsområdet. Enkelte mindre udgiftsområder er udeladt.

De tilgodesete kommuner har en samlet vækst servicevækst på de viste områder, som ligger 440 kr. pr. indbygger højere end de ramte kommuner fra 2007 – 2010, jf. den røde linje i figuren. Det svarer til 22 mio. kr. for en kommune på 50.000 indbyggere.

Den højere udgiftsvækst i de tilgodesete kommuner skyldes især vækst i udgifterne til administration, ældre, folkeskoler, børnepasning og vejvæsen nævnt efter faldende kronebeløb pr. indbygger.

Derimod har udgifterne på de sociale områder, udsatte børn og unge udviklet sig stærkere i de ramte kommuner end i de tilgodesete kommuner. Det samme gælder udgifterne til specialundervisning,

sundhedsvæsenet og udsatte voksne og handicappede, idet forskellen i vækst på sidstnævnte områder dog har mindre økonomisk betydning.

Hvis finansieringsvilkårene ændres via tilskud og udligning og ændringen ikke modsvares af ændret pres på de forholdsvis bundne sociale udgiftsområder, er det ikke overraskende, at udgifterne tilpasses på de enkelte serviceområder. Det er ikke overraskende, at de store udgiftsområder påvirkes med større kronebeløb end små udgiftsområder. Selv en krone-mæssigt mindre udgiftsudvikling på kultur og fritidsområdet kan imidlertid være udtryk for en væsentlig prioriteringsmæssig forskel.

For bedre at kunne vurdere hvilke udgiftsområder, der er særligt påvirkede af ændrede økonomiske vilkår som følge af den manglende præcision i det socioøkonomiske udgiftsbehov, er det derfor i signaturforklaringen angivet for hvert udgiftsområde, hvor meget udgifterne er ændret i procent af udgiftsområdet.

Forskellen i finansiering som følge af det upræcise udgiftsbehov, har således især gavnnet vejområdet i de tilgodesete kommuner, idet udgiftsudviklingen her er 9,3 % højere end i de ramte kommuner. Herefter kommer administrationsområdet, hvor udviklingen er 3,2 % højere i de tilgodesete kommuner end i de ramte kommuner. På ældreområdet er udviklingen pr. indbygger 1,8 % højere i de tilgodesete kommuner end i de ramte kommuner.

Modsat har udgifterne til udsatte børn og unge udviklet sig 5,5 % lavere i de tilgodesete kommuner, end i de ramte kommuner og udgifterne til sundhed 1,7 % og udgifterne til udsatte voksne 0,6 % lavere i de tilgodesete kommuner, end i de ramte kommuner.

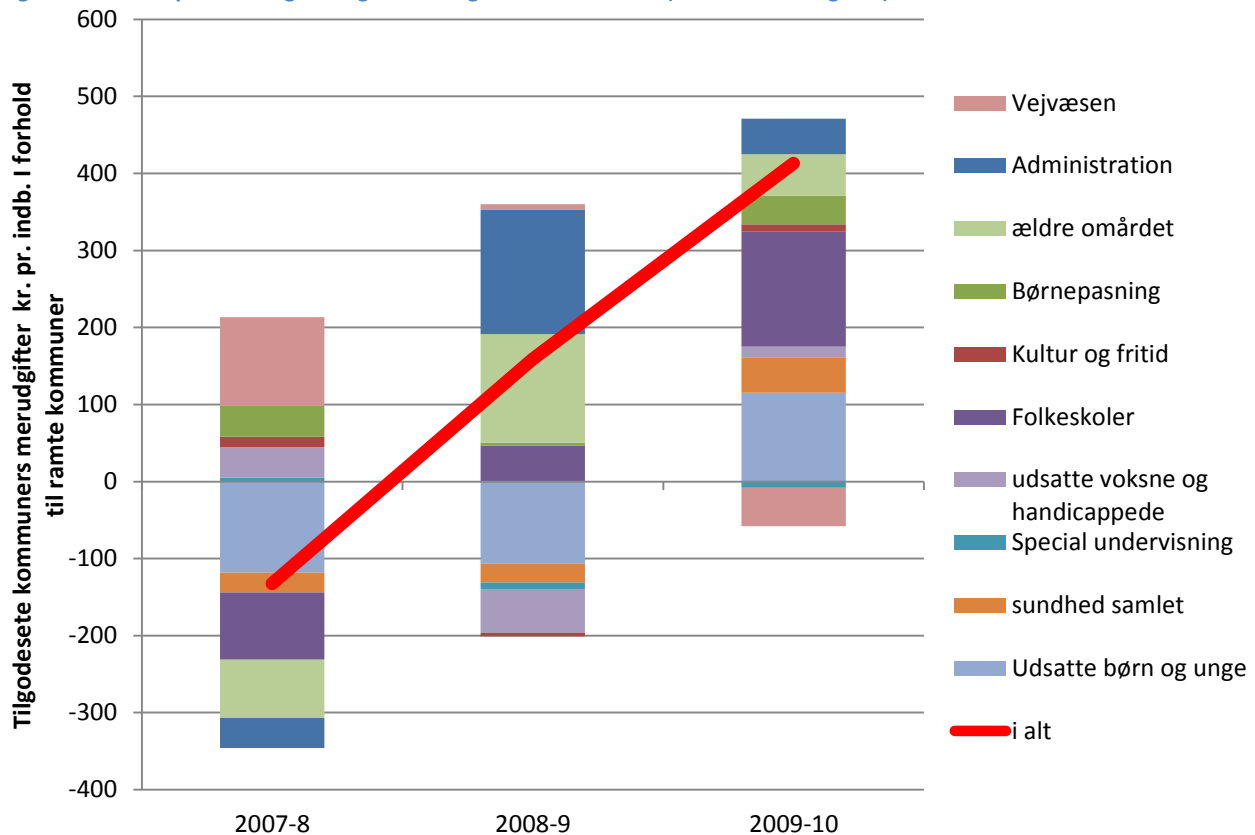
Hvis de tilgodesete kommuner var tilgodeset udligningsmæssigt som følge af reelt stigende sociale udfordringer, ville man formentlig have forventet det modsatte mønster, nemlig at de mest socialt prægede udgifter, udsatte børn og unge, specialundervisning, udsatte voksne og specialundervisning og sundhed ville udvikle sig stærkere i de tilgodesete kommuner.

Analysen viser derimod, at de ramte kommuner ikke blot er ramt af stigende finansiering ved finansieringsreformen begrundet i lavere vurdering af socialt udgiftsbehov, men samtidig ramt af stigende sociale udgifter til overførsler og stigende socialt betingede udgifter til udsatte børn og unge, voksne samt i mindre grad specialundervisning og sundhed.

De tilgodesete kommuner har tilsyneladende ikke haft behov for at anvende de ekstra finansieringsmidler på socialt prægede udgiftsområder, men har derimod kunnet anvende de ekstra finansieringsmidler på mindre socialt prægede udgiftsområder så som vejvæsen og administration.

Den samlede mervækst i de tilgodesete kommuner på 440 kr. pr. indbygger til serviceområderne er særligt sket i 2009 og 2010, hvilket fremgår af følgende [Figur 15](#).

Figur 15 - Forskel på udviklingen i tilgodesete og ramte kommuner (netto serviceudgifter)



I 2008 er udviklingen i de tilgodesete kommuner især højere på vejområdet, medens udviklingen er højere på områderne udsatte børn og unge, folkeskoler og ældre i de ramte kommuner. I alt er udgiftsudviklingen 132 kr. mindre i de tilgodesete kommuner end i de ramte kommuner.

I 2009 er udviklingen i de tilgodesete kommuner især højere på administrationsområder og ældreområdet, medens udviklingen er højere i de ramte kommuner vedr. udsatte børn og unge samt udsatte voksne og handicappede.

I 2010 er udviklingen i de tilgodesete kommuner især højere på folkeskoleområdet og udsatte børn og unge.

Foranstående udgifter er alle beregnet pr. indbygger.

Hvorvidt forskellene i udvikling skyldes vækst i udgifter eller besparelser i udgifter pr. indbygger vil fremgå af de efterfølgende analyser.

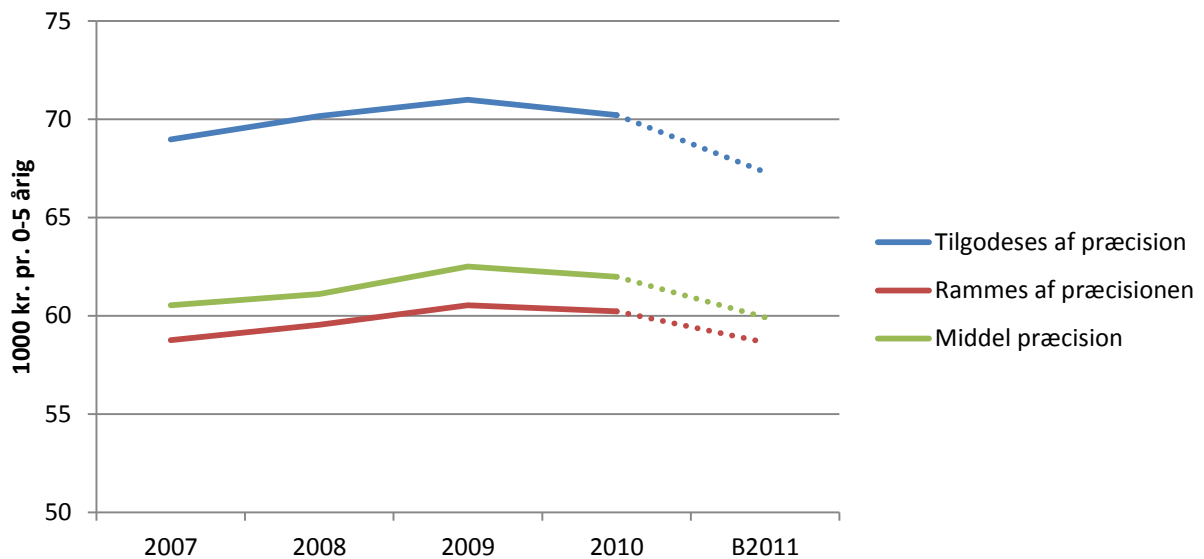
I det følgende belyses endvidere udviklingen på de enkelte udgiftsområder opgjort pr. relevante befolkningsgrupper for herved at kontrollere for forskellig udvikling, som kunne skyldes demografiske forskydninger.

Børnepasning

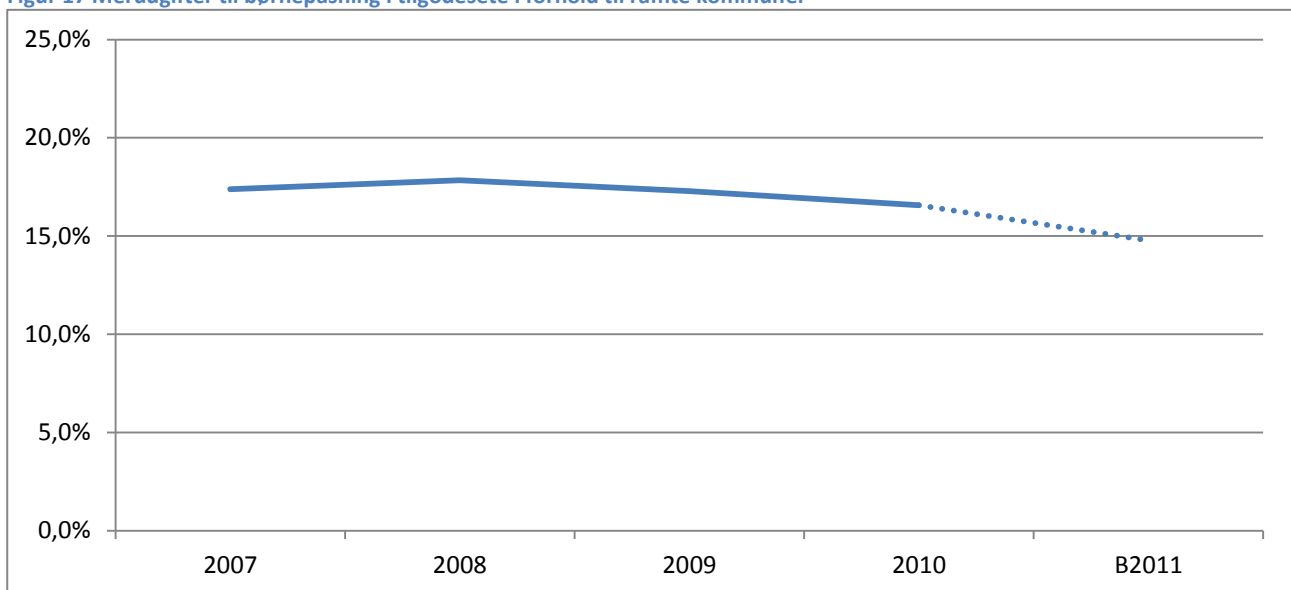
Omregnet pr. 0-6 årig ligger udgifterne væsentligt højere i de tilgodesete kommuner end i de ramte kommuner (15-20 %), idet forskellen dog er mindsket siden 2008. Ramte kommuner har i hele perioden lavere udgiftsniveau end øvrige kommuner.

Ifølge budget 2011 ventes besparelser på børnepasning i alle tre kommune-grupper. Niveaulet i de tilgodesete kommuners udgifter reduceres til 15 % over de ramte kommuners niveau i 2011.

Figur 16 Udgifter til børnepasning pr. 0-6 årig



Figur 17 Merudgifter til børnepasning i tilgodesete i forhold til ramte kommuner

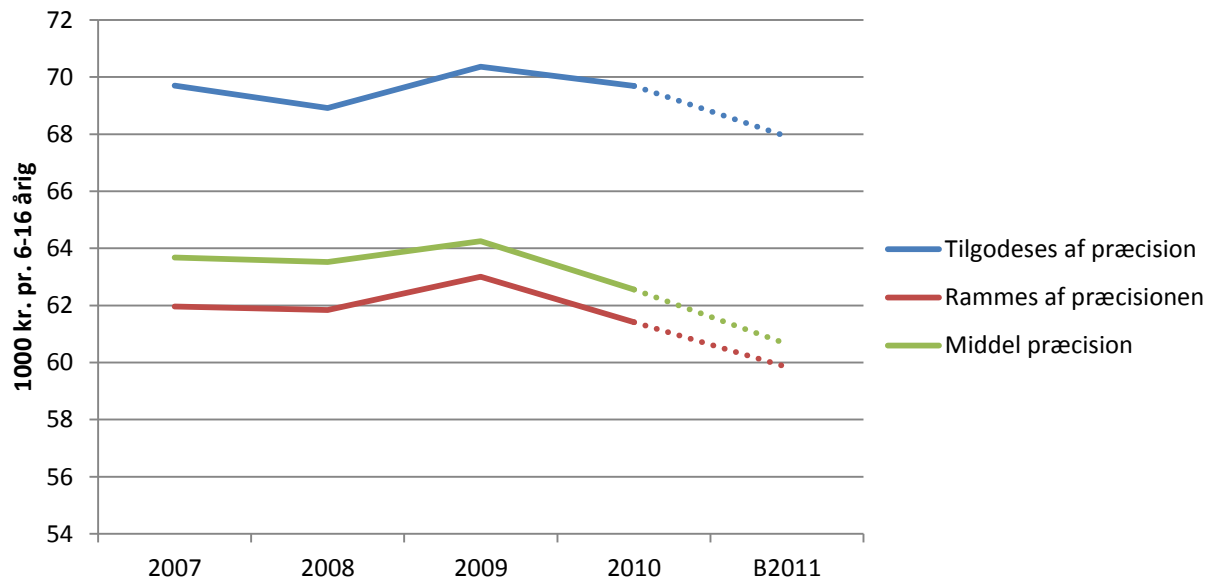


Folkeskoler

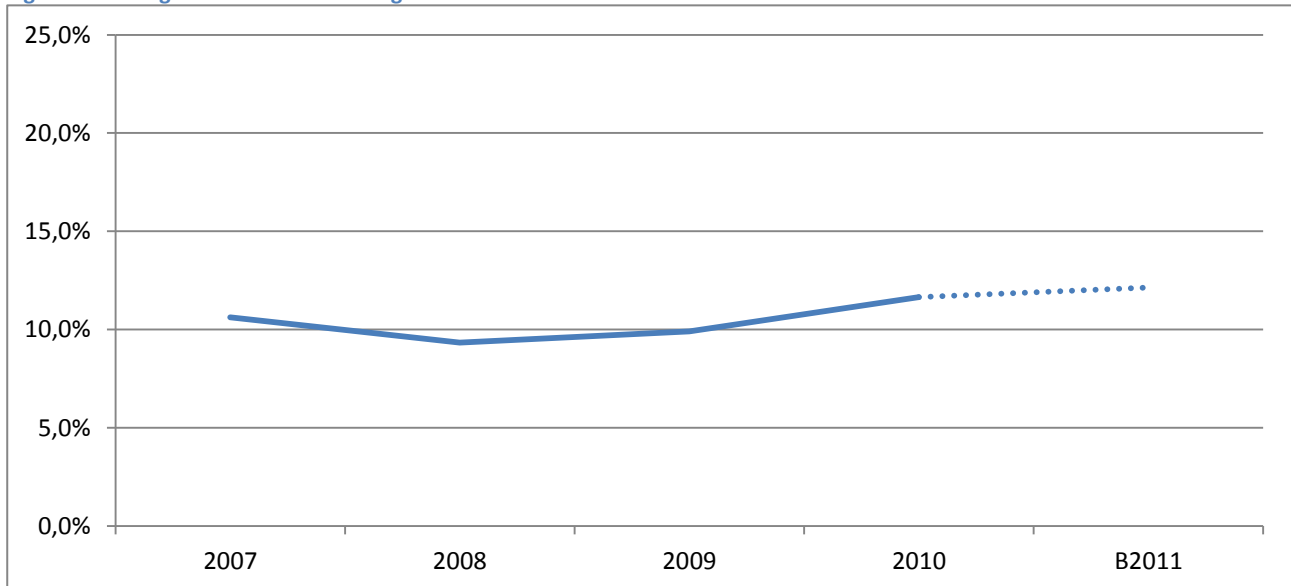
Omregnet pr. 7- 16 årig er udgifterne til folkeskoler konstant højere i tilgodesete kommuner end i ramte kommuner (ca. 10 %) og med stigende niveauforskel. De ramte har også lavere udgiftsniveau end øvrige kommuner.

Ifølge budget 2011 gennemføres besparelser i alle kommunegrupper, idet niveauforskellen mellem tilgodesete og ramte kommuner øges svagt.

Figur 18 Udgifter til folkeskoler pr. 7-16 årig



Figur 19 Merudgifter til folkeskoler i tilgodesete i forhold til ramte kommuner

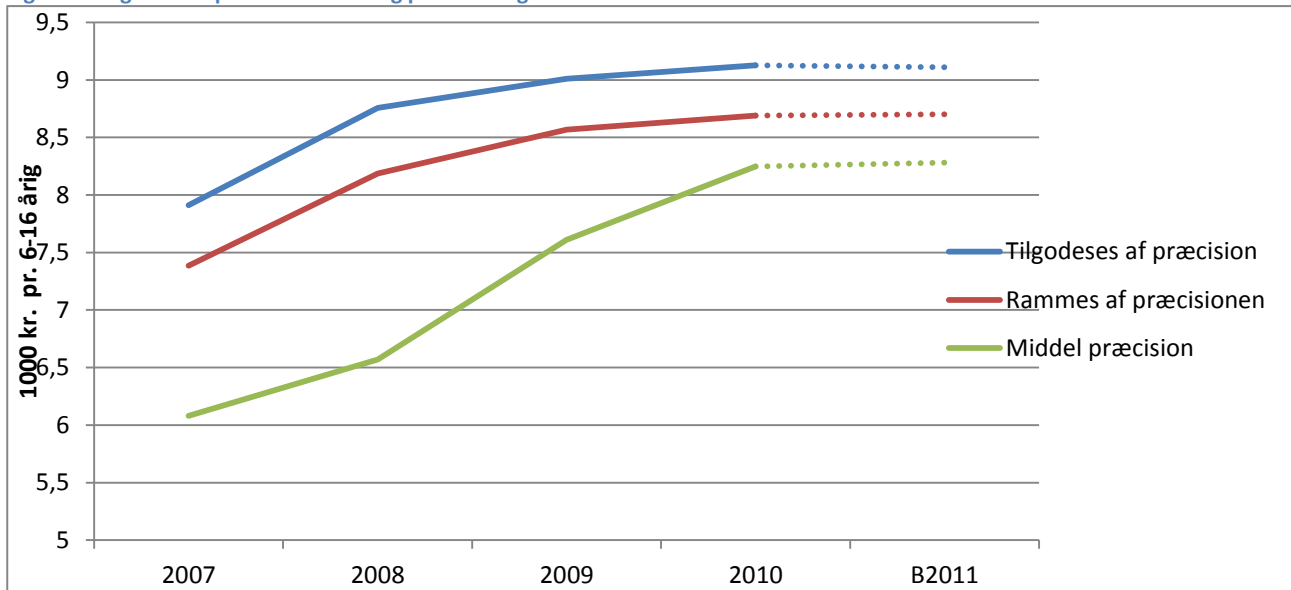


Special undervisning

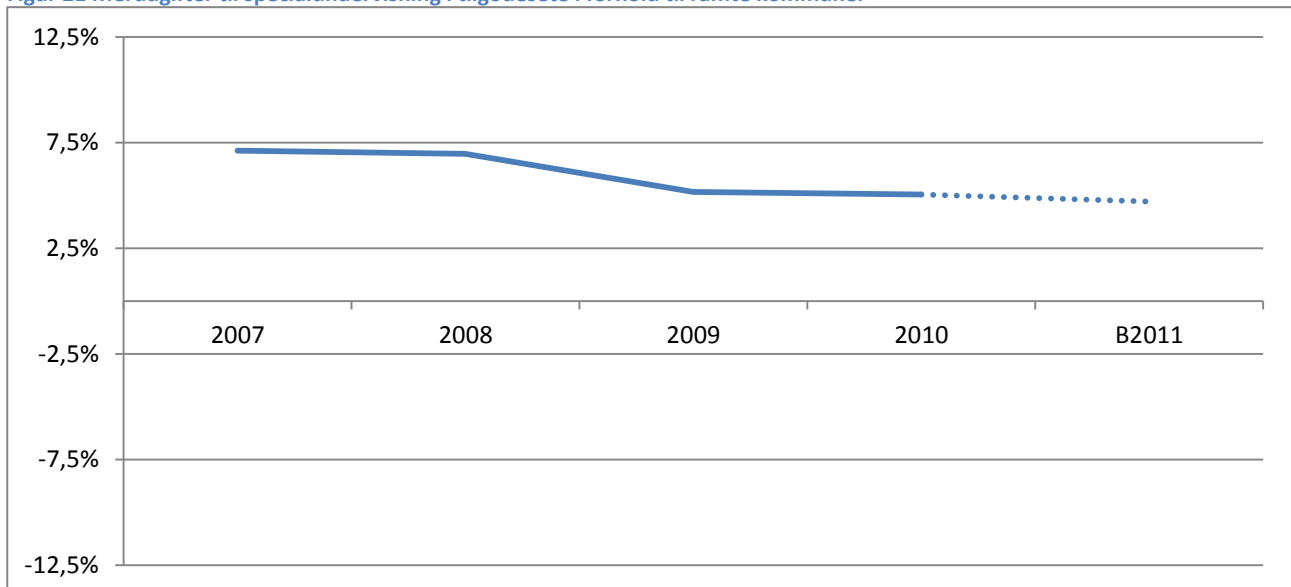
Udgifterne til specialundervisning pr. 6-16 årig er ca. 7 % højere i tilgodesete end i ramte kommuner og endnu højere end i øvrige kommuner. I 2009 og 2010 øges udgifterne mere i ramte end tilgodesete kommuner. Største vækst i specialundervisning ses i kommuner, som er mindre påvirkede af præcisionen i det sociale udgiftsbehov.

I budget 2011 fastholdes forskellen fra 2010 nogenlunde uændret.

Figur 20 Udgifter til specialundervisning pr. 7-16 årig



Figur 21 Merudgifter til specialundervisning i tilgodesete i forhold til ramte kommuner

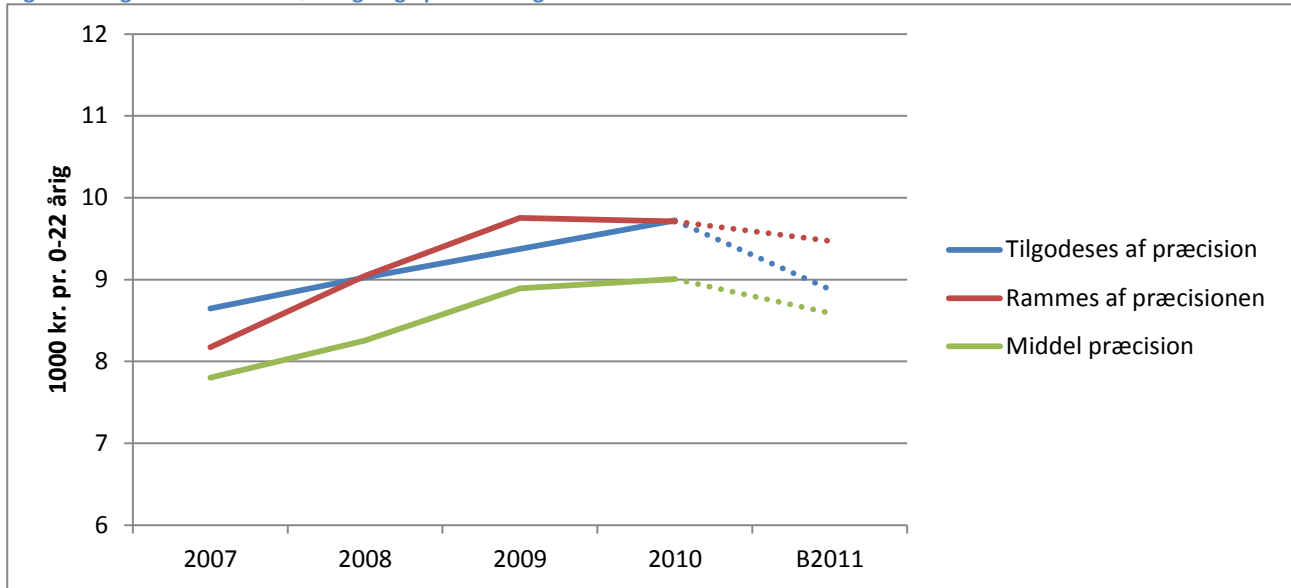


Udsatte børn og unge

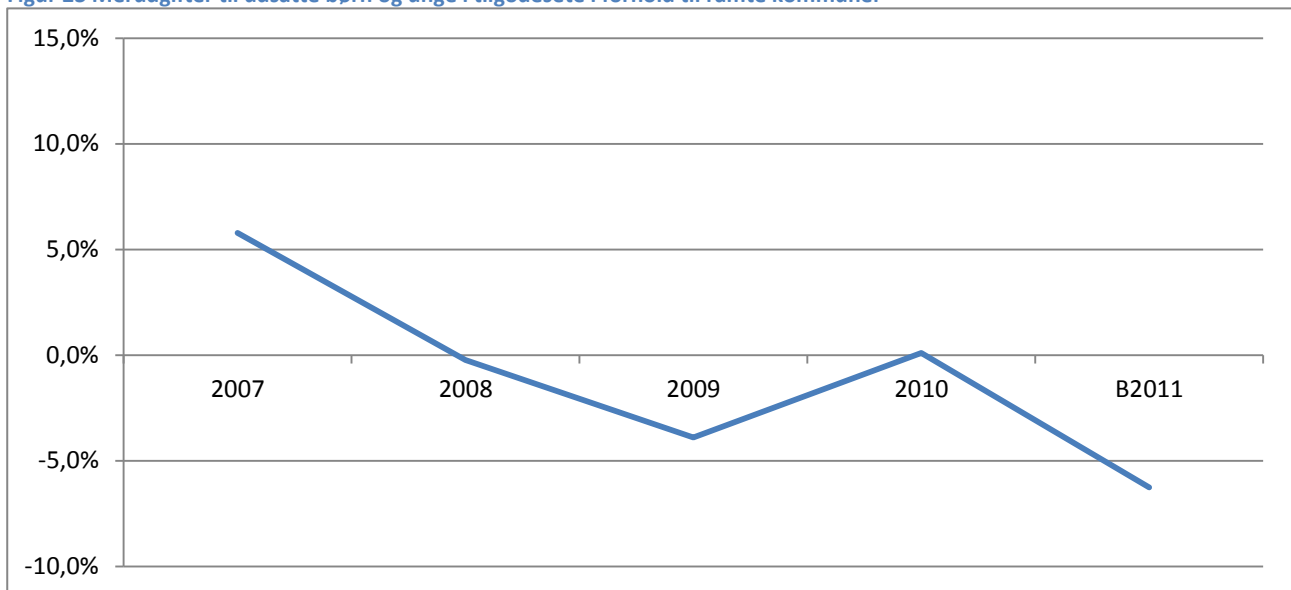
Udgifterne til udsatte børn og unge pr. 0-22 årig har udviklet sig stærkere i de ramte kommuner end i de tilgodesete kommuner og øvrige kommuner.

Fra 2007-9 er væksten større i de ramte kommuner end i de tilgodesete. I 2010 bremser væksten i de ramte kommuner, medens udgifterne fortsat stiger i de tilgodesete kommuner. De tilgodesete kommuner budgetterer derimod med de største besparelser i 2011, hvor niveauet er mere end 5 % under niveauet i de ramte kommuner.

Figur 22 Udgifter til udsatte børn og unge pr. 0-22 årig



Figur 23 Merudgifter til udsatte børn og unge i tilgodesete i forhold til ramte kommuner

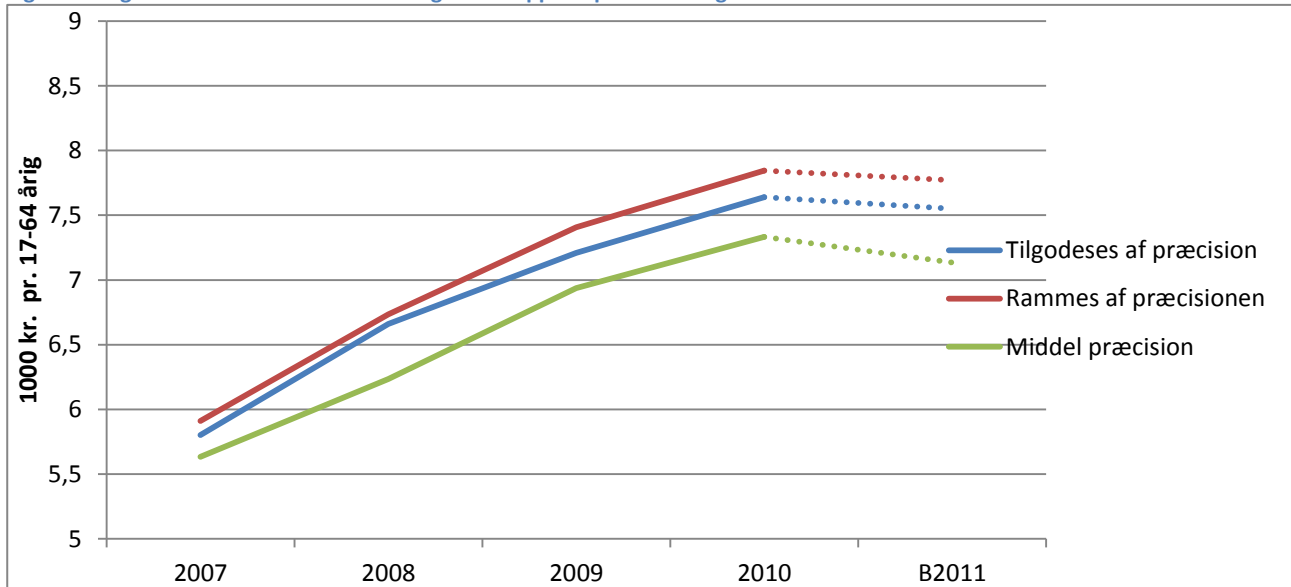


Udsatte voksne og handicappede

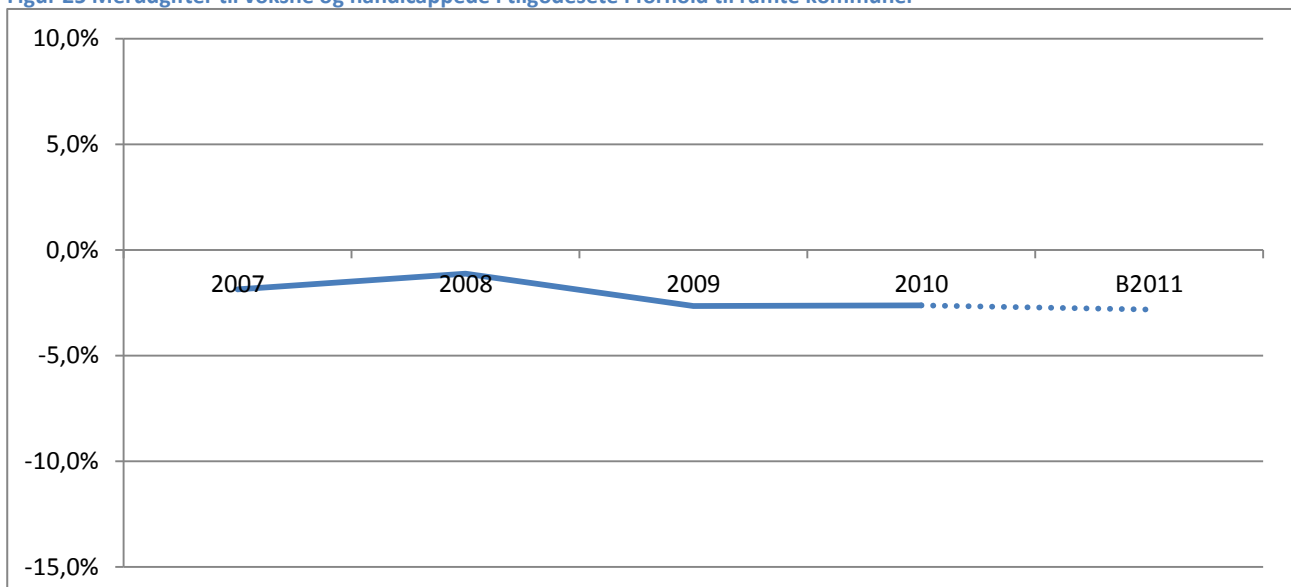
Der er i 2007 ikke væsentlig forskel på udgifterne til udsatte voksne i de tre kommunegrupper.

Udgifterne i de tilgodesete kommuner ligger lidt under udgifterne i de ramte kommuner i hele perioden, idet udviklingen i de tilgodesete kommuner bremses lidt mere i 2009 end i de ramte og mindrepåvirkede kommuner. Niveauet forventes at fortsætte i 2011.

Figur 24 Udgiftsniveau til udsatte voksne og handicappede pr. 18-64 år



Figur 25 Merudgifter til voksne og handicappede i tilgodesete i forhold til ramte kommuner

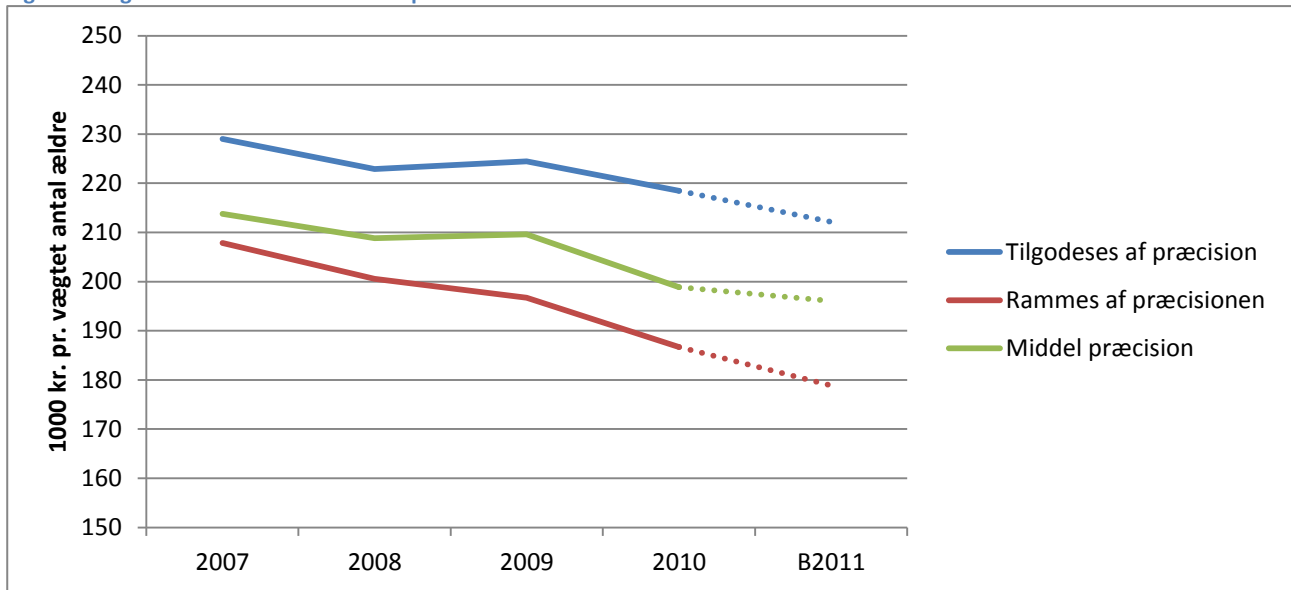


Ældre området

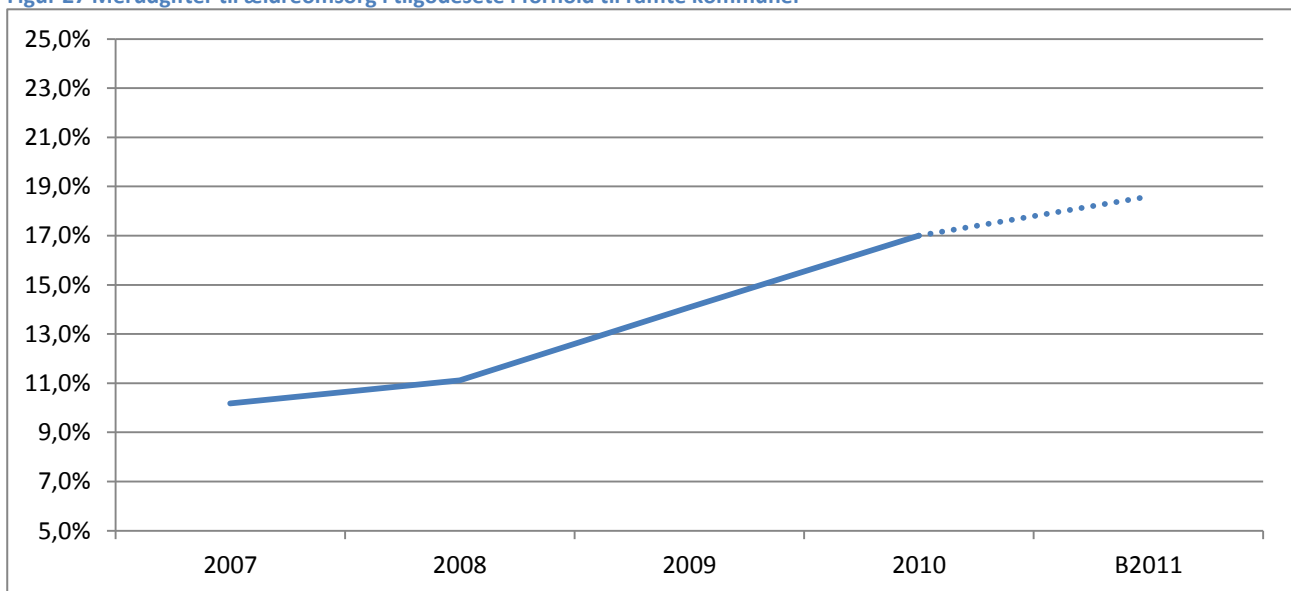
Udgifterne til ældre pr. vægtet ældreenhed²⁹ ligger højere i tilgodesete kommuner end i de ramte kommuner, hvis udgifter også er lavere end de øvrige kommuner. I alle tre kommunegrupper er udgifterne i faste priser faldende. Besparelserne er størst i de ramte kommuner.

Hermed er merudgifterne i de tilgodesete kommuner i forhold til ramte kommuner vokset fra 11 % i 2007 til 18 % i 2010, og ventes ifølge budget 2011 at stige til 20 %.

Figur 26 Udgiftsniveau til ældreområder pr. ældreenhed



Figur 27 Merudgifter til ældreomsorg i tilgodesete i forhold til ramte kommuner

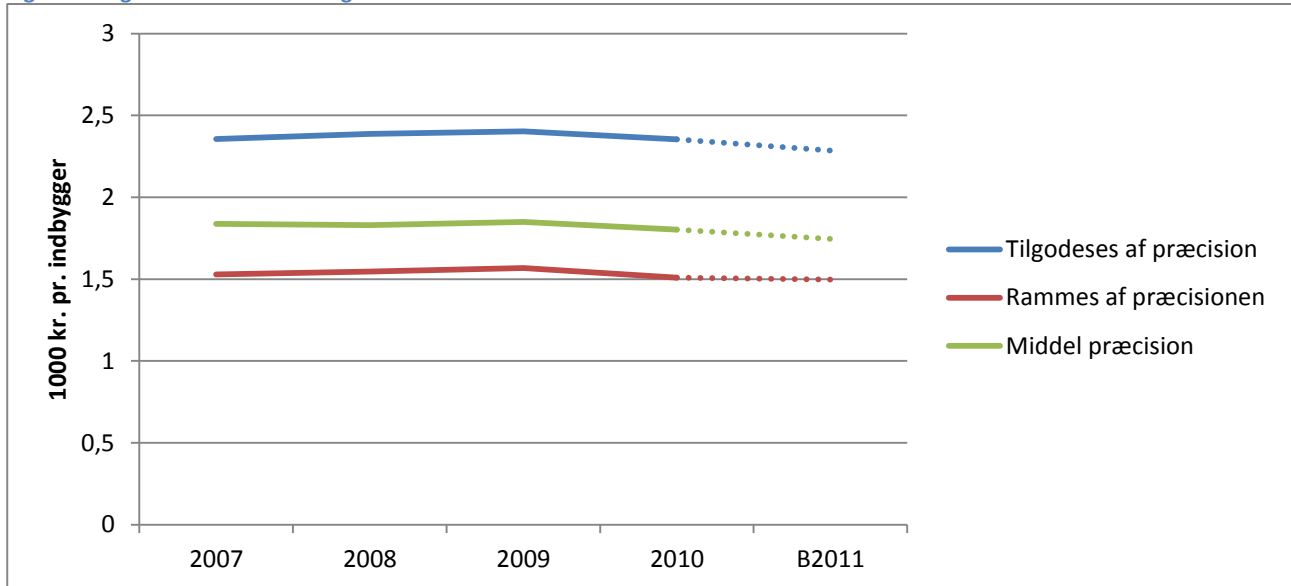


²⁹ Ældreudgifterne retter sig imod de 65 årige og derover. Udgiftsbehovet er meget afhængigt af aldersfordelingen. Derfor er udgifterne normeret med et beregnet antal ældreenheder ud fra beregnet udgift til ældreomsorg på aldersgrupper i tilskudsbetænkningen 2011, således at 85+ årige vægter 39%, 75-84 årige vægter 34%, 65-74 årige vægter 18% og 40-64 årige vægter 9% af de samlede udgifter.

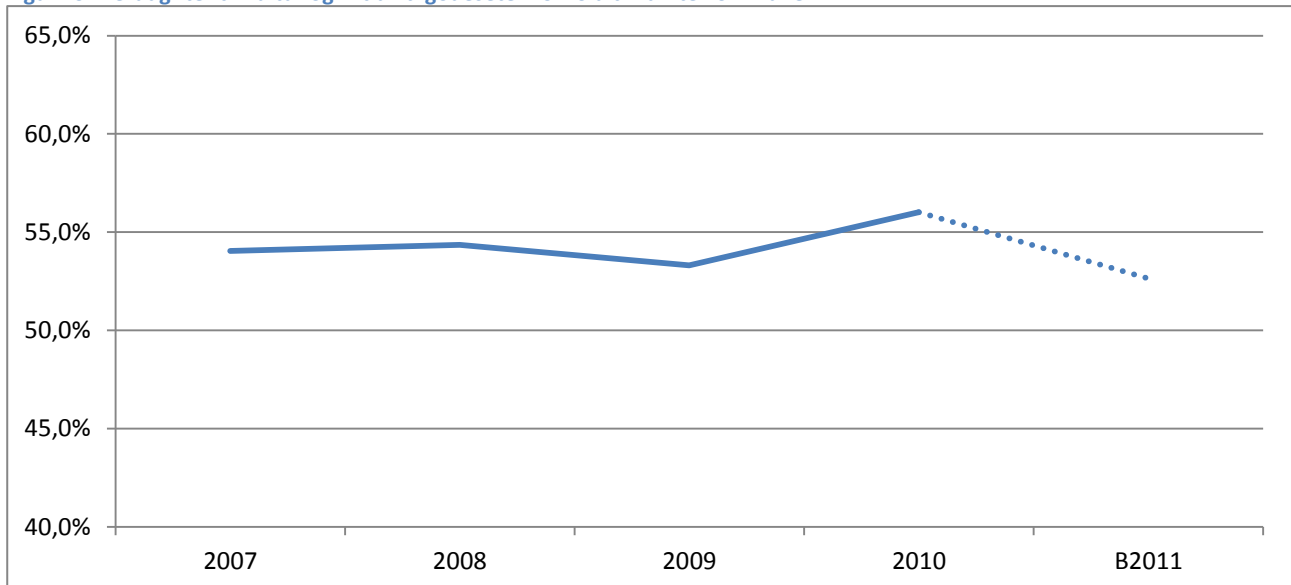
Kultur og fritid

Udgifterne til kultur og fritid, herunder biblioteker er i hele perioden godt 50 % højere i de tilgodesete kommuner end i de ramte kommuner og også højere end øvrige kommuner. Udgiftsniveauet ligger især højere i 2010, medens merudgifterne begrænses lidt i 2011.

Figur 28 Udgiftsniveau til Kultur og fritid



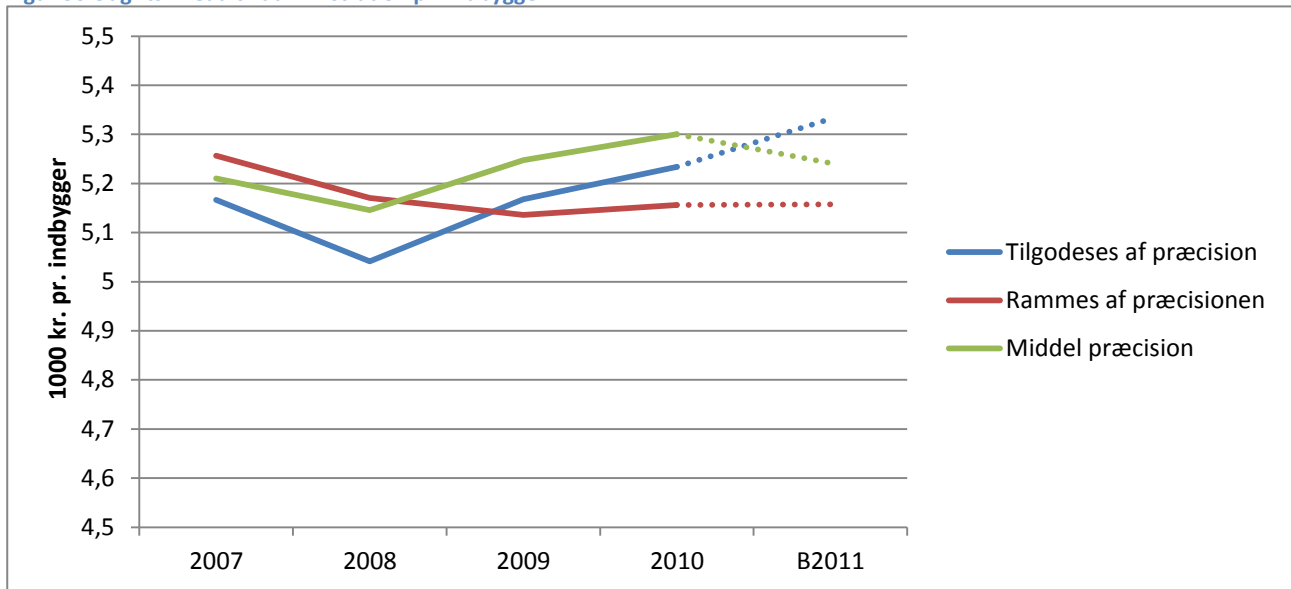
Figur 29 Merudgifter til kultur og fritid i tilgodesete i forhold til ramte kommuner



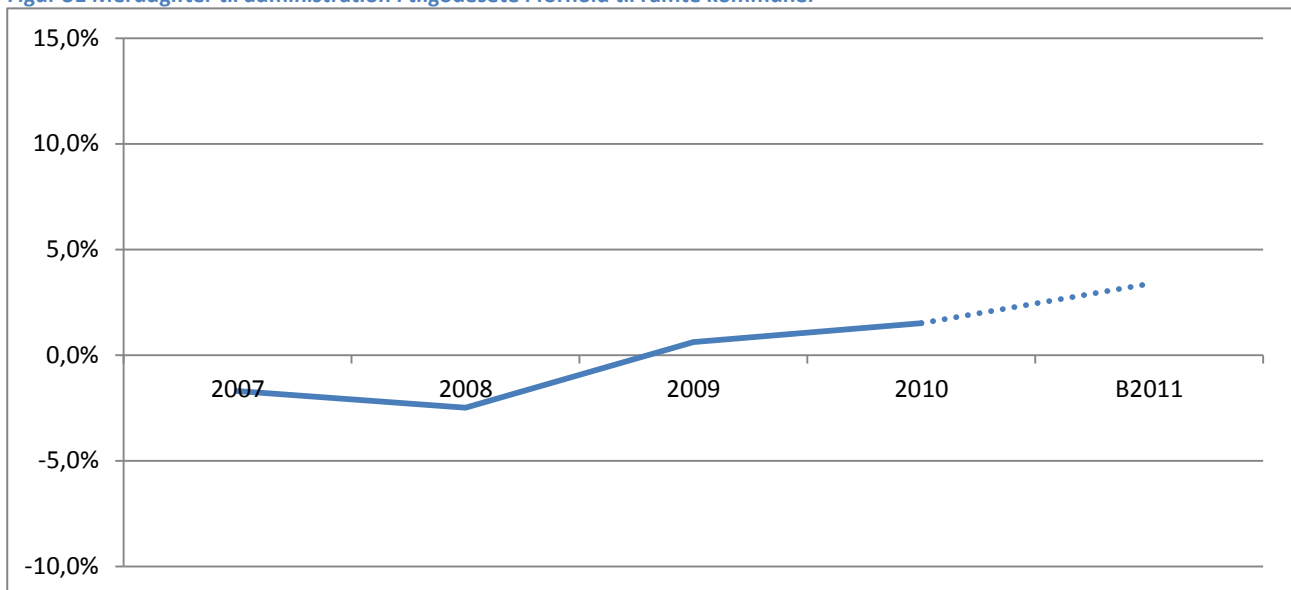
Administration

Udgifterne til administration lå i 2007 og 2008 lavere i de tilgodesete end i de ramte kommuner og øvrige kommuner. Medens udgifterne i de ramte kommuner er faldende frem til 2009, hvorefter niveauet er nogenlunde uændret, har de tilgodesete kommuner stigende administrationsudgifter fra 2008-2010 og forventer fortsat stigende udgifter i 2011. De mindre påvirkede kommuner har ligeledes stigende udgifter frem til 2010, men forventer besparelser i 2011.

Figur 30 Udgiftsniveau til administration pr. indbygger



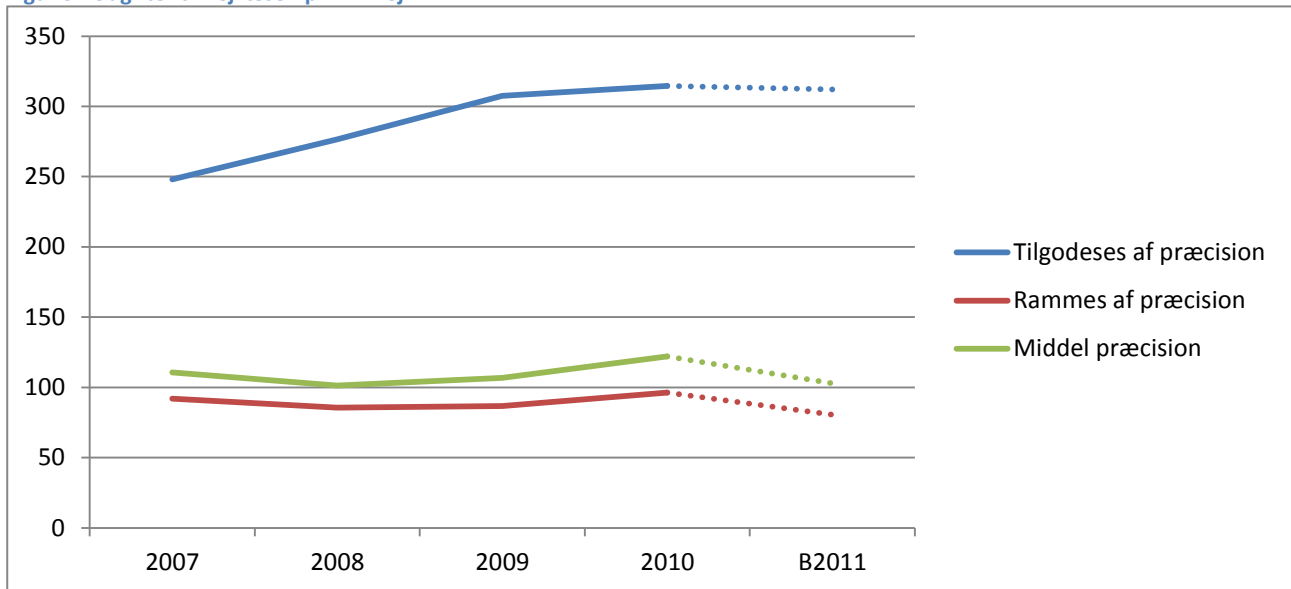
Figur 31 Merudgifter til administration i tilgodesete i forhold til ramte kommuner



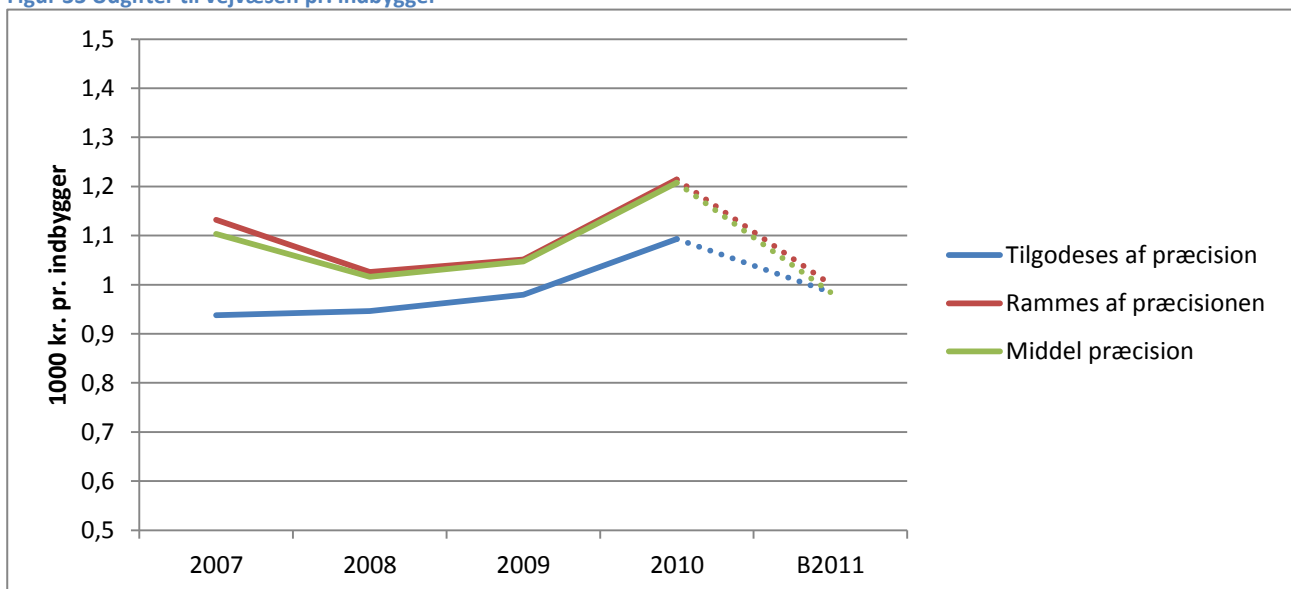
Vejvæsen

Udgifterne til vejvæsenet opgjort pr. km vej ligger langt højere i de tilgodesete kommuner end i ramte kommuner og øvrige kommuner. Opgøres udgiften derimod pr. indbygger ligger udgiften lavere. Forskellen mellem de to opgørelser skyldes, at vejudgiften pr. km vej er større i storbyerne som følge af højere trafikbelastning, medens den er lavere pr. indbygger, som følge af færre km vej at vedligeholde pr. indbygger. Derfor vises begge opgørelser.

Figur 32 Udgifter til vejvæsen pr. km vej

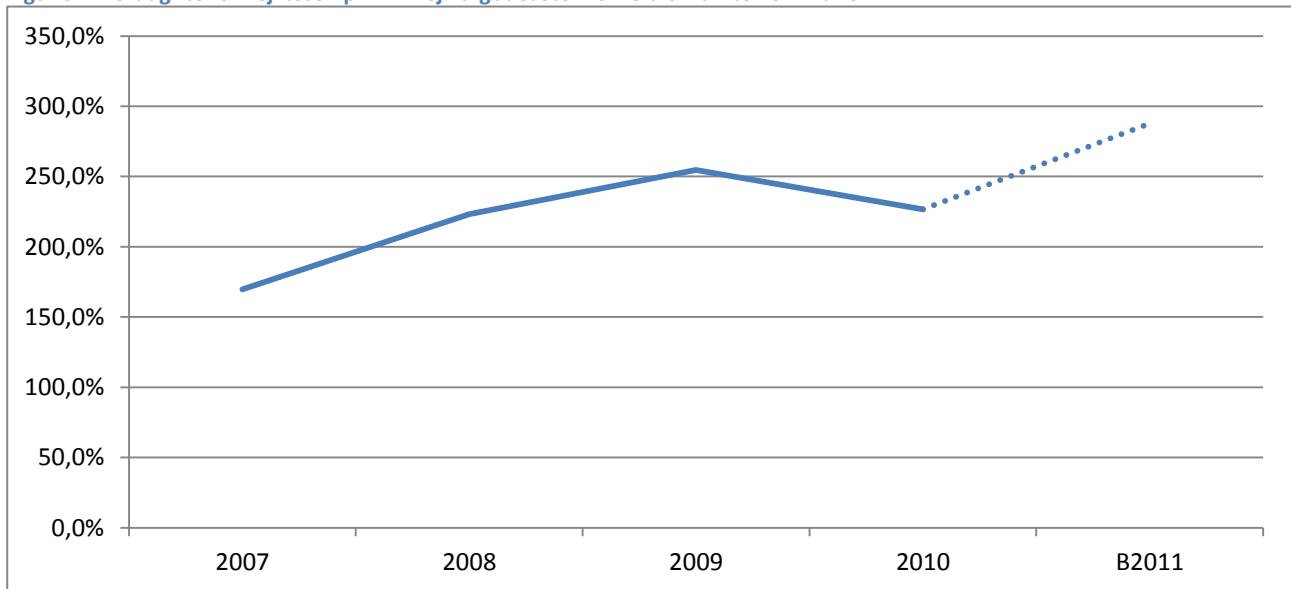


Figur 33 Udgifter til vejvæsen pr. indbygger

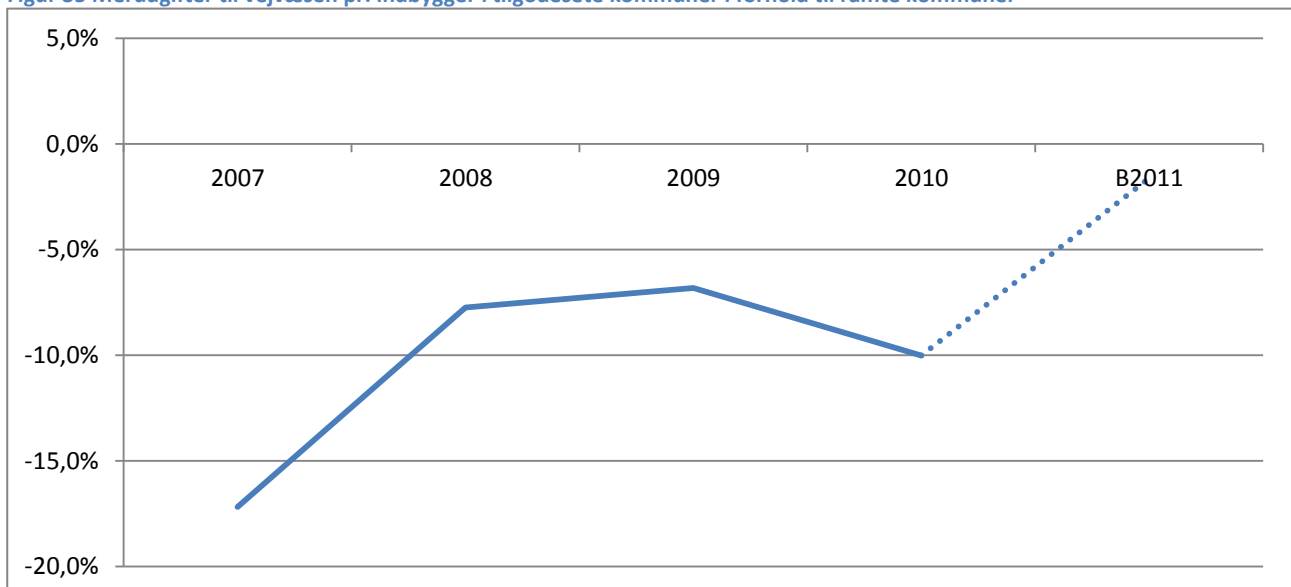


Det interessante er her ikke, hvilken normering, der er mest velegnet, men derimod at udgifterne pr. normeringsenhed – uanset om det er pr. km vej eller pr. indbygger – er steget væsentligt mere i de tilgodesete kommuner end i de ramte kommuner. De ramte kommuner og de mindre påvirkede kommuner budgetterer med større besparelser i 2011 end de tilgodesete kommuner.

Figur 34 Merudgifter til vejvæsen pr. km vej i tilgodesete i forhold til ramte kommuner



Figur 35 Merudgifter til vejvæsen pr. indbygger i tilgodesete kommuner i forhold til ramte kommuner



Oversigt over udviklingen på enkelte serviceområder

I Tabel 4 gives et overblik over de foregående væsentligste udgiftsområder, opgjort ved den procentvise niveau i tilgodesete kommuner i forhold til ramte kommuner. Værdierne er således identiske med de viste procenter for merudgifter i graferne på de foregående sider.

Værdierne er farvekodet for at fremme overblikket over forskelle i udgiftsniveau.

Tabel 4 Merudgifter i tilgodesete kommuner 2007-2011 under hensyn til demografi

	R 2007	R 2008	R 2009	R 2010	B2011
Administration	-1,7%	-2,5%	0,6%	1,5%	3,4%
Kultur og fritid	54,0%	54,4%	53,3%	56,0%	52,6%
Børnepasning	17,4%	17,8%	17,3%	16,6%	14,8%
Folkeskoler	10,6%	9,3%	9,9%	11,6%	12,1%
Special undervisning	7,1%	7,0%	5,2%	5,0%	4,7%
sundhed samlet	10,3%	9,1%	7,5%	8,7%	8,2%
Udsatte børn og unge	5,8%	-0,2%	-3,9%	0,1%	-6,3%
Vejvæsen/indb.	-17,2%	-7,7%	-6,8%	-10,0%	-1,6%
Vejvæsen/km vej	169,7%	223,2%	254,6%	226,7%	287,7%
Udsatte voksne og handicappede	-1,9%	-1,1%	-2,7%	-2,6%	-2,8%
Ældre området	10,2%	11,1%	14,1%	17,0%	18,6%

Det fremgår af tabellen, at udgiftsniveauet i de tilgodesete kommuner generelt over årene er højere på områderne kultur og fritid, børnepasning, ældre og folkeskoler. På vejområdet er udgiftsniveauet meget højere eller lidt lavere afhængig af valgt normeringsenhed.

De ramte kommuner har på den anden side lidt højere udgifter til udsatte voksne og i en del af årene udsatte børn og unge.

Denne analyse belyser ikke, hvorvidt disse forskelle i udgiftsniveauer generelt set er velbegrundede. Der kan være forskelle i sociale behov eller andre behovsmæssige forhold.

Fokus er her kommunernes tilpasning til de ændrede økonomiske vilkår, som udmønter sig i niveauforskydningerne fra 2007 – 2011.

Spørgsmålet er, hvis niveauforskellene i 2007 faktisk er velbegrundede ud fra behovsforskelle eller økonomisk formåen i udgangssituationen, hvordan har de tilgodesete kommuner så udviklet sig i forhold til de ramte kommuner.

I følgende Tabel 5 er beregnet, hvordan udviklingen har været i de tilgodesete kommuner i forhold til, hvis de havde udviklet sig ligesom de ramte kommuner – svarende til, hvis niveauforskellene i regnskab 2007 havde været fastholdt ud i alle årene.

Denne forskel mellem hvordan de tilgodesete kommuner og de ramte kommuner har udviklet sig, viser, hvor forskelligt de to kommunegrupper har tilpasset sig de ændrede økonomiske vilkår.

For at give et måske mere forståeligt indtryk af den økonomiske størrelsesorden heraf, er forskellene i udviklingen i de tilgodesete kommuner og de ramte kommuner omregnet til tusinde kroner for en gennemsnitskommune på 50.000 indbyggere og med gennemsnitlig aldersfordeling. For vejområdet er anvendt opgørelsen pr. indbygger.

Værdierne er farvekodet for at fremme overblikket over forskellen i udgiftsudvikling i de tilgodesete og ramte kommuner.

Table 5 Forskel i udgiftsudvikling 2007-11 mellem tilgodesete og ramte kommuner omregnet til 1000 kr. for en gennemsnitskommune på 50.000 indbyggere

	2007-8	2008-9	2009-10	2007-10	2010-11	2007-11
Administration	-2.032	8.022	2.317	8.307	4.791	13.098
Kultur og fritid	244	-816	2.060	1.488	-2.533	-1.046
Børnepasning	950	-1.152	-1.514	-1.716	-3.578	-5.294
Folkeskoler	-5.765	2.482	7.785	4.501	1.967	6.468
Special undervisning	-87	-1.105	-94	-1.286	-214	-1.500
sundhed samlet	-1.811	-2.621	1.896	-2.536	-775	-3.312
Udsatte børn og unge	-7.665	-5.635	5.528	-7.772	-8.294	-16.067
Vejvæsen	4.839	603	-1.093	4.350	3.436	7.786
Udsatte voksne og handicappede	1.526	-3.311	-4	-1.789	-475	-2.263
Ældre området	3.531	10.832	9.493	23.856	4.314	28.170
I alt	-6.271	7.300	26.374	27.403	-1.361	26.042

Fra 2007-8 voksede udgifterne for en tilgodeset gennemsnitskommune på 50.000 indbyggere 6,3 mio. kr. mindre end i en tilsvarende ramt kommune. I de ramte kommuner udviklede udgifterne sig især stærkere end de tilgodesete kommuner på udgiftsområderne udsatte børn og unge og folkeskoler, medens de tilgodesete havde stærkere udvikling i udgifterne til vejvæsen og ældre.

Fra 2008 til 2009 voksede udgifterne i den tilgodesete gennemsnitskommune på 50.000 indbyggere med 7,3 mio.kr. mere end i den tilsvarende ramte kommune. Merudviklingen i de tilgodesete kommuner skete især på udgiftsområderne administration (8,0 mio. kr.) og ældre (10,8 mio. kr.). Dette modvirkes delvis af at den ramte kommune igen havde større udvikling i udgifterne til udsatte børn og unge og nu også til udsatte voksne og handicappede.

Fra 2009-2010 voksede udgifterne på de fleste områder mere i den tilgodesete gennemsnitskommune. Størst var mervæksten på ældreområdet (9,5 mio. kr.), men også udviklingen vedr. folkeskole (7,8 mio. kr.) og udsatte børn og unge (5,5 mio. kr.) er stærkere end i de ramte kommuner. Den samlede mervækst er på 26,4 mio. kr. i forhold til en tilsvarende ramt kommune på 50.000 indbyggere.

Samlet har de regnskabsmæssige udgifter udviklet sig 27,4 mio. kr. mere i de tilgodesete kommuner end i de ramte kommuner fra 2007-2010, idet pengene er især anvendt på ældreområdet, administration, folkeskoler og vejvæsen.

Fra regnskab 2010 til budget 2011 er der samlet set kun mindre forskel i udgiftsudviklingen i tilgodesete og ramte kommuner, men udgiftsudviklingen er væsentlig forskellig opdelt på sektorer. De tilgodesete

kommuner har stærkere udvikling i udgifterne til administration, ældre og vejvæsen, medens de ramte kommuner har stærkere udvikling i udgifterne til udsatte børn og unge, børnepasning og kultur og fritid.

Samlet set over årene 2007-2011 har de tilgodesete kommuner en vækst på 26,0 mio. kr. mere pr. 50.000 indbyggere, end de ramte kommuner. Heraf er største vækst på ældreområdet med 28,2 mio. kr., efterfulgt af administrationsområdet med 13,1 mio. kr., vejvæsen med 7,8 mio. kr. og folkeskoler med 6,5 mio. kr. Derimod har de tilgodesete kommuner fra 2007 til 2011 lavere udgiftsudvikling til udsatte børn og unge på 16,0 mio. kr., børnepasning 5,3 mio. kr., sundhed 3,3 mio. kr. og udsatte voksne og handicappede 2,3 mio. kr. – alt sammen opgjort for en gennemsnitskommune på 50.000 indbyggere.

Den samlede udvikling svarer til ca. 730 mio. kr. lavere udgiftsudvikling i de ramte kommuners 1,4 mio. indbyggere i forhold til de tilgodesete kommuner.

Dette afsnit har vist, at efter hensyntagen til demografisk udvikling har de tilgodesete kommuner fra regnskab 2007 til regnskab 2010 og videre til budget 2011 haft en højere udvikling i serviceudgifterne end de ramte kommuner og at dette især er knyttet til udgiftsområderne ældre, administration, og vejvæsen.

Derimod har de tilgodesete kommuner haft en mindre vækst end i de ramte kommuner i udgifterne til udsatte børn og unge og udsatte voksne.

Den højere udvikling i serviceudgifterne i tilgodesete kommuner er således ikke specielt knyttet til de serviceområder, som særligt kunne formodes påvirket af sociale forhold. Tværtimod har den højeste vækst været på udgiftsområder, som i særlig grad er påvirket af finansieringsvilkårene. De 6 østjyske kommuner har vist, at omfanget af økonomiske ressourcer især påvirker udgiftsniveauet til folkeskole, administration, ældre³⁰.

Den højere udvikling i serviceudgifterne i de ramte kommune er derimod især knyttet til de serviceområder, som man ville forvente påvirket af sociale forhold.

Tilpasningen til de ændrede finansieringsvilkår som følge af manglende præcision i beregningen af det socioøkonomiske udgiftsbehov efter finansieringsreformen har således givet anledning til betydelig forskel i udgiftsudviklingen i kommunerne, idet den beregnede forskel på samlet 730 mio. kr. i udgiftsudvikling mellem tilgodesete kommuner og ramte kommuner er et betydeligt beløb set i lyset af kommunernes udgiftsudvikling i forhold til servicerammerne i de senere år.

³⁰ Jf. De 6 østjyske kommunes rapport, Ressourcevariables betydning for regressionsanalyser, side 29.

Udgiftsbehov

Side 22 vistes den flerårige udvikling i det beregnede udgiftsbehov. I perioden siden finansieringsreformen kan det beregnede udgiftsbehov ændres som følge af befolkningsforskydning eller som følge af udviklingen i det socioøkonomiske indeks.

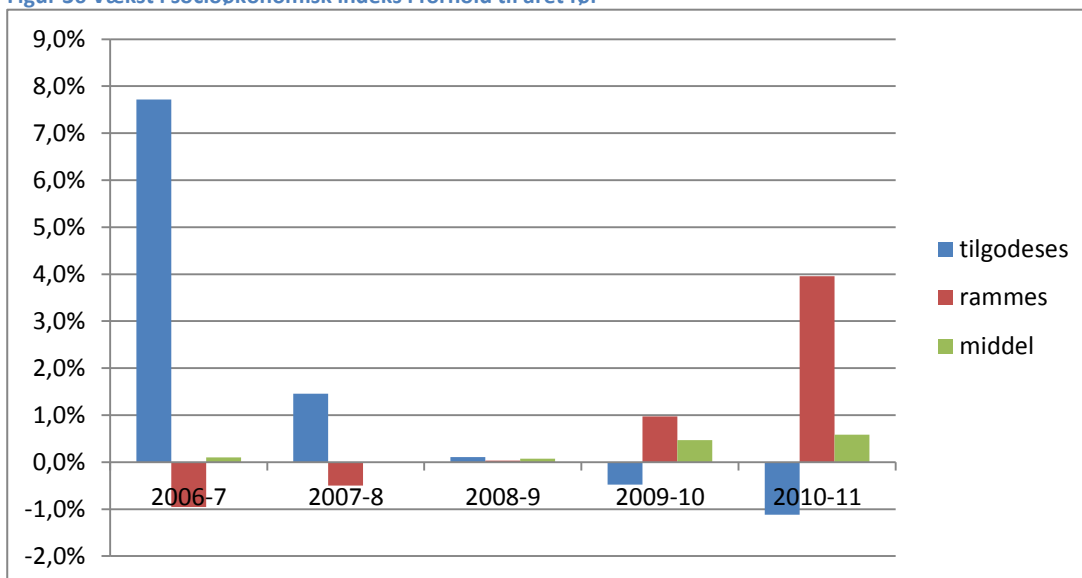
I foregående afsnit er udgifterne vurderet pr. indbygger i de respektive befolkningsgrupper. De fundne udviklingstræk kan derfor ikke skyldes udvikling i befolkningstal i disse grupper.

Tilbage står spørgsmålet, om udviklingen kan skyldes forandringer i det socioøkonomiske indeks.

Den flerårige udvikling i det socioøkonomiske indeks, side 24, tydede ikke på, at det socioøkonomiske udgiftsbehov havde ændret sig væsentligt i perioden 2007-2011.

I **Figur 36** vises vækstprocenter i det socioøkonomiske indeks i forhold til året før.

Figur 36 Vækst i socioøkonomisk indeks i forhold til året før



Figuren viser, at de tilgodesete kommuner fik opskrevet deres socioøkonomiske indeks ganske betydeligt fra 2006-7.

Væksten i det socioøkonomiske indeks i de tilgodesete kommuner fra 2007-8 hænger sammen med udvikling i sociale forhold 2-3 år tidligere, som følge af den manglende aktualitet i det socioøkonomiske indeks. Man må formode at udvikling i sociale forhold 1-2 år før kommunalreformen allerede var slået igennem i de tilgodesete kommuners udgiftsside inden kommunalreformen og dermed ikke kan bidrage til forståelse af udgiftsudviklingen fra 2007-11, som gennemfået i forrige afsnit.

De ramte kommuner har væksten i det socioøkonomiske indeks fra 2009-10 og især fra 2010-11. Væksten ses især blandt de udkantskommuner, som er i gruppen af ramte kommuner. Også denne vækst er baseret på udvikling i sociale forhold 2-3 år tidligere, i dette tilfælde de første par år efter kommunalreformen.

Dette stemmer tendensmæssigt med den udgiftsudvikling, som konstateredes i forrige afsnit, idet de ramte kommuner netop fra 2007-8 og 2008-9 havde betydeligt højere vækst i de socialt betingede udgifter til udsatte børn og unge samt udsatte voksne og handicappede, end man havde i de tilgodesete kommuner.

Udviklingen i det socioøkonomiske indeks kan således i et eller andet omfang forklare, hvorfor de ramte kommuner har højere vækst i de socialt påvirkelige udgiftsområder, men kan derimod ikke bidrage med forklaring på, hvorfor de tilgodesete kommuner fra 2007-2010 og 2011 har betydelig større vækst i de mindre socialt betingede udgifter til administrationsområdet, ældreområdet og vejområdet, samt i mindre omfang folkeskoleområdet.

Tværtimod kunne man ud fra udviklingen i værdierne i det sociale indeks have forestillet sig at de ramte kommuner også kunne have mervækst i enkelte af serviceområderne, i det omfang der kunne være tale om socialt betingede effekter. Ud fra tidligere undersøgelser kunne dette eksempelvis gælde folkeskoleområdet.

Når det netop er de tilgodesete kommuner, som har mervækst på serviceområderne skal udviklingen derfor forklares ved, at de tilgodesete kommuner har fået finansielle bedre økonomiske vilkår i forhold til de ramte kommuner.

Anlægsudgifter

Kommunernes driftsresultat forringedes væsentligt i 2007-2009, jf. [Figur 2](#), side 14. I 2010 forbedredes driftsresultatet, hvilket især var nødvendigt for de ramte kommuner. Kommunerne var imidlertid tvunget til også at skabe balance mellem udgifter og indtægter i de mellemliggende år 2007, 2008 og 2009.

Som nævnt side 11 og følgende side kan en kommune med et dårligt driftsresultat skabe balance mellem udgifter og indtægter ved at nedsætte anlægsudgifterne, optage lån eller bruge af kassebeholdningen.

Ved væsentlige ændringer i de økonomiske vilkår ses ofte, at en første reaktion er reduktion i anlægsudgifter og forbrug af kassebeholdningen, idet driftsbesparelser oftest påvirker borgerne mere direkte og derfor er vanskeligere at gennemføre.

I [Figur 37](#) vises kommunernes bruttoanlægsudgifter i perioden 2001 til 2011. Det ses, at den markante forskel i bruttoanlægsudgifter især indtræder efter finansieringsreformen i 2007. I årene før finansieringsreformen har de ramte kommuner et højere anlægsniveau i 2002-2003 samt 2006.

Bruttoanlægsudgifterne øges i 2007 og 2008 blandt de tilgodesete kommuner, således at disse kommuner siden finansieringsreformen har haft et bruttoanlægsniveau, som ligger 707-1.303 kr. pr. indbygger højere end de ramte kommuner, hvor største forskel mellem de to grupper af kommuner er i 2009.

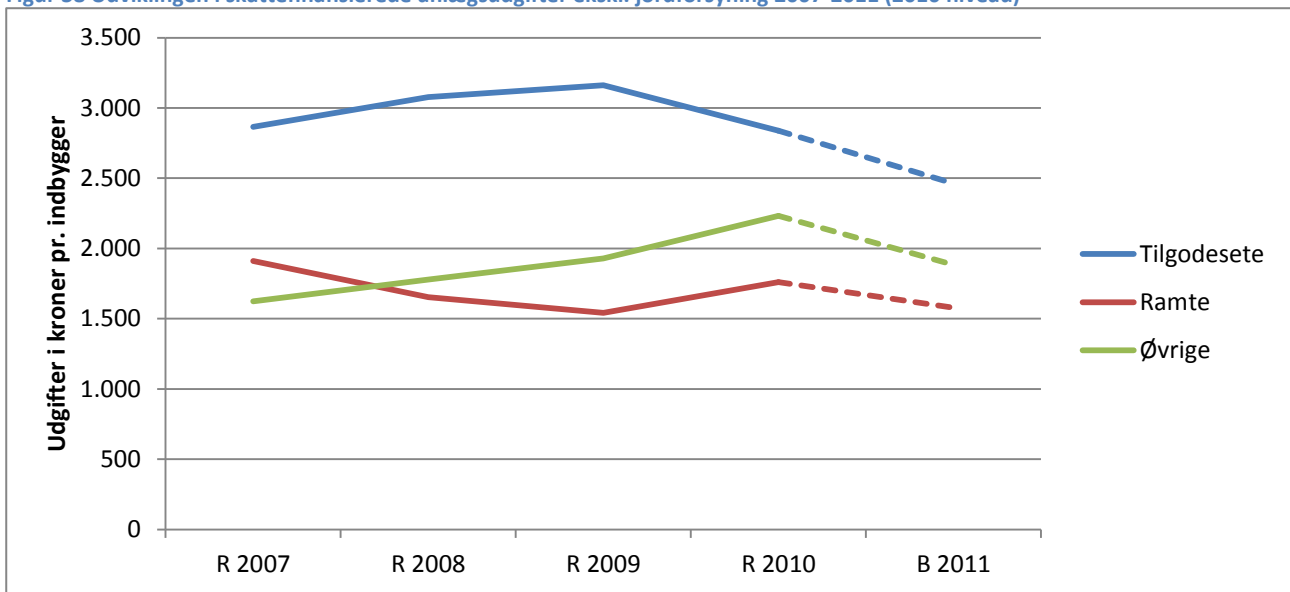
Figur 37 Kommunernes bruttoanlægsudgifter 2001-2011 (2010 niveau)



Også opgjort som nettoanlægsudgifter er udgifterne højere i de tilgodesete kommuner end i de ramte kommuner.

En opgørelse af såvel brutto- som nettoanlægsudgifter kan være påvirket af forsyningsområdet og af jordforsyningsområdet. Da dette er udgifter, som ikke bør skattefinansieres, men modvirkes af efterfølgende salgsindtægter, vises i [Figur 38](#), hvordan nettoanlægsudgifterne har udviklet sig, eksklusiv jordforsyningsområdet. Disse tal kan dog kun vises for perioden efter finansieringsreformen.

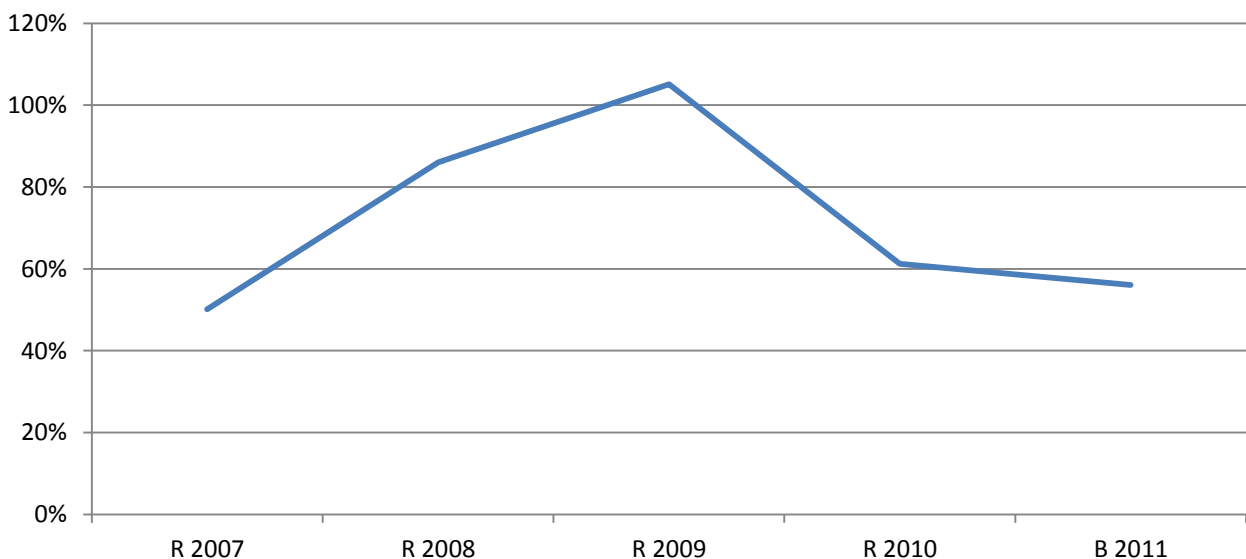
Figur 38 Udviklingen i skattefinansierede anlægsudgifter ekskl. jordforsyning 2007-2011 (2010 niveau)



De tilgodesete kommuner har også opgjort i nettoudgifter eksklusiv forsyningsvirksomhed og jordforsyning - ligesom det fremgik af Figur 37 - haft et betydeligt højere anlægsniveau end de ramte kommuner i hele perioden 2007-2011.

Merudgifterne varierer fra 50 % (957 kr. pr. indbygger) i 2007 til 105 % (1621 kr. pr. indbygger) i 2009 eller 81 mio. kr. for en kommune på 50.000 indbyggere.

Figur 39 Merudgifter til skattefinansieret anlæg ekskl. jordforsyning i tilgodesete i forhold til ramte kommuner



Det kan således konkluderes, at de ramte kommuner har haft faldende bruttoanlægsudgifter og lavere bruttoanlægsudgifter i forhold til de tilgodesete kommuner efter finansieringsreformen og at nettoanlægsudgifterne eksklusiv forsyning og jordforsyning har ligget betydeligt lavere i de ramte kommuner end i de tilgodesete kommuner.

Forskellen er særlig markant i 2009, dvs. året før de ramte kommuner gennemførte de største besparelser for at tilpasse driftsresultatet til de økonomiske virkninger af finansieringsreformen.

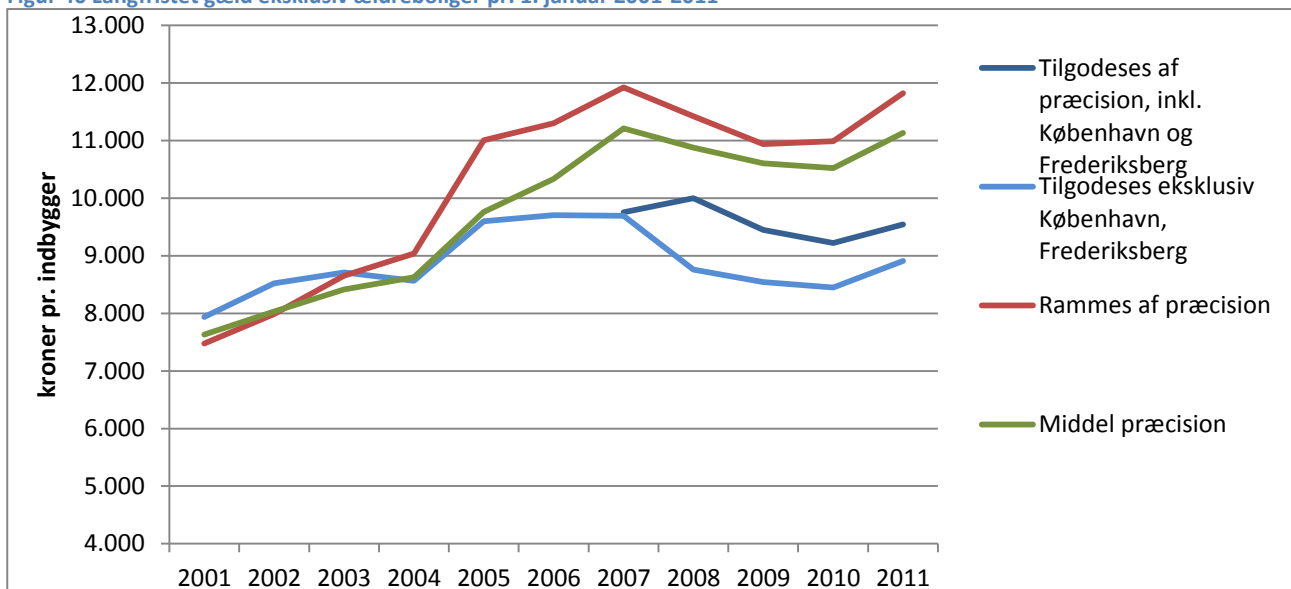
De tilgodesete kommuner har haft stigende anlægsniveau frem til 2009 og ligger fortsat i 2011 niveaumæssigt betydeligt over de ramte kommuner.

Gæld og kassebeholdning

Udviklingen i kommunernes gæld påvirkes af flere forhold, fortrinsvis anlægsniveau, men dog også af muligheden for at kunne kassefinansiere anlægsaktiviteterne i stedet for at lånefinansiere.

Figur 40 viser, at gældsudviklingen har været betydeligt mere afdæmpet i de tilgodesete kommuner i forhold til de ramte og øvrige kommuner fra 2006.

Figur 40 Langfristet gæld eksklusiv ældreboliger pr. 1. januar 2001-2011³¹

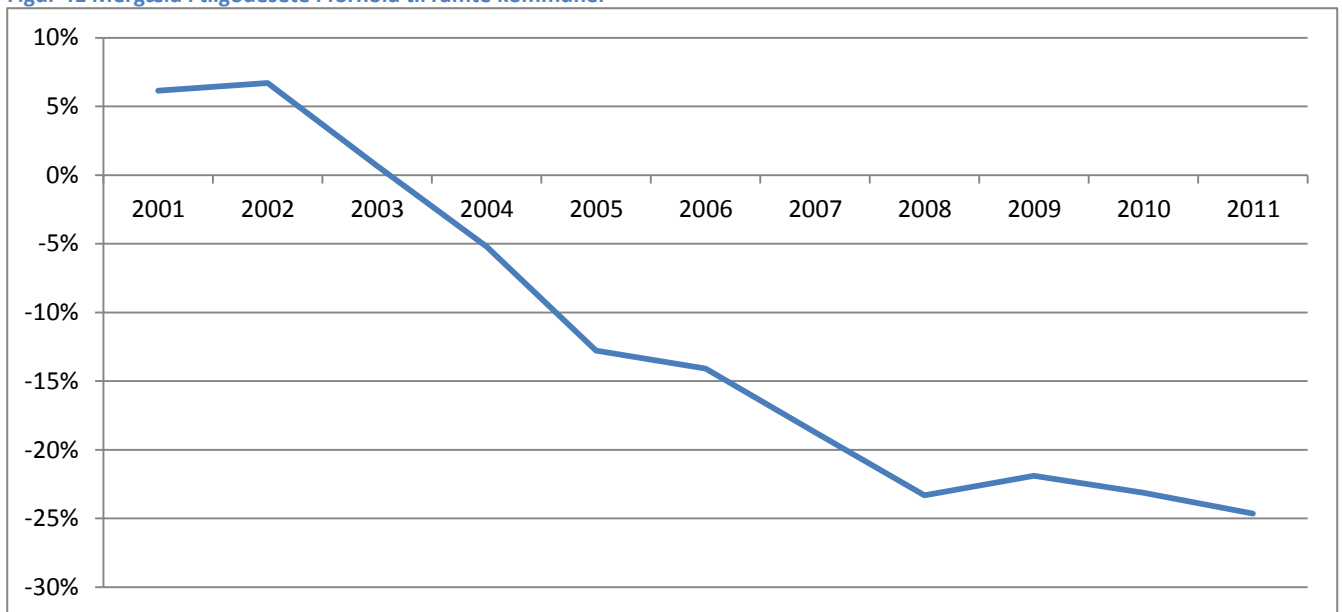


Medens der kun var beskedne forskelle på gælden i de tre kommunegrupper, ændres billedet fra 2005, dvs. allerede før finansieringsreformen, hvor gælden i de ramte kommuner stiger betydeligt mere, medens de øvrige kommuner med middel præcision følger med stigende gæld pr. 1. januar 2007.

Den stærkere gældsudvikling er dog ikke alene knyttet til årene umiddelbart før kommunalreformen, idet gælden er vokset stærkere i de ramte kommuner end i de tilgodesete kommuner igennem en længere periode, hvilket fremgår af Figur 41.

³¹ Bornholms Kommuner er i mindre grad påvirket af den manglende præcision, men indgår ikke i den viste graf, idet der ikke foreligger tal fra før 2007. I 2007-2011 svarer tallene inklusiv Bornholms kommune til den viste graf.

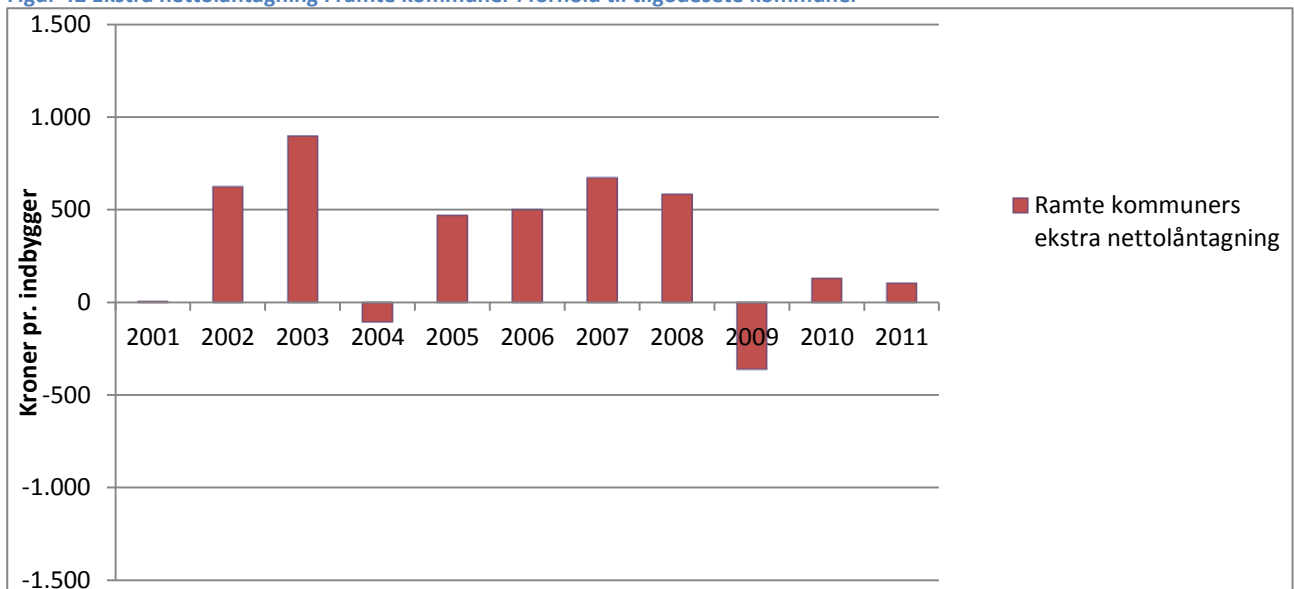
Figur 41 Mergæld i tilgodesete i forhold til ramte kommuner



Det ses at medens gælden var ca. 5 % højere i de tilgodesete kommuner frem til 1. januar 2002, ændredes balancen, således at de tilgodesete kommuner pr. 1. januar 2008 havde 23 % lavere gæld end de ramte kommuner.

Foranstående viser den samlede gæld pr. 1. januar i årene. For bedre at kunne fortolke udviklingen vises i Figur 42, hvor meget gælden vokser mere i de ramte kommuner end i de tilgodesete kommuner, og i hvilke år forskellen mellem de to kommunegrupper påvirkes.

Figur 42 Ekstra nettolåntagning i ramte kommuner i forhold til tilgodesete kommuner



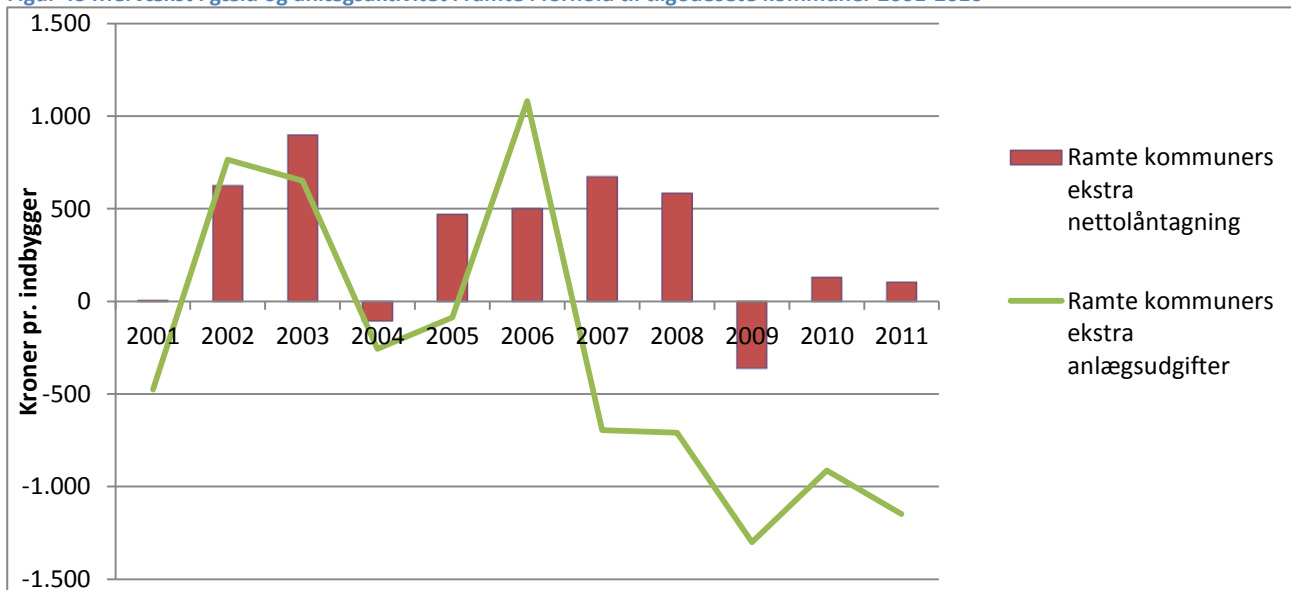
Det ses, at gælden vokser stærkere i de ramte kommuner end i de tilgodesete kommuner i årene 2002, 2003, 2005-2008.

Det fremgik af **Figur 37**, at de ramte kommuner i årene 2002-3 samt 2006 havde større bruttoanlægsaktivitet pr. indbygger end de tilgodesete kommuner.

For at kunne forstå de finansieringsmæssige vilkårs betydning, er det derfor nødvendigt, at rense billedet af gældsudviklingen for disse forskelle i anlægsaktivitet, som meget vel kan hænge sammen med jordforsyningsområdet og dermed ikke skal skattefinansieres.

I **Figur 43** sammenholdes tilgodesete og ramte kommuners vækst i gæld derfor med bruttoanlægsudgifterne.

Figur 43 Mervækst i gæld og anlægsaktivitet i ramte i forhold til tilgodesete kommuner 2001-2010



Det fremgår af **Figur 43**, at der fra 2001 til 2006 er en rimelig sammenhæng mellem mervækst i anlægsaktivitet og mervækst i gældsbyrde mellem ramte kommuner og tilgodesete kommuner.

Man ville ikke forvente en præcis sammenhæng, idet ikke alle anlægsudgifter kan lånefinansieres og ikke fuldt ud, at lån optaget til jordforsyning skal indfries ved salg af jord, at tidspunkt for låneoptagelsen kan variere, osv.

Men der er dog en ganske god sammenhæng mellem forskellen i de to kommunegrupper udvikling i låneoptagelse og forskel i bruttoanlægsniveau fra 2001 til 2006.

Efter 2006 har de ramte kommuner imidlertid fortsat højere vækst i låneoptagelse end de tilgodesete (bortset fra 2009), uden at dette kan tilskrives højere anlægsaktivitet. Anlægsaktiviteten er tværtimod væsentlig lavere end i de tilgodesete kommuner og man ville også have forventet en lavere nettolåneoptagelse.

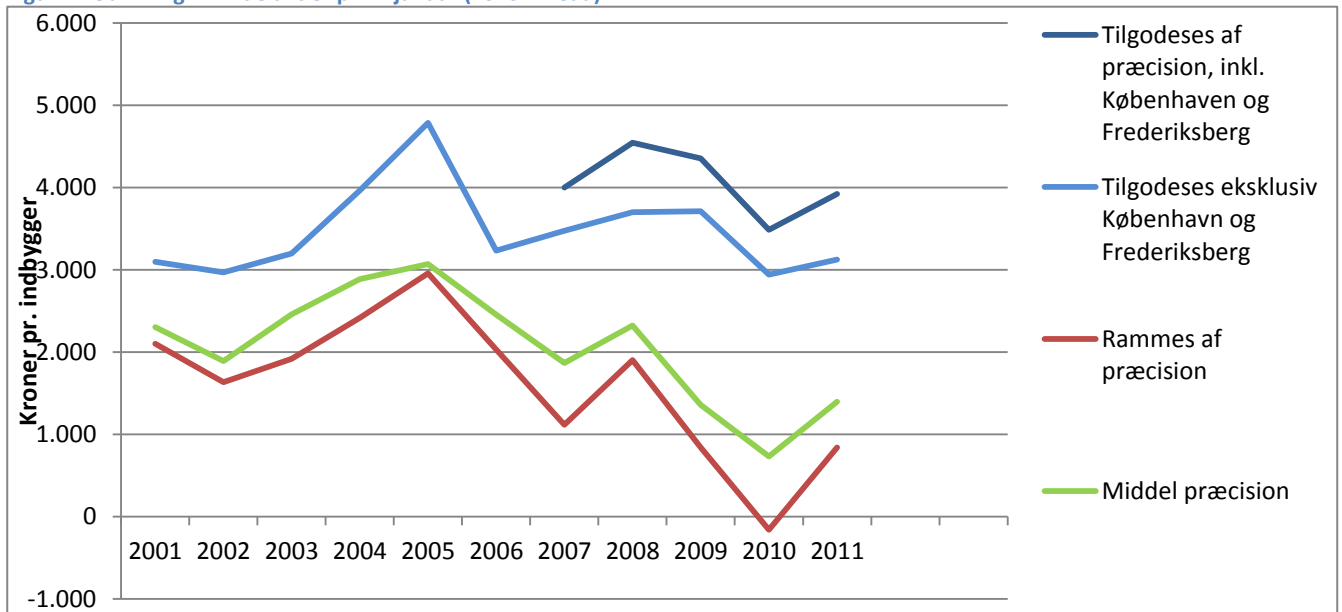
Den højere låneoptagelse i de ramte kommuner, må derfor tilskrives finansieringsvilkårene.

Likviditet

Likvide aktiver påvirkes nødvendigvis af ændring i økonomiske vilkår indtil drifts- og/eller anlægsbudgettet tilpasses. Likvide aktiver påvirkes også af udvikling i gæld og tilgodehavender.

Det fremgår af [Figur 44](#), at de tilgodesete kommuner siden 2001 samlet set har et højere likviditetsniveau end de ramte kommuner i alle årene.

Figur 44 Udvikling i likvide aktier pr. 1. januar (2010-niveau)³²



Medens alle kommune-grupper havde et parallelt forløb med voksende likvid beholdning fra 2002 til 2005, efterfulgt af en faldende likvid beholdning pr. 1. januar 2006, har udviklingen været markant forskellig herefter.

Fra 1. januar 2006 til 1. januar 2009 havde de tilgodesete kommuner stigende beholdning. I løbet af 2009 faldt den likvide beholdning i alle kommune-grupper, således at beholdningerne var lavere pr. 1. januar 2010 for derefter at øges igen i løbet af 2010.

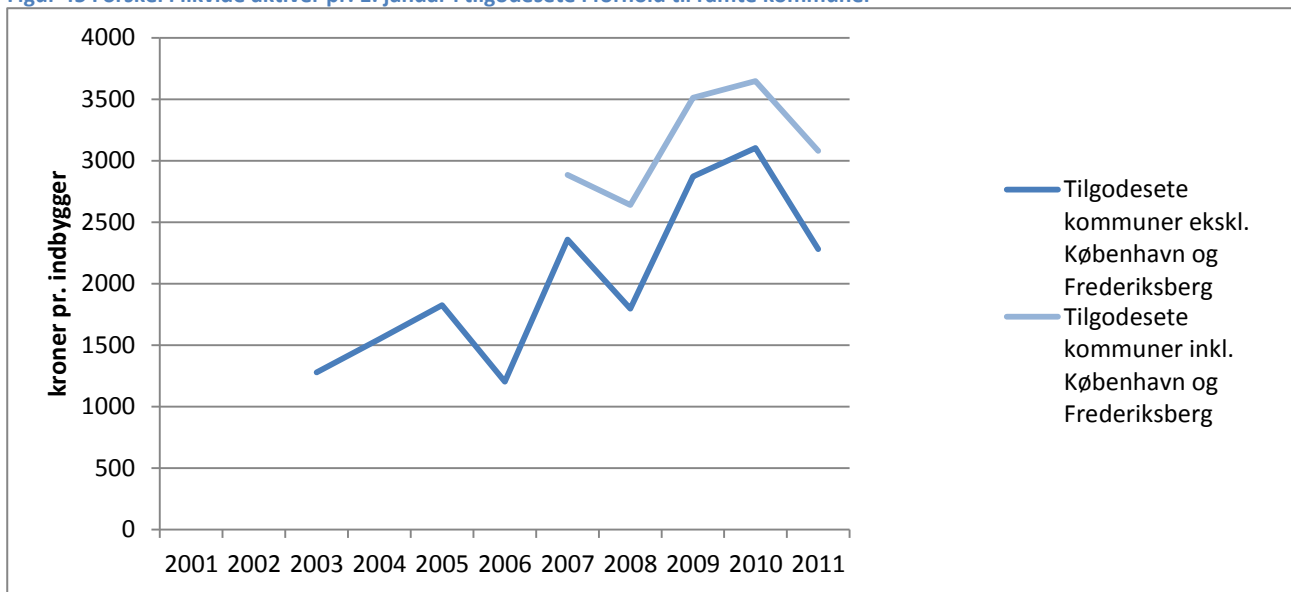
De ramte kommuner havde derimod betydeligt fald fra januar 2005 til januar 2007. I løbet af 2007 voksede beholdningen, hvorefter den faldt igen frem til januar 2010. I 2010 opbyggedes beholdningen igen. I januar 2010 nåede den likvide beholdning i de ramte kommuner ned på et negativt niveau.

De kommuner, som var mindre påvirkede af den manglende præcision i beregningen af det socioøkonomiske udgiftsbehov, havde en udviklingstendens svarende til de ramte kommuner, men med knap så stort fald i de likvide aktiver.

Forskellen i likvide aktiver i tilgodesete i forhold til ramte kommuner vises i [Figur 45](#).

³² Bornholms Kommuner er i mindre grad påvirket af den manglende præcision, men indgår ikke i den viste graf, idet der ikke foreligger tal fra før 2007. I 2007-2011 svarer tallene inklusiv Bornholms kommune til den viste graf.

Figur 45 Forskel i likvide aktiver pr. 1. januar i tilgodesete i forhold til ramte kommuner



Det fremgår tydeligt af Figur 44 og Figur 45, at de ramte kommuner har været under betydeligt større pres end de tilgodesete kommuner og at dette er forstærket efter kommunalreformen.

De likvide aktiver har især udviklet sig dårligere i de ramte kommuner i løbet af 2006 og 2008.

Efter at de likvide beholdninger nåede et lavpunkt i de ramte kommuner 2009, sker der tilsyneladende en opbygning heraf i 2010, hvilket kan forklares ved, at det netop er i 2010, at der gennemføres betydeligt større besparelser i de ramte kommuner end i de tilgodesete kommuner.

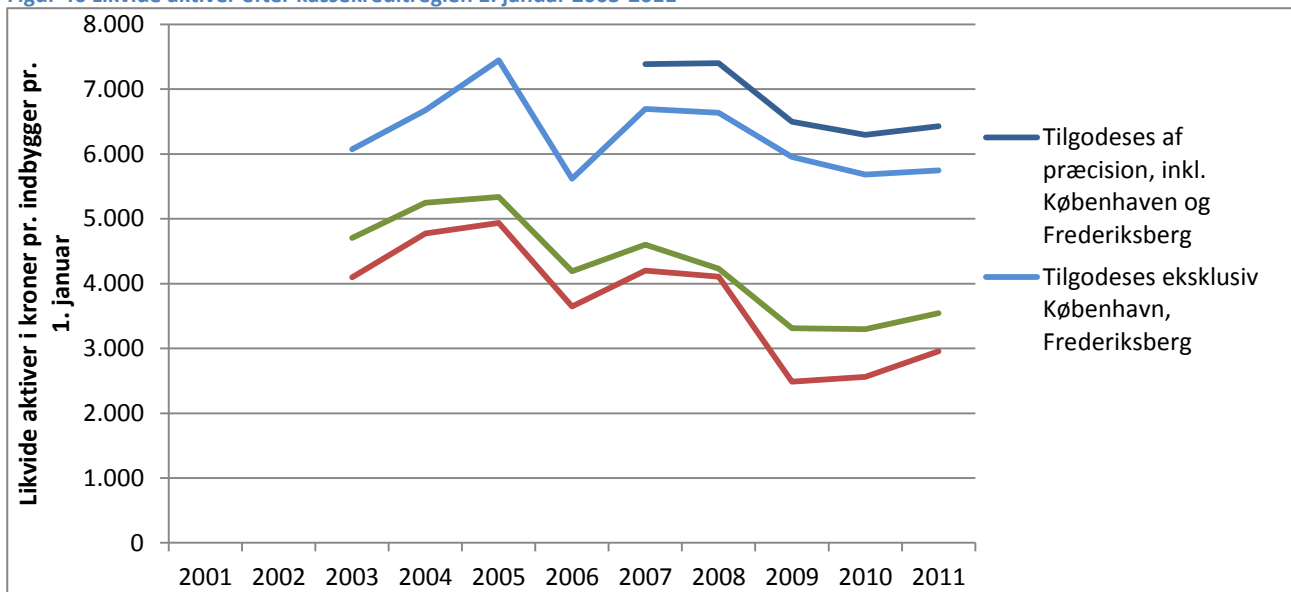
Med de faldende likvide beholdninger har der været usædvanlig stor interesse for at følge udviklingen i de likvide aktiver opgjort efter kassekreditreglen, som er afgørende for om en kommune kan bevare sin selvstændighed i forhold til Økonomi- og Indenrigsministeriet.

I Figur 46 vises, at de tilgodesete kommuners likvide aktiver opgjort efter kassekreditreglen i hele perioden har været bedre end i de ramte og i øvrige kommuner. Efter kommunalreformen sker udviklingen derimod betydeligt mindre gunstigt i de ramte kommuner, og også i de øvrige kommuner.

Den gennemsnitlige kassebeholdning over seneste 365 dage opgjort på tværs af de ramte kommuner er pr. 1. januar 2009 faldet til 2.263 kr. pr. indbygger medens den udgør 5.867 kr. opgjort på tværs af de tilgodesete kommuner.³³

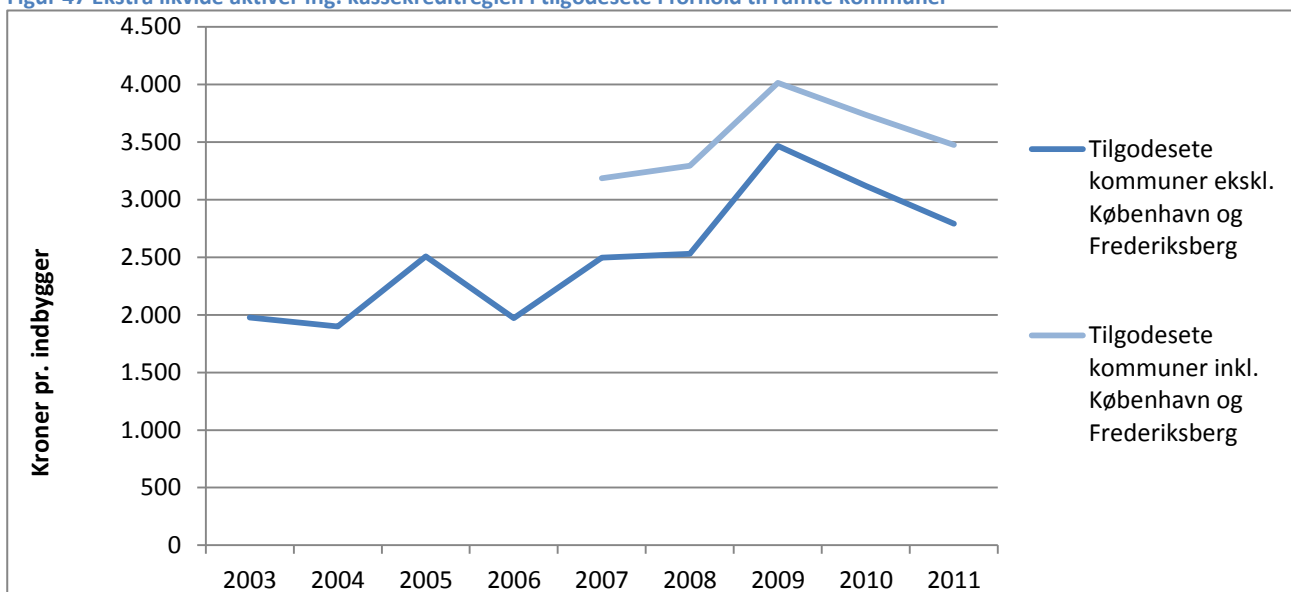
³³ Gennemsnittet på tværs af kommunerne er beregnet som et uvægtet gennemsnit, idet store kommuner ellers vil dominere beregningen. Selv uden vægtning forhøjer København og Frederiksberg gennemsnittet betydeligt.

Figur 46 Likvide aktiver efter kassekreditreglen 1. januar 2003-2011



Den dårligere udvikling i de likvide aktiver i de ramte kommuner i forhold til de tilgodesete kommuner, har jf. Figur 47 stået på igennem en længere årrække, men er forstærket væsentligt siden kommunalreformen.

Figur 47 Ekstra likvide aktiver iflg. kassekreditreglen i tilgodesete i forhold til ramte kommuner



De ramte kommuner har været udsat for et betydeligt større økonomisk pres end de tilgodesete kommuner. I forhold til de tilgodesete kommuner førte dette til vedvarende lavere anlægsudgifter fra 2007, højere likviditetsforbrug i 2008 og 2009, samt betydeligt lavere udgiftsudvikling fra større besparelser i 2009 og 2010 på de mest styrbare serviceområder, hvilket forstærkedes at voksende udgifter på de socialt prægede udgiftsområder.

Uddybende noter:

Konstruktion af variabelen ”manglende præcision i socioøkonomisk udgiftsbehov”

Det er vanskeligt at beregne et præcist udtryk for præcisionen i det socioøkonomiske udgiftsbehov. Problemet er, at ingen kender det sande udgiftsbehov. Man kan alene forsøge at estimere det så godt som muligt.

Finansieringsudvalget i et par rapporter foretaget en vurdering af det socioøkonomiske udgiftsbehov ved at sammenligne det med de faktiske socialudgifter³⁴ og i 2007 konstaterede Finansieringsudvalget en pæn sammenhæng mellem det socioøkonomiske udgiftsbehov og de faktiske socialudgifter ($R^2 = 0,685$).

Sammenligningen er i overensstemmelse med den udtrykte tankegang ved finansieringsreformen, hvor den direkte sammenhæng mellem socioøkonomisk udgiftsbehov og de faktiske socialudgifter netop blev betonet. Der var et ønske om, at det socioøkonomiske udgiftsbehov nogenlunde skulle følge udviklingen i de faktiske socialudgifter.

På baggrund af kritik fra en række kommuner gav daværende Indenrigs- og sundhedsminister Karen Ellemann i 2009 udtryk for, at man ikke kan sammenligne det socioøkonomiske udgiftsbehov isoleret set med de faktiske socialudgifter, idet der også er socialt betingede udgifter udenfor socialområdet.

Dette er et forhold, som har været kendt og analyseret af Finansieringsudvalget igennem en lang årrække. Blot blev sammenhængen nedtonet ved finansieringsreformen i 2007.

De 6 østjyske kommuner har fundet sammenhænge mellem socioøkonomiske udgiftsbehov og faktiske socialudgifter som svarer til Finansieringsudvalgets, nemlig R^2 på 0,688 i 2007, 0,665 i 2008, 0,664 i 2009 og 0,714 i 2010.

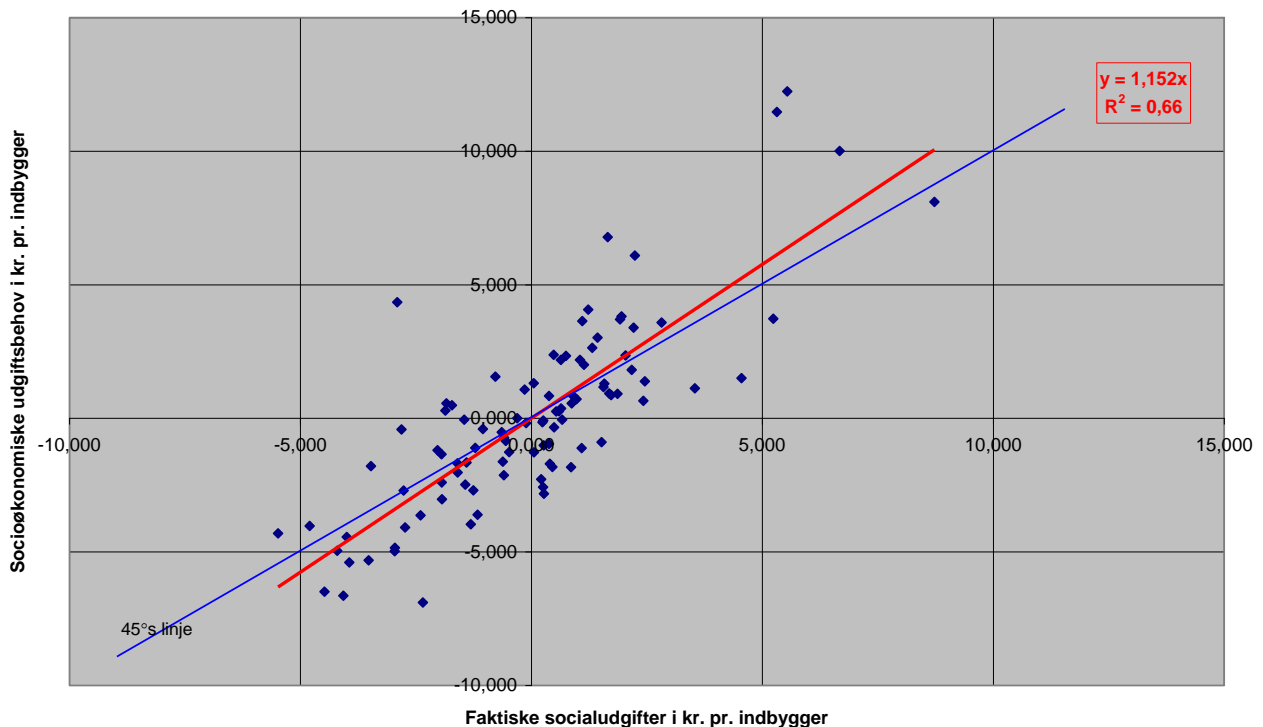
Medens Finansieringsudvalget konstaterer en pæn sammenhæng, idet man kan forklare ca. 68 % af forskellene i sociale udgifter ud fra det opstillede udtryk for et socioøkonomisk udgiftsbehov, har de 6 østjyske kommuner fremført, at man dermed mangler at få klarhed over de resterende ca. 32 %. Indtil der opstilles bedre modeller, som kan forklare denne del også, må den uforklarede variation opfattes som manglende præcision.

De 6 østjyske kommuner har omregnet den manglende forklaring på de 32 % til kroner for de forskellige kommuner. Inden man gør det må der tages hensyn til det socialt betingede udgifter uden for socialområdet. Man kan ikke blot trække udgiftsbehov og socialudgifter fra hinanden og betegne forskellen som manglende præcision. Det socioøkonomiske udgiftsbehov skal rimeligvis også dække socialt betingede udgifter på de almindelige serviceområder – selv om dette blev nedtonet i finansieringsreformen.

³⁴ Eksempelvis Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen, februar 2009, bilag B fra arbejdsgruppe om kommunernes socioøkonomiske udgiftsbehov, side 10.

De 6 østjyske kommuner har undersøgt forskellige metoder til at opfange betydningen af de socialt betingede udgifter på serviceområderne. I **Figur 48** vises sammenhængen mellem socialudgifter og socioøkonomisk udgiftsbehov opgjort som afvigelser fra gennemsnitskommunen.

Figur 48 Socioøkonomisk udgiftsbehov 2008 sammenlignet med faktiske socialudgifter i regnskab 2008. Begge opgjort som afvigelse fra landsgennemsnittet³⁵



Hvis det socioøkonomiske udgiftsbehov skulle svare til de faktiske socialudgifter, skulle alle punkterne (enkeltkommuner) ligge på den blå 45-graders linje.

Udover at punkterne ligger noget spredt, er de ikke placeret ensartet omkring den blå 45-graders linje. Der er en tendens til, at kommuner med høje socialudgifter (højre side af grafen) ikke blot får beregnet et tilsvarende højere socioøkonomisk udgiftsbehov, men at der lægges lidt til. Omvendt for kommuner i venstre side af grafen med lave socialudgifter, ikke blot får beregnet et lavere socioøkonomisk udgiftsbehov, men får trukket lidt ekstra fra.

Tendensen heri er vist ved den røde linje, som stiger 15,2 % ekstra med stigende socialudgifter. Forholdet er undersøgt på flere forskellige måder.

Det rimelige heri er, at den socialt belastede kommune vil have større socialt betingede udgifter på normalområdet og omvendt at kommuner med lave socialudgifter vil have mindre socialt betingede udgifter på normalområdet. De 15,2 % af mer- eller mindre-udgifter på socialområdet kan herved siges at dække kompensation for socialt betingede udgifter på normalområdet.

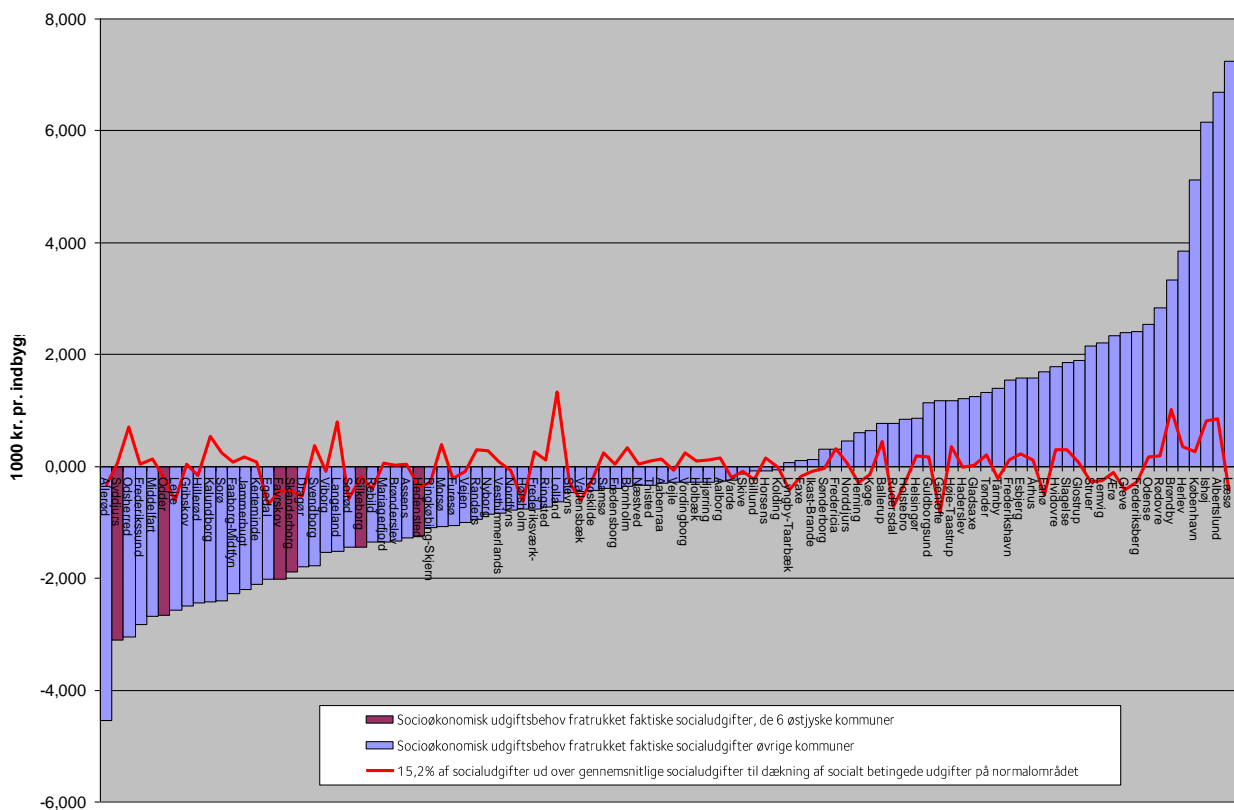
³⁵ Se uddybende i Østjysk rapport om udligning og tilskud, 2010, side 106 ff.

Eftersom det er rimeligt, at der afsættes socialt betinget udgiftsbehov også til normalområdet, bør sammenligningen derfor være mellem punktenes placering og den røde linje.

Når der anvendes udtrykket ”manglende præcision i det socioøkonomiske udgiftsbehov”, udtrykker dette således, hvor mange kroner pr. indbygger en kommune bruger mindre eller mere på til sociale udgifter i forhold til det socioøkonomiske udgiftsbehov, når der er afsat de 15,2 % til dækning af socialt betingede udgifter på normalområdet.

Afstandene mellem punkterne og den røde linje, dvs. forskellene mellem de faktiske socialudgifter og det socioøkonomiske udgiftsbehov kan illustreres som vist i **Figur 49**, hvor den del af forskellen, som kan tilskrives socialt betinget behov på serviceområderne er markeret ved den røde kurve.³⁶

Figur 49 Forskellen mellem de faktiske udgifter og socioøkonomiske udgiftsbehov beregnet ved afvigelse fra gennemsnittet



Kommunerne er herefter inddelt i grupper afhængigt af størrelsen på deres sociale udgifter i forhold til det socioøkonomiske udgiftsbehov korrigeret for socialt betingede udgifter på normalområdet.

³⁶ Det er undersøgt, om resultatet ændrer sig, ved at lade socialt betingede udgifter på serviceområderne afhænge af udgifterne til udsatte børn og unge eller andre delområder af de sociale udgifter. Dette ændrer imidlertid ikke på det samlede billede eller forklaringsgrad.

Hvis de sociale udgifter ligger væsentligt under, betegnes kommunen som tilgodeset af den manglende præcision. Hvis de sociale udgifter ligger væsentligt over, betegnes kommunen som ramt af den manglende præcision

Og hvis de sociale udgifter nogenlunde svarer til det socioøkonomiske udgiftsbehov, betegnes kommunen som mindre påvirket af den manglende præcision.

Forskelle mellem socialudgifter og beregnet socialt betinget udgiftsbehov (korrigeret for socialudgiftsbehov på serviceområderne), kan naturligvis både skyldes uhensigtsmæssige udsving i det beregnede udgiftsbehov og det kan skyldes udsving i de faktiske socialudgifter i forhold til, hvad der måtte betragtes som "rimelige" socialudgifter, der bør indregnes i udgiftsbehovet.

Forskelle i de faktiske socialudgifter i forhold til sådanne "rimelige" socialudgifter, som ønskes at indgå i en udligningsordning, kan skyldes effektivitetsforskelle og prioriteringsforskelle.

Herom skriver Finansieringsudvalget, at effektivitets- og prioriteringsforskelle må spille en mindre rolle i forhold til de sociale udgifter (i modsætning til service-områderne).

Naturligvis vil der alligevel kunne være forskelle i effektivitet i kommunerne, men der er intet, der peger på, at den manglende præcision ville blive mindre, hvis man kunne korrigere for effektivitetsforskelle. Korrektion for effektivitetsforskelle kunne ligeså vel føre til, at den manglende præcision viser sig endnu større.

Hvis man blot fortolker forskellen mellem udgiftsbehov og udgifter som forårsaget af effektivitetsforhold, ville man med tilsvarende argument kunne hævde, at forskellene på serviceområder er effektivitetsforskelle. Og det er netop sådan, at de kommuner, som har lave socialudgifter i forhold til det socioøkonomiske udgiftsbehov samtidig har højere serviceudgifter, medens de kommuner, som har høje socialudgifter i forhold til udgiftsbehovet, er kendetegnet ved at have lave serviceudgifter. Og hvorfor ville nogle kommuner være ekstremt effektive på det sociale område, men ineffektive på serviceområderne. Hvis en kommune har en effektiv styringskultur, ville det antagelig smitte af på såvel socialudgifter som serviceudgifter.

Dette skal også ses i lyset af, at effektivitetsforskelle under alle omstændigheder kun kan modificere de beregnede forskelle i begrænset omfang. Beregninger viser, at den manglende præcision langt overstiger en størrelsesorden, som kan tilskrives effektivitetsforskelle³⁷.

Afvigelsen mellem socialudgifter og korrigeret socialt udgiftsbehov er endvidere sammenlignet med borgmesterparti-farven før sidste kommunevalg. Der kan ikke konstateres nogen sammenhæng og det er næppe heller forventeligt³⁸.

Derimod har de 6 østjyske kommuner påvist, at der er en meget tydelig sammenhæng mellem den manglende præcision og strukturelle forhold.

³⁷ Østjysk rapport om udligning og tilskud, 2010, side 186

³⁸ Østjysk rapport om udligning og tilskud, 2010, side 186.

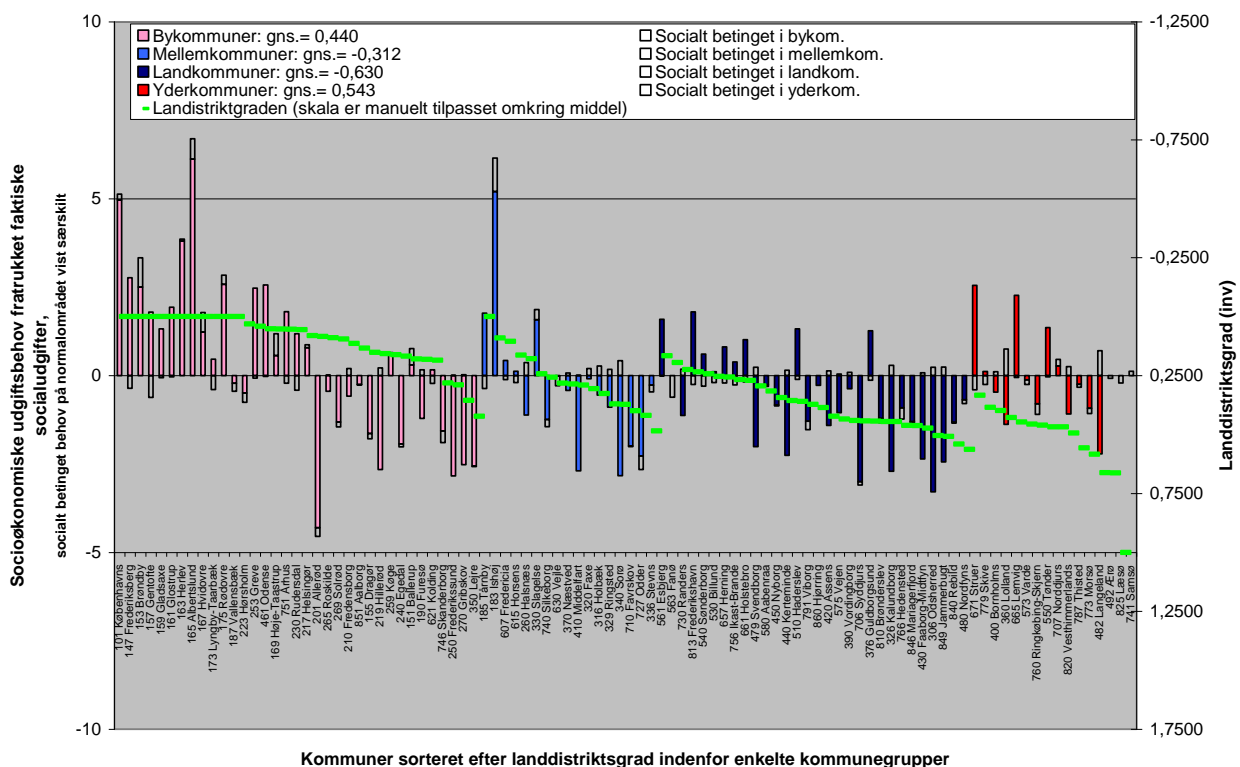
Hvis kommunerne sorteres efter kommunetype og herunder efter landdistriktsgrad ses en meget tydelig sammenhæng med den manglende præcision. **Figur 50** viser dette.

Kommuneinddelingen er hentet fra landdistriktsprogrammet³⁹ Bykommuner, mellemkommuner, landkommuner og yderkommune er angivet ved forskelligt farvede søjler, som viser den manglende præcision. Søjler der rager op fra X-aksen betyder, at pågældende kommuner er tilgodeset af den manglende præcision, dvs. at den har større socialt udgiftsbehov end dens faktiske socialudgifter. Søjler der går ned fra X-aksen betyder omvendt, at kommunen er ramt af den manglende præcision, dvs. at den har større socialudgifter end det beregnede udgiftsbehov.

Hver søjle indeholder et ufarvet felt. Dette felt – svarende til den røde linje i **Figur 49** - er de midler, som jf. ovenstående skal holdes udenfor sammenligningen, da de knytter sig til socialt betingede udgifter på serviceområderne. Fokus er således de farvede søjler, som viser gevinst eller tab ved det upræcise sociale udgiftsbehov efter korrektion for socialt betingede udgifter på serviceområderne.

Den manglende præcision er herefter sorteret og farvning efter kommunetype. Desuden er de enkelte kommuners landdistriktsgrad indlagt med grønne markeringer. Skalaen for landdistriktsgraden vender sådan, at lav landdistriktsgrad på 0 (dvs. høj bymæssighed) vender opad, medens en høj landdistriktsgrad på 1,0 vender nedad (se akser i højre side af figuren).

Figur 50 Den manglende præcision i socioøkonomisk udgiftsbehov varierer med kommunetype og landdistriktsgrad



Kilde 1 Østjysk rapport om udligning og tilskud, 2010, side 150

³⁹ Se Nøgletal.dk

Det er meget tydeligt, at jo nærmere landdistriktsgraden er på 0 (opad) jo højere er det socioøkonomiske udgiftsbehov beregnet i forhold til de faktiske socialudgifter. Og omvendt, jo nærmere landdistriktsgraden er på 1,0 (nedad), jo lavere er det socioøkonomiske udgiftsbehov beregnet i forhold til de faktiske socialudgifter.

Dette gælder samlet set, men i særdeleshed, når man anskuer det indenfor hver af de fire kommunetyper.

Figuren viser med stor tydelighed, at den nuværende udgiftsbehovsberegning er særdeles god til at opfange sociale udgiftsbehov i de meget bymæssige kommuner, men ikke til at opfange sociale udgiftsbehov i kommuner med betydelige landdistrikter. Forholdet er næppe overraskende, idet kun de større bykommuner hidtil har haft viden og ressourcer til at sætte sig ind i udligningsordningen og har kunnet levere statistisk materiale til belysning af nye mulige kriterier.

Tilsyneladende har Det skæve Danmark dog haft en vis indflydelse på udligningsordningen. Det skæve Danmark var særlig aktiv op til sidste udligningsreform. [Figur 49](#) tyder på, at yderkommunerne er løftet lidt udligningsmæssigt i forhold til det mønster man kunne forvente ud fra deres manglende bymæssighed. At kun nogle af yderkommunerne har fået forbedret deres sociale udgiftsbehov skyldes formentlig, at man har tilpasset et udligningssystem lavet på storbyernes præmisser til at flytte penge mod yderkommunerne. Men et udligningssystem lavet på storbyernes præmisser er ikke velegnet hertil og vil derfor beregne socialt udgiftsbehov i landdistrikterne på en forholdsvis tilfældig måde.

Uanset, om landdistriktsgraden, som denne er opgjort, findes velegnet som udgiftsbehovskriterium eller ej, er det tydeligt, at der er en sammenhæng mellem strukturelle forhold i kommunerne og hvor godt det socioøkonomiske udgiftsbehov afspejler kommunernes reelle sociale udgifter og dermed deres udgiftsbehov.

Der er således ikke tale om tilfældige afvigelser, men afvigelser, som velegnede kriterier vil kunne opfange. Storbyernes behov opfanges i vidt omfang af en paraplyvariabel (familier i visse boligtyper). Man kunne konstruere en tilsvarende paraplyvariabel til landdistrikterne, hvis der ikke kan findes kriterier med direkte årsagssammenhæng.

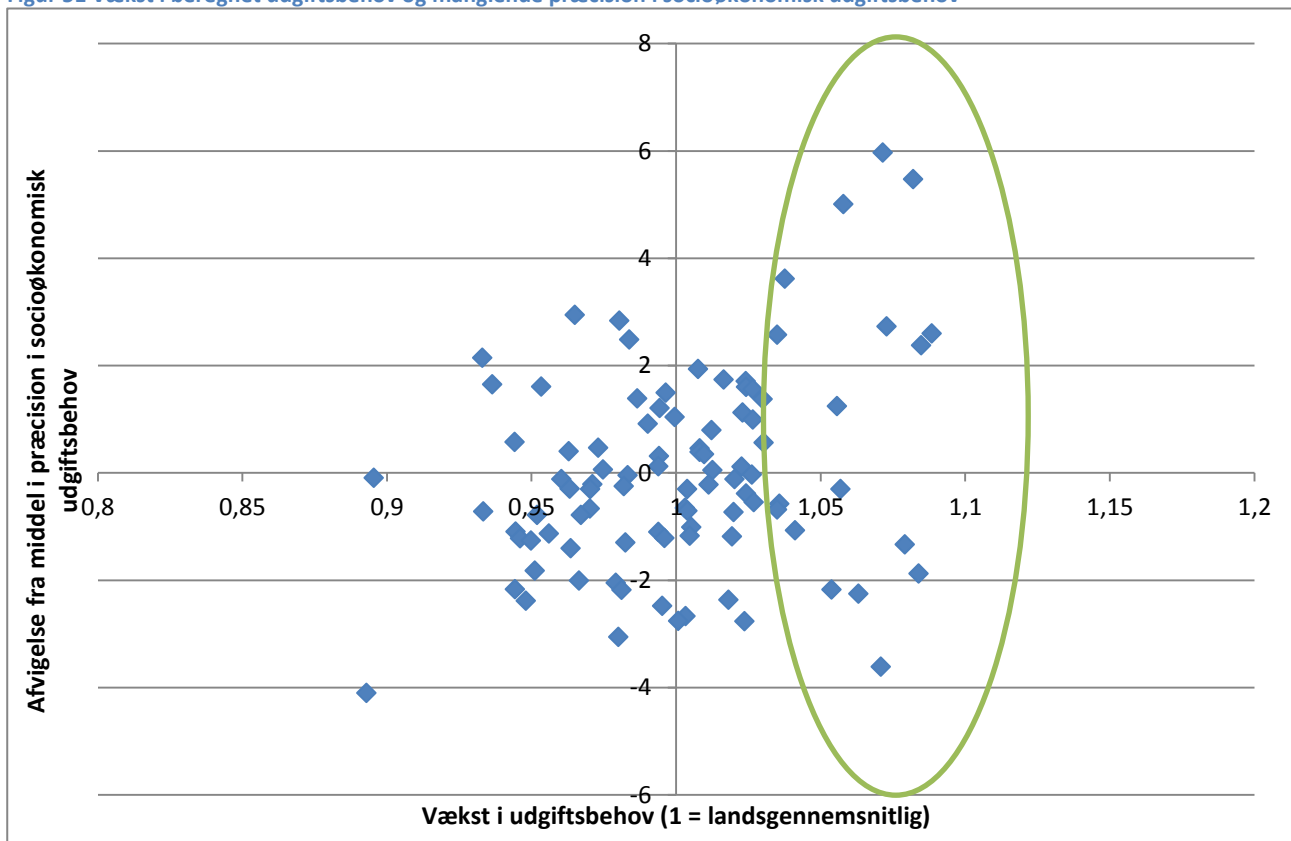
Sammenhængen mellem vækst i udgiftsbehov og præcision i beregningen af det socioøkonomiske udgiftsbehov

I AKF-rapporten vises, at de mindre pressede kommuner uforklarligt kendetegnes ved at have fået hævet deres udgiftsbehov væsentligt ved finansieringsreformen.

I Figur 51 vises et plot af kommunerne, hvor vækst i udgiftsbehov ved finansieringsreformen i 2007 vises som indekssværdi ud ad x-aksen, således at kommuner placeret til højre for Y-aksen har fået deres udgiftsbehov forholdsvis opjusteret ved reformen, og kommuner til venstre for Y-aksen har fået behovet forholdsvis nedjusteret.

Y-aksen viser den manglende præcision opgjort som omtalt fra side 54. Kommuner over X-aksen har fået deres sociale udgiftsbehov overvurderet og kommuner under X-aksen har fået deres sociale udgiftsbehov undervurderet.

Figur 51 Vækst i beregnet udgiftsbehov og manglende præcision i socioøkonomisk udgiftsbehov



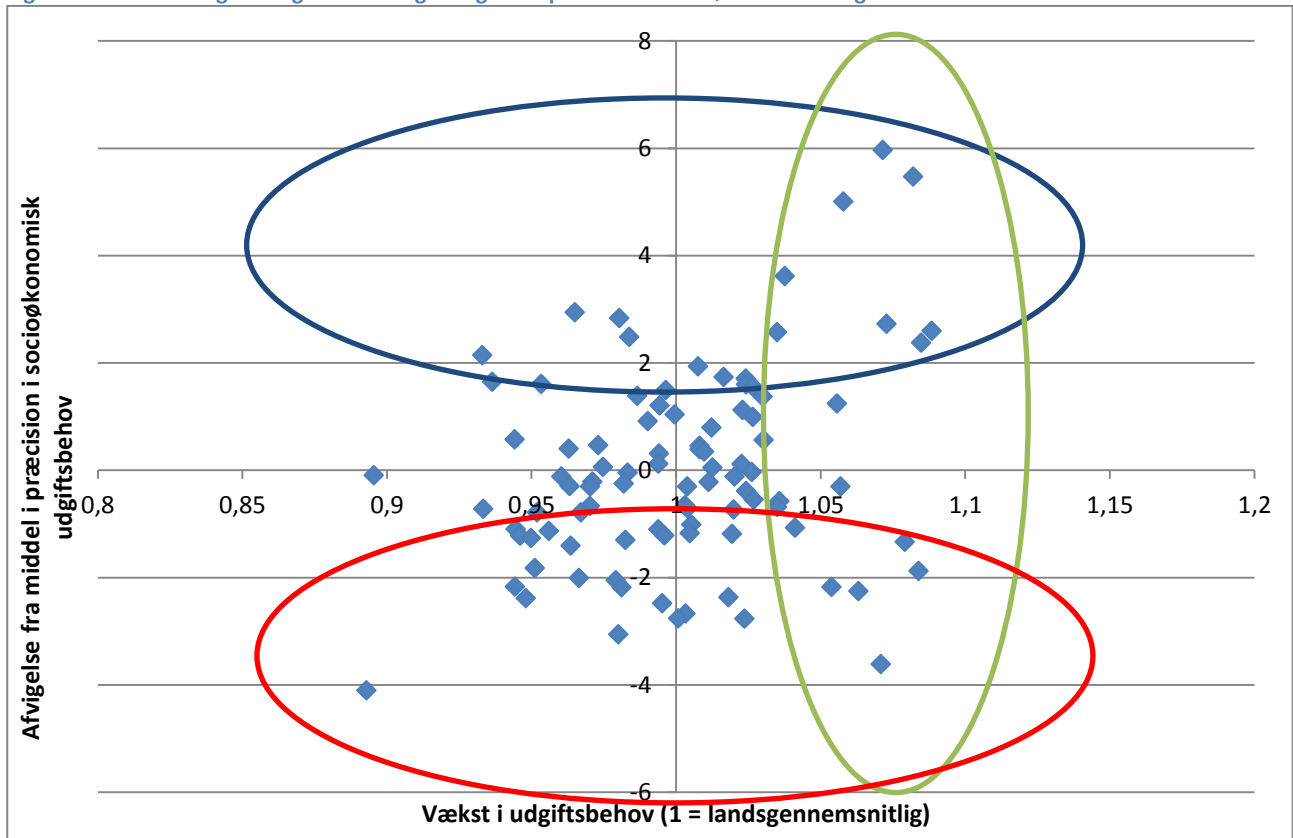
I AKF-rapportens figur, gengivet side 2, vises, at de mindre pressede kommuner er kendetegnet ved at have fået hævet deres udgiftsbehov ved finansieringsreformen i 2007 – som kommunerne omkranset af den grønne ellipse i

Y-aksen viser den manglende præcision opgjort som omtalt fra side 54. Kommuner over X-aksen har fået deres sociale udgiftsbehov overvurderet og kommuner under X-aksen har fået deres sociale udgiftsbehov undervurderet.

Figur 51.

Nærværende rapport viser, at de mindre pressede kommuner bedre kan findes blandt kommuner med overvurdering af det sociale udgiftsbehov, som illustreret af kommunerne omkranset af den blå ellipse i [Figur 52](#), idet nærværende rapport sammenligner kommunerne, som får deres sociale udgiftsbehov overvurderet (blå ellipse) med en kommune-gruppe, som får sine sociale udgiftsbehov undervurderet (rød ellipse).

Figur 52 Vækst i beregnet udgiftsbehov og manglende præcision i socioøkonomisk udgiftsbehov



AKF-rapportens kommuner med stigende udgiftsbehov har ganske vist gengangere i forhold den blå elipse, men også gengangere i forhold til den røde ellipse med undervurderede sociale udgiftsbehov.

Derfor bliver AKF-rapportens billede mindre tydeligt, end når der fokuseret på præcisionen i det sociale udgiftsbehov.

Beregning af vægtet antal ældreenheder som normeringsfaktor for ældreudgifter

Antal vægtede ældreenheder er beregnet som vist nedenstående.

Baggrunden for at konstruere et vægtet mål for ældre er, at den gennemsnitlige udgift er væsentlig højere pr. 85+ årige end pr. 65-74 årige, idet en betydeligt større andel af de 85+ årige har behov for ældreomsorg.

Der er taget udgangspunkt i de beregnede udgifter til ældreomsorg ifølge udligningsbetænkningen, bilag 4, 2011. De samlede udgifter i regnskab 2009 er herudfra fordelt på aldersgrupper, således at en gennemsnitlig udgift kan beregnes pr. ældre i de forskellige aldersgrupper. Vægtfordelingen mellem disse er herudfra beregnet.

De vægtede ældreenheder er herefter beregnet som 0,90% af de 40-64 årige + 6,98% af de 65-74 årige + 23,49% af de 75-84 årige + 68,62 % af de 85+årige.

Vægtning i tabel 4 til bekendtgørelse af udligningslov, 2011	Beregnet udgift til ældreomsorg iflg. Betænkning		Regnskab 2009
	Den angivne udgiftsfordeling i betænkningen for 2011, må bygge på seneste regnskabsår, hvilket må være 2009. Derfor anvendes regnskabsstallene for 2009 til fordeling af udgifterne og omregning af rette vægtning af aldersgrupperne.	40-64	9%
	65-74	18%	7.122.366
	75-84	34%	13.453.358
	85+	39%	15.431.793
		100%	39.568.699

Antal indbyggere i alderskategorierne 2009	Indb.
40-64	1899139
65-74	488977
75-84	274613
85+	107836

Udgifter pr. indbygger i respektive aldersgrupper	Fordelt regnskab divideret med antal indbyggere
40-64	1,875
65-74	14,566
75-84	48,990
85+	143,104

Vægtfordeling af indbyggere i vægtet antal ældre	Procentvis fordeling af udgifter pr. indbygger i respektive aldersgrupper
40-64	0,90%
65-74	6,98%
75-84	23,49%
85+	68,62%
	100,00%

Udgiftsområdernes følsomhed overfor finansieringsvilkår

De forskellige udgiftsområder er langt fra lige følsomme over for forskelle i finansieringsvilkår. De 6 østjyske kommuner har ved regressionsanalyse af de enkelte sektorområder undersøgt, i hvilket omfang 1000 kr. ekstra eller mindre i finansiering påvirker kommunernes udgiftsniveau på forskellige udgiftsområder.

Det er undersøgt, hvor stor en del af 1000 kr. ekstra eller mindre, der gennemsnitligt tilflyder de enkelte serviceområder. I analysen indgår udover finansieringsdata også de sociale kriterier.

I undersøgelsen indgår de "objektive" finansieringselementer i variabelen, Udlignet strukturelt overskud, som udtrykker hvor mange penge der er til overs eller mangler, når udgifter svarende til det beregnede udgiftsbehov er betalt.

Desuden indgår i variabelen, Faktiske finansieringsindtægter, de ekstra eller færre indtægter, der følger af at kommunerne har den skatteprocent, som afviger fra landsgennemsnittet.

Tabel 6 Finansieringseffekter på udgiftsområder 2009⁴⁰

Udgiftsområder	Udlignet strukturelt overskud	Faktiske finansieringsindtægter.
Administration	0,168	0,167
Beskæftigelse		
Dagpasning	0,122	
Folkeskole og specialundervisning	0,266	0,292
Integration		
Overførselsudgifter		
Udsatte børn og unge	0,081	0,170
Veje, Kollektiv trafik	0,063	0,047
Ældre og udsatte voksne	0,172	0,125
Øvrige udgifter	0,122	
Hovedtotal	0,994	0,802

At summen af kolonnerne ikke præcist adderer til 1,000 at en del af et bedre eller dårligere finansieringsgrundlag vil tilfalde anlæg og ydelse på lån, hvortil kommer, at selv om der kun er tale om signifikante analyser, er der trods alt flere adskilte regressionsanalyser af sektorerne, hvorved der altid vil være statistisk usikkerhed af et vist omfang.

⁴⁰ Ressourcevariables påvirkning af regressionsanalyser, november 2010