

De seks østjyske kommuners synspunkter på tilskuds- og udligningssystemet

6 østjyske kommuner har siden 2009 samarbejdet om analyser af den mellemkommunale udligning. Notatet indeholder et resumé af de 6 kommuners synspunkter på tilskuds- og udligningssystemet.

De bagvedliggende analyser kan hentes på hjemmesiden www.rimeligudligning.nu.

15. januar 2015

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

1. De 6 østjyske kommuners bidrag til udligningsarbejdet

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

De 6 kommuner igangsatte derfor i 2009 et analysearbejde for at afdække årsagerne hertil.

I erkendelse af, at udligningssystemet er vanskeligt gennemskueligt og idet de 6 østjyske kommuner ønskede analyser af høj faglig kvalitet, tilknyttedes en medarbejder med mangeårig baggrund i kommunaløkonomi og udligning samt en elitestuderende i økonometri ved Århus Universitet.

Analyserne viste en række alvorlige problemstillinger i udligningsordningen som årsag til udviklingen i de 6 østjyske kommuners finansieringsindtægter.

Analyser og andet materiale fra de 6 østjyske kommuner kan hentes på hjemmesiden www.rimeligudligning.nu.

Rapporter med resultaterne af de 6 østjyske kommuners arbejde er løbende fremsendt til Finansieringsudvalget.

I februar 2010 fremsendte de 6 kommuner "Østjysk rapport om udligning og tilskud" til Finansieringsudvalget. Den omfattende rapport indeholder en oversigt over udviklingen i kommunernes økonomi, og redegør for, hvordan udligningssystemet virker, en enklere og landsdækkende udligningsmodel, og for en bred kreds af udligningstekniske problemer og de økonomiske konsekvenser heraf.

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

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

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

Primo 2012 udarbejdedes analysen "Kommunernes tilpasning til nye økonomiske vilkår efter finansieringsreformen i 2007".

Ved Finansieringsudvalgets udvalgsarbejde frem til udgivelse af betænkning 1533 i foråret 2012 blev en del af de 6 østjyske kommuners kritikpunkter imødekommet i et vist omfang.

Efterfølgende analyser viser imidlertid, at den generelle udligningsordning ikke blev justeret i tilstrækkeligt omfang. Der er derfor behov for at fastholde kritikpunkterne med henblik på, at udligningssystemet over de kommende år justeres i mere og mere rimelig retning.

I 2013 fremlagde de 6 østjyske kommune herudover 2 rapporter om udligningen på udlændingeområdet, hvor 3 store problemstillinger giver anledning til ubegrundet omfordeling af betydelige midler.

I Finansieringsudvalgets rapport i 2014 om udlændingeudligning blev et af disse kritikpunkter imødekommet. Rapporten har dog ikke givet anledning til ændret udligning endnu.

2. Kort om det generelle udligningssystem

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

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

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

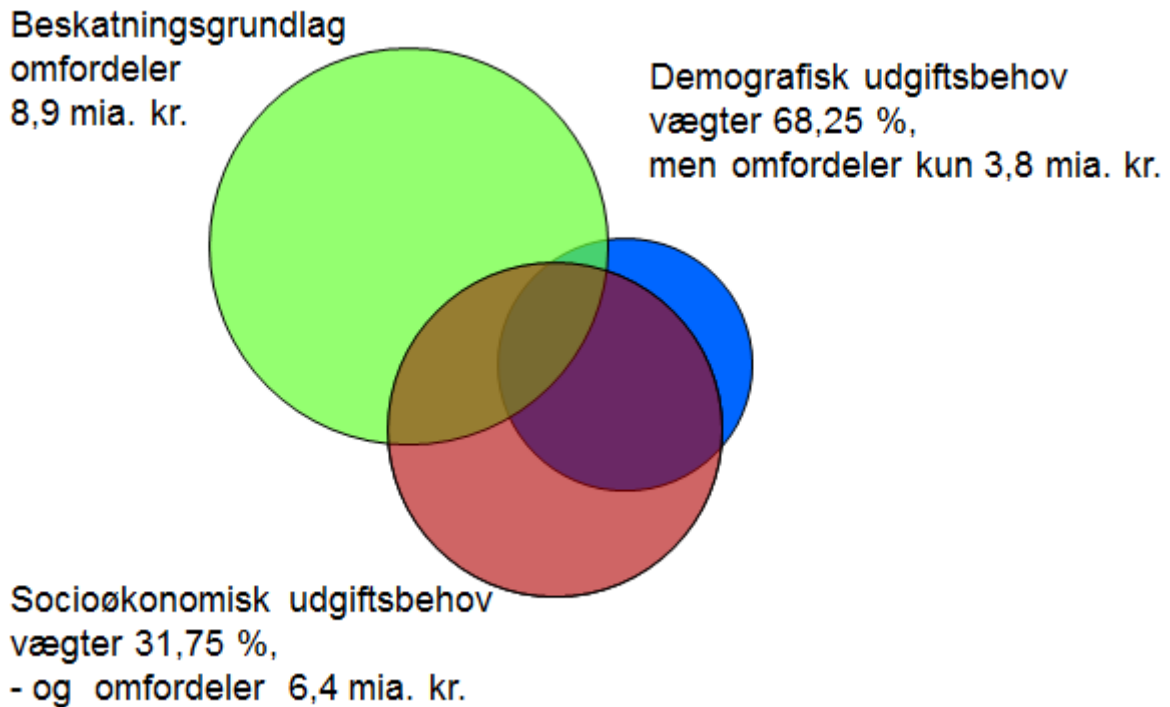
Samlet betød udligningen i 2014 en netto-omfordeling mellem kommunerne af 12 mia. kr. i forhold til, hvis alle kommuner havde samme beskatningsgrundlag og samme udgiftsbehov, og hvor hele bloktilskuddet ville være fordelt efter indbyggertal.

Hvor stor betydning forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov har for den samlede udligning er illustreret i Figur 1, hvor størrelsen af de farvede felter viser, hvor mange udligningskroner, der i 2014 flyttedes som følge af, at kommunerne har forskellige beskatningsgrundlag, aldersbetingede udgiftsbehov og socialt betingede udgiftsbehov.

Cirklerne overlapper, i hvilket omfang forskellighederne i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov ophæver hinanden i udligningen af det samlede strukturelle underskud.

Der er størst forskellighed i kommunernes beskatningsgrundlag, som derfor giver anledning til den mest omfattende omfordeling, nemlig brutto 8,9 mia. kr. i 2014.

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



Det socialt betingede udgiftsbehov var i 2014 fastsat til 31,75 % af det samlede udgiftsbehov på landsplan¹. Trods den mindste andel af det samlede udgiftsbehov, medførte forskelligheden heri omfordeling af brutto 6,4 mia. kr.

Det aldersbetingede udgiftsbehov var i 2014 fastsat til de resterende 68,25 % af det samlede udgiftsbehov på landsplan. Forskelligheden heri medførte omfordeling svarende til brutto 3,8 mia. kr. via udligningsordningen.

3. Hovedkritikpunkter

3.1 Vægtning af udgiftsbehov tilgodeser storbyerne

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

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

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

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

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

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

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

Den anvendte vægtning af det aldersbetingede udgiftsbehov belønner kommuner med en gunstig forsørgerbrøk, dvs. stor befolkningsandel i erhvervsaktive alder, som kun udløser begrænsede kommunale udgifter og underkompenserer kommuner med mange ældre, småbørn og skolebørn, som udløser store kommunale udgifter.

I det samlede aldersbetingede udgiftsbehov indregnes i 2014 kun 68,25 % af de faktiske udgifter pr. indbygger (fordelt på aldersgrupper, hvor eksempelvis udgifterne til 85+ årige, 0-6 årige og 7-16 årige naturligvis er væsentlig højere end udgifterne til 20-64 årige).

Dette betyder, at når unge mennesker rejser til storbyerne fra yderområderne for at få uddannelse eller arbejde, falder befolkningsandelen i udkantskommunerne i de aldersgrupper, som udløser lave kommunale udgifter.

Hermed stiger den gennemsnitlige udgift pr. indbygger i yderområder, men de øgede gennemsnitsudgifter herved indregnes kun i udgiftsbehovet med 68,25 %.

I storbyerne stiger ungeandelen, hvorved det reelle udgiftsbehov pr. indbygger falder, men kun 68,25 % af de lavere udgifter herved indgår som reduktionen i storbyens aldersbetingede udgiftsbehov pr. indbygger.

Når de nyuddannede senere køber hus og får børn – ofte i en forstadskommune - vokser børneandelen og dermed udgiftsbehovet pr. indbygger i disse kommuner, men den højere udgift herved indregnes kun i det aldersbetingede udgiftsbehov med 68,25%.²

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

² Det øgede beskatningsgrundlag indgår derimod fuldt ud i udligningsberegningen.

De 6 østjyske kommuner mener, at de to udgiftsbehov ikke bør vægtes sammen som i dag, men at det aldersbetingede udgiftsbehov bør beregnes ud fra de faktiske gennemsnitlige udgifter pr. indbygger i forskellige aldersgrupper – uden at reducere behovet til 68,25 % af udgifterne.

Herefter kunne man lade det sociale udgiftsbehov indgå som tillæg / fradrag i forhold hertil udgiftsbehovet beregnet ud fra landsgennemsnitlige udgifter i de enkelte aldersgrupper.

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

Finansieringsudvalgets svar på kritikken er, at der ikke findes nogen klar faglig begrundelse for, hvordan det aldersbetingede og socialt betingede udgiftsbehov vægtes sammen. Vægtningen fremstår dermed som en politisk beslutning.

Konklusionen på dette afsnit er,

- *At lav vægtning af aldersbetinget udgiftsbehov undervurderer det reelle udgiftsbehov i kommuner med mange børn og ældre, og overvurderer udgiftsbehovet i kommuner med mange i de erhvervsaktive aldersgrupper*
- *At lav vægtning af aldersbetinget udgiftsbehov herved tilgodeser de store bykommuner på bekostning af resten af landet og især på bekostning af udkantskommunerne.*
- *At lav vægtning af aldersbetinget udgiftsbehov er af stor økonomisk betydning, idet den giver anledning til ubegrundet omfordeling til de 5 største bykommuner af 1,7 mia. kr. ud af udligningsordningens samlede omfordeling på 12 mia. kr.*

3.2 Upræcist socialt udgiftsbehov tilgodeser storbyerne

Det sociale udgiftsbehov beregnes ud fra 14 sociale kriterier. Valg og indbyrdes vægtning af kriterierne giver anledning til en upræcis fordeling af tilskud og udligning.

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

Det beregnede sociale udgiftsbehov kan imidlertid ikke umiddelbart sammenlignes med de faktiske socialudgifter. Det skyldes for det første, at en del af det sociale udgiftsbehov skal dække socialt betingede udgifter udenfor de sociale konti. Det er eksempelvis dyrere at drive folkeskole i kommuner med omfattende sociale problemer. For det andet skyldes det, at det aldersbetingede udgiftsbehov allerede indeholder 68,25 % af de landsgennemsnitlige socialudgifter (2014).

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

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

Den anden vanskelighed ved sammenligningen er, at det aldersbetingede udgiftsbehov også bidrager til finansieringen af de sociale udgifter, idet 68,25 % heraf allerede er indregnet i det aldersbetingede udgiftsbehov.

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

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

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

Efter således at have taget højde for den første vanskelighed - de socialt betingede behov på serviceområderne - viser analyserne, at nogle kommuner får beregnet et socialt udgiftsbehov, som ligger 5.000 kr. pr. indbygger højere end samme kommuners faktiske socialudgifter. Det svarer til op mod 35 % af deres sociale udgiftsbehov. Andre kommuner får beregnet et socialt udgiftsbehov, som ligger mere end 4.000 kr. pr. indbygger lavere end de faktiske socialudgifter, hvilket svarer til 20 % af deres sociale udgiftsbehov.

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

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

Mellemkommuner tilgodeses gennemsnitligt af et udgiftsbehov som er 645 kr. pr. indbygger højere end deres faktiske socialudgifter.

Landkommunernes beregnede udgiftsbehov er gennemsnitligt 777 kr. pr. indbygger mindre end de faktiske socialudgifter.

Yderkommunernes beregnede udgiftsbehov er gennemsnitligt 1.562 kr. mindre end de faktiske socialudgifter.

Landdistriktsgraden indgår som en del af hensynene bag opdelingen i kommunegrupper. Men inden for hver af kommunetyperne er sammenhængen med landdistriktsgraden meget markant.

Det er tydeligt, at der er tale om strukturelt betingede forskelle på, hvor godt beregningen af socialt betinget udgiftsbehov er i stand til at modsvare de faktiske socialudgifter afhængigt af om kommunen er en kommune præget af byer eller en kommune præget af landdistrikter.

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

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

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

Præcisionen i det sociale udgiftsbehov kunne derfor forbedres betydeligt ved hjælp af kriterier, som er bedre egnede til at opfange sociale udgiftsbehov i landdistrikterne.

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

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

De 6 østjyske kommuner har undersøgt præcisionen i de fire kommunetyper, bykommuner, mellemkommuner, landkommuner og yderkommuner og fundet, at der også efter justeringen af udligningsordningen fra 2013 er stor forskel på udgiftsbehovets evne til at modsvare de faktiske socialudgifter og hvor der i høj grad mangler gode kriterier til at opfange sociale udgiftsbehov i landdistrikterne.

Konklusionen på dette afsnit er,

- *At det sociale udgiftsbehov kun i nogen grad svarer til kommunernes faktiske socialt betingede udgifter på socialområdet og på andre udgiftsområder*
- *At den manglende præcision i meget vidt omfang er strukturelt betinget og dermed kan opfanges ved forbedring af analyserne med relevante kriterier*
- *At den manglende præcision klart tilgodeser bymæssige kommuner på bekostning af kommuner med landdistrikter.*
- *At den manglende præcision er af meget stor økonomisk betydning, idet den giver anledning til ubegrundet omfordeling af 4,8 mia. kr. ud af udligningsordningens samlede omfordeling på 12 mia. kr.
Af de 4,8 mia. kr. kan de 2 mia. kr. henføres til de anvendte analysemetoder, som drøftes i næste afsnit.*

3.3 Høje udgifter skyldes ikke kun højt udgiftsbehov

En del af årsagen til det upræcise sociale udgiftsbehov skyldes de analysemetoder, som anvendes i Finansieringsudvalget og som danner baggrund for valget af sociale kriterier og deres indbyrdes vægtning.

En kommune kan have højt udgiftsniveau af flere årsager:

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

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

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

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

Højere udgifter som følge af efterspørgselseffekt, udbudseffekt og ineffektivitet, bør derimod ikke påvirke beregningen af udgiftsbehovet og bør ikke give anledning til udligning.

Mange bykommuner har et højt indkomstniveau. Bykommuner kan derfor have højere udgifter både som følge af sociale udfordringer og som følge af udbudseffekten ved lettere adgang til at finansiere øgede udgifter over indkomstskatterne.

De sociale udfordrings betydning for de kommunale udgifter kan kun beregnes præcist, hvis man er opmærksom på udbudseffekten af de højere skatteindtægter. Dette gøres ved at medtage indtægterne i analyserne og isolere effekten derfra, når betydningen af de enkelte kriterier vurderes.

Finansieringsudvalget har forsøgt at holde udbuds- og efterspørgselseffekterne adskilt fra udgiftsbehovene, ved at isolere effekterne i sine tidligere analyser. Både udbuds- og efterspørgselseffekter har været søgt isoleret ved hjælp af udskrivningsgrundlaget i Finansieringsudvalgets regressionsanalyser af serviceudgifter i 1998.³

De 6 østjyske kommuner har peget på, at denne metode ikke er tilstrækkelig, idet manglende isolering af øvrige finansieringsindtægter ligeledes påvirker analyse-resultaterne i betydeligt omfang. De 6 kommuner har sammenlignet analyser af samtlige udgiftsområder ved isolering af udbudseffekten fra udskrivningsgrundlaget henholdsvis ved isolering af effekten fra samtlige finansieringsmuligheder. Sammenligningen viser, at udskrivningsgrundlaget kun opfanger en mindre del af den samlede udbuds-effekt. Hvis man ikke opfanger og isolerer effekten af alle finansieringsindtægterne, vil de sociale udfordringer komme til at opfange udbudseffekten fra de udeladte finansieringskilder og resultaterne i Finansieringsudvalgets undersøgelser vil blive misvisende.

Kommuners finansieringsmuligheder stammer imidlertid ikke udelukkende fra borgernes skattepligtige indkomster.

Hertil kommer de øvrige skatter og afgifter, grundskyld, aktieselskabsskat og dækningsafgift.

Selve udligningssystemets præcision og opbygning har også betydning med udbuds-effekt på kommunernes udgiftsniveau.

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

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

Analyser viser, at manglende præcision i udligningsordningen faktisk har en udbudseffekt, idet udgiftsudviklingen siden 2007 har været meget forskellig i kommuner afhængig af udviklingen i udligningssystemet⁴.

Udligningssystemet påvirker kommunernes udgiftsstruktur på flere måder, som giver anledning til udbuds-effekter og herved forstyrrer Finansieringsudvalgets analyser.

³ Jf. Betænkning om kommunernes udgiftsbehov nr. 1361, 1998, f.eks. side 140.

⁴ Se Kommunernes tilpasning til økonomiske vilkår efter finansieringsreformen i 2007 (www.rimeligudligning.nu) og Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer, AKF 2011.

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

Hovedstadsudligningen giver derfor anledning til en udbuds-effekt, som i forhold til provinskommuner øger udgifterne i nogle og sænker udgifterne i andre hovedstadskommuner og dermed påvirker Finansieringsudvalgets analyser.

I afsnit 3.1 vistes, at storbykommuner har mere i finansiering end andre kommuner som følge af lav vægtning af det aldersbetingede udgiftsbehov. Storbyerne har dermed mulighed for at finansiere højere driftsudgifter end kommuner med i øvrigt tilsvarende økonomiske vilkår.

I afsnit 3.2 vistes, at nogle kommuner i forhold til faktiske socialudgifter har ekstra 5.000 kr., mens andre kommuner mangler 4.000 kr. i beregnet socialt udgiftsbehov som følge af manglende præcision heri.

Disse forhold trækker alle i næsten samme retning, at storbyerne og modtagere af hovedstadsudligning har betydeligt bedre mulighed for at finansiere serviceudgifterne til børnepasning, folkeskole, ældreomsorg osv. i forhold til kommuner med tilsvarende udgiftsbehov.

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

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

Finansieringsudvalgets anvendte analysemetode fra 1998 tager kun højde for udbudseffekten ud fra udskrivningsgrundlaget og i visse analyser hele beskatningsgrundlaget, men ikke udbudseffekt fra alle øvrige finansieringsindtægter.

De 6 østjyske kommuners sammenligning af metoden, som anvendt af Finansieringsudvalget i 1998 med en metode, hvor der tages højde for effekten af kommunernes frie ressourcer, viser betydelige konsekvenser.

De frie ressourcer er de penge, der er til overs eller mangler, når udgifter svarende til det beregnede udgiftsbehov er betalt. Altså de penge, som enten kan anvendes til at hæve eller sænke udgiftsniveauet i kommunen i forhold til udgiftsbehovet.

Når de samlede frie ressourcer isoleres, viser beregningen, at det modelberegnete udgiftsbehov i kommuner med landets højeste udgiftsbehov bør sænkes med op imod 6.000 kr. pr. indbygger svarende til op imod 10 %. Omvendt bør udgiftsbehovet øges med op mod 2.000 kr. i landets udkantskommuner.

Den mangelfulde isolering af effekter af flere ressourcer er til fordel for nogle af storbyerne og en del af hovedstadsområdet, som har høje værdier på nogle kriterier. Det gælder specielt "Familier i

visse boligtyper” og ”Indvandrere”. Denne sammenhæng er nærmere beskrevet i rapporten om ressourcevariables påvirkning af regressionsanalyser.⁵

Den manglende isolering af disse udbudseffekter flytter udligningskroner i betydeligt omfang fra landkommuner og yderkommuner til bykommunerne, herunder især til en del af hovedstadskommunerne.. Dette er en følge af, at udgiftsbehovet beregnes for lavt i land- og yderkommuner og for højt i en del af kommunerne i hovedstadsområdet.

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

Ved isolering af udbuds-effekten af alle de frie ressourcer har de 6 østjyske kommuner beregnet, at 2 mia. kr. i tilskud og udligning ville tilføres andre kommuner, heraf ville 1,6 mia. kr. tilføres land- og yderkommuner.⁶

I 2012 anerkendte Finansieringsudvalget i betænkning 1533, at udbudseffekten af flere kommunale finansieringskilder bør isoleres. I betænkningen isolerer Finansieringsudvalget effekten fra hele beskatningsgrundlaget og udligning heraf, dødsbøbeskatning, dækningsafgifter og selskabsskatter efter udligning og fandt overbevisende sammenhænge til kommunernes udgifter på de store udgiftsområder.

Derimod afviste Finansieringsudvalget at isolere effekten af den upræcise beregning af aldersbestemte og sociale udgiftsbehov, idet den anvendte OLS-regressionsmetode ikke er egnet hertil.⁷

Finansieringsudvalget tog imidlertid kun hensyn til udbudseffekten fra det udvidede beskatningsgrundlag på to udgiftsområder, administration og børnepasning, hvorved metodeudviklingen tilsyneladende kun har påvirket valg og vægtning af sociale kriterier i beskedent omfang.

Konklusionen på dette afsnit er:

- *At kommunernes udgiftsniveau påvirkes af samtlige ressourcer til rådighed, og ikke alene af beskatningsgrundlag, selskabsskat, dækningsafgift og dødsbøbeskatning og udligningen heraf.*

⁵ Problemet opstår, fordi disse to kriterier har høje værdier i samme kommuner, som har høje finansieringsindtægter, som bidrager til frie ressourcer og omsættes til høje driftsudgifter - og modsvarende lave værdier i de kommuner, som har negative frie ressourcer.

Når de frie ressourcer ikke medtages og isoleres i regressionsanalyserne, vil de to kriterier ”overtage” forklaringskraften fra de frie ressourcer for at levere det regressionsresultat, som giver de mindste uforklarede restled (OLS-metoden).

⁶ Beregningen heraf er udført med normaludgiftsmetoden på 2009 data og viste dermed den risiko for fejl i analyse-grundlaget, som Finansieringsudvalget stod overfor i analyserne bag betænkning 1533, som blev fremlagt i 2012.

⁷ Der findes nyere regressionsmetoder, som er i stand til at løse denne opgave.

- *At kommunernes udgiftsniveau også påvirkes af den lavere vægtning af det aldersbetingede udgiftsbehov, af det upræcise sociale udgiftsbehov og af den stærkere udligning i hovedstadsområdet i forhold til provinsen.*
- *At Finansieringsudvalgets analyser i betænkning 1533 ikke har isoleret den udgiftsmæssige betydning af alle de nævnte finansieringskilder – og dermed fortolket de højere udgifter finansieret herfra som udgiftsbehov.*
- *At den manglende isolering af den udgiftsmæssige betydning af samtlige ekstra finansieringskilder tilgodeser storby-kommuner, modtagere af hovedstadsudligning og enkelt øvrige kommuner, hvilket især sker på bekostning af landkommuner og yderkommuner.*
- *At manglende isolering af samtlige ekstra finansieringskilder er af meget stor økonomisk betydning, idet den kan give anledning til ubegrundet omfordeling af 2 mia. kr. ud af udligningsordningens samlede omfordeling på 12 mia. kr.*

3.4 Udlændingeudligning

Det er hensigten med den særlige udlændingeudligning, at den skal sikre en fuld udligning af de særlige udgifter knyttet til indvandrere og efterkommere fra ikke vestlige lande.

Den nuværende ordning er baseret på spinkle stikprøveundersøgelser af udgifterne i 1988. Finansieringsudvalget har i rapport om udlændingeudligning 2014 erkendt, at enhedsbeløbene i udlændingeudligningen omfordeler dobbelt så store beløb, som nødvendigt for at sikre fuld udligning.

Der er imidlertid ikke fremsat lovforslag om ændring af ordningen, selv om den årligt betyder ubegrundet omfordeling af 500 mio. kr. til 23 kommuner fra landets øvrige 75 kommuner.

Antal indvandrere og efterkommere indgår desuden som kriterie i den generelle udligningsordning med henblik på at øge tilskud til kommuner som har væsentlige udgifter til indvandrere og efterfølgere ud over de særlige udgifter.

Finansieringsudvalget har i gentagne analyser angivet, at antal indvandrere signifikant kan medvirke til forklaring af forskellen i kommunernes udgifter på folkeskoleområdet. På den baggrund er antal indvandrere og efterkommere medtaget som kriterie bag det sociale udgiftsbehov.

Kriteriet er imidlertid kun signifikant, når man analyserer folkeskoleudgifter inklusiv de særlige udgifter til tosprogs-undervisning mv., som allerede er rigeligt finansieret via den særlige udlændingeudligning.

Disse udgifter burde være fratrukket før gennemførelse af Finansieringsudvalgets analyser, og havde man gjort det, ville der ikke være nogen begrundelse for at anvende antal indvandrere som kriterie bag beregningen af kommunernes udgiftsbehov.

Indvandrer-kriteriet giver anledning til en ubegrundet omfordeling af 628 mio. kr. til 22 kommuner fra de øvrige kommuner.

Konsekvensen af det insignifikante indvandrer-kriterie indgår i konsekvensberegningen af det upræcise sociale udgiftsbehov i afsnit 3.2.

3.5 Vurdering af det samlede udgiftsbehov

Ved fremlæggelsen af lovforslaget om udligningsordningen i 2006 blev sammenhængen mellem sociale udgiftsbehov og faktiske socialudgifter fremhævet.

Finansieringsudvalget har i tidligere betænkninger foretaget en sammenligning af de sociale udgifter med det sociale udgiftsbehov.

Denne sammenligning har givet anledning til debat om præcisionen af det sociale udgiftsbehov.

I de senere år har Økonomi- og Indenrigsministeriet tilsyneladende ændret opfattelse, og det påpeges, at man bør se udgiftsbehovsopgørelsen som en helhed, når systemets funktion skal vurderes.

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

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

Det betyder:

- En kommunes driftsudgifter vil nødvendigvis skulle tilpasses kommunens finansieringsmuligheder.
Skattestigninger er ikke eller kun i begrænset omfang en mulighed.
Kassetræk eller sænkede anlægsudgifter er kun i begrænset omfang en mulighed.
- At kommuner, hvis udgiftsbehov af den ene eller den anden årsag måtte være beregnet for lavt i forhold til det reelle udgiftsbehov, er derfor nødsaget til at reducere sine driftsudgifter for at skabe balance i budgettet. Omvendt vil kommuner med for højt beregnet udgiftsbehov have mulighed for at øge sine udgifter.
- At tilpasningen af driftsudgifterne stort set udelukkende sker på serviceprægede og finansieringsfølsomme udgiftsområder, især administration, folkeskoler og ældreomsorg

Kvaliteten i tilskuds- og udligningssystemet kan derfor ikke vurderes ved sammenligning af det samlede udgiftsbehov med de samlede driftsudgifter.

Eventuelle fejl i udligningssystemet vil påvirke balancen mellem socialudgifter og serviceudgifter, men fejlen vil samlet set blive kamoufleret via kommunernes tilpasning af serviceudgifterne til de givne finansieringsvilkår og under hensyn til de sociale udgifter.⁸

De økonomiske konsekvenser

I de foregående afsnit er kort redegjort for en række problemer ved den måde, udligningssystemet er indrettet på.

De samlede byrdefordelingsmæssige konsekvenser heraf kan kort opstilles således:

- At lav vægtning af aldersbetinget udgiftsbehov entydigt tilgodeser de store bykommuner på bekostning af resten af landet og især på bekostning af land- og yderkommuner.
- At den manglende præcision klart tilgodeser bymæssige kommuner på bekostning af kommuner med landdistrikter
- At manglende isolering af udbudseffekt af samtlige ekstra finansieringskilder tilgodeser en del af hovedstadskommunerne og enkelt øvrige kommuner og især på bekostning af landkommuner og yderkommuner.
- At den overdrevne udligning af særlige udlændingseudgifter tilgodeser 23, som stort set alle er bykommuner

De nævnte forhold har betydelig økonomisk konsekvens set i forhold til, at udligningsordningen samlet set omfordeler 12 mia.kr. i 2014, idet

- Lav vægtning af aldersbetinget udgiftsbehov giver anledning til ubegrundet omfordeling af 1,7 mia. kr.
- Manglende kriterier for sociale behov i landdistrikterne giver anledning til ubegrundet omfordeling af 3,3 mia. kr., hvortil kommer
- Manglende isolering af samtlige ekstra finansieringskilder, som giver anledning til ubegrundet omfordeling af 2 mia. kr.

Folketinget har behandlet de økonomiske vilkår i udkantkommunerne ved flere lejligheder med henblik på at forbedre vilkårene for disse kommuner. Eksempelvis introducerede kriteriet ”nedgang i folketallet” for at kompensere kommuner for strukturelle udgifter som følge af faldende folketal.

Om udkantskommunerne herefter samlet set er tilgodeset i rimeligt omfang er ikke afdækket af de 6 østjyske kommuners analyser, men vanskelige økonomiske vilkår for udkantskommunerne⁹ forstærkes i hvert fald betydeligt af de nævnte problemstillinger i dette notat.

⁸ Naturligvis kan de sociale udgifter også påvirkes via prioritering og budgetmæssige beslutninger, men i mere begrænset omfang i forhold til der øvrige udgifter.

Følgende tabeller viser de tab og gevinster, som de 6 østjyske kommuner har beregnet, at den nuværende udligningsordning har for landets kommuner.

Af hensyn til sammenlignelighed er tabellen opgjort i kroner pr. indbygger og med total i mio. kr.

Kroner pr. indbygger, 2014 for kommunerne	Lav vægt på aldersbetiget behov	Manglende kriterier for sociale behov i landdistrikterne	Udbuds-effekt	Udlændinge-udligning	I alt Pr. indbygger	I alt Mio. kr.
Hovedstads-kommuner	318	437	758	174	1.687	3.324
Provinskommuner	-171	-235	-409	-94	-910	-3.323
Bykommuner	424	389	598	142	1.554	4.239
Mellemkommuner	-225	-3	-1	-58	-286	-252
Landkommuner	-407	-327	-761	-156	-1.651	-2.526
Yderkommuner	-694	-1.154	-967	-204	-3.019	-1.460

⁹ Udkantskommunerne er tilsyneladende ikke et veldefineret begreb. I følgende tabel anvendes derfor kommunetypologien, som anvendes i Økonomi- og Indenrigsministeriets noegletal.dk.

Udligningsmæssige konsekvenser af nugældende udligning, kroner pr. indbygger

Kroner pr. indbygger, 2014	Lav vægt på aldersbetinget behov	Manglende kriterier for sociale behov i landdistrikterne	Udbuds-effekt	Udlændinge-udligning	I alt Pr. indbygger (- er lig tab)	I alt Mio. kr. (- er lig tab)
København	1.799	2.193	1.159	352	5.502	3.159
Frederiksberg	1.155	1.867	264	85	3.371	350
Ballerup	-200	-134	1.216	186	1.067	52
Brøndby	-74	2.019	2.947	861	5.753	198
Dragør	-912	-798	-477	-197	-2.385	-33
Gentofte	-719	1.707	-383	-49	556	41
Gladsaxe	-398	1.871	900	219	2.592	172
Glostrup	31	1.768	1.370	216	3.384	74
Herlev	-429	-125	1.433	299	1.178	32
Albertslund	400	992	3.299	833	5.524	155
Hvidovre	-89	-838	1.314	280	668	35
Høje-Taastrup	25	-183	1.981	625	2.448	120
Lyngby-Taarbæk	-795	-82	-104	-36	-1.017	-55
Rødovre	-267	310	1.277	283	1.602	60
Ishøj	356	2.509	4.030	1.177	8.072	172
Tårnby	-317	1.777	629	15	2.105	88
Vallensbæk	-60	240	1.783	378	2.341	35
Furesø	-871	-1.566	606	57	-1.774	-67
Allerød	-953	-1.957	54	-140	-2.996	-72
Fredensborg	-471	-2.640	646	149	-2.316	-91
Helsingør	-410	-477	335	53	-499	-31
Hillerød	-644	-2.309	206	-22	-2.769	-134
Hørsholm	-1.114	-195	-380	-116	-1.806	-44
Rudersdal	-1.215	-72	-291	-67	-1.645	-90
Egedal	-454	-2.109	205	-122	-2.480	-104
Frederikssund	-497	-3.209	-53	-133	-3.892	-172
Greve	-57	-812	850	90	72	3
Køge	-302	-760	468	8	-586	-34
Halsnæs	-252	-1.683	123	-62	-1.874	-58
Roskilde	-83	-2.049	205	-57	-1.984	-166
Solrød	-338	-1.604	11	-161	-2.091	-44
Gribskov	-424	-759	-400	-208	-1.791	-72
Odsherred	-292	-2.192	-1.581	-229	-4.293	-138
Holbæk	-275	-245	44	-63	-539	-37
Faxe	-258	517	-596	-218	-555	-19
Kalundborg	-433	-1.788	-954	-161	-3.336	-160
Ringsted	-143	-415	681	45	167	6
Slagelse	17	1.510	20	16	1.562	120
Stevns	-552	-325	-606	-242	-1.725	-37

Kroner pr. indbygger, 2014	Lav vægt på aldersbetinget behov	Præcision i socialt udgiftsbehov i øvrigt	Udbuds-effekt	Udlændinge-udligning	I alt Pr. indbygger (- er lig tab)	I alt Mio. kr. (- er lig tab)
Sorø	-515	-1.704	-881	-202	-3.302	-96
Lejre	-815	-2.868	-475	-227	-4.385	-117
Lolland	-532	-1.695	-1.315	-135	-3.678	-161
Næstved	-76	-1.146	-474	-103	-1.800	-145
Guldborgsund	-328	205	-1.385	-168	-1.676	-102
Vordingborg	-443	-581	-1.279	-219	-2.522	-113
Bornholm	-483	-3.264	-1.839	-248	-5.835	-235
Middelfart	-550	-1.876	-833	-185	-3.443	-128
Assens	-712	-1.182	-1.316	-264	-3.473	-142
Faaborg-Midtfyn	-820	-243	-1.414	-228	-2.704	-137
Kerteminde	-424	-1.411	-996	-219	-3.050	-72
Nyborg	-536	-1.347	-854	-124	-2.861	-89
Odense	667	1.360	525	180	2.732	534
Svendborg	-352	-2.287	-1.190	-116	-3.945	-229
Nordfyn	-566	-788	-1.219	-252	-2.824	-82
Langeland	-1.118	-3.146	-2.331	-266	-6.861	-88
Ærø	-1.209	-2.289	105	-255	-3.648	-24
Haderslev	-377	-858	-460	-135	-1.831	-102
Billund	-630	426	-118	-145	-467	-12
Sønderborg	-371	1.116	-45	-44	656	50
Tønder	-742	-292	-638	-198	-1.869	-72
Esbjerg	187	1.566	-41	-66	1.645	190
Fanø	-148	-631	105	-242	-916	-3
Varde	-812	-135	-543	-194	-1.684	-84
Vejen	-763	885	-446	-190	-513	-22
Aabenraa	-491	478	-603	-114	-731	-43
Fredericia	-76	-42	315	-2	195	10
Horsens	76	807	-204	-49	630	54
Kolding	-71	-776	240	-22	-630	-57
Vejle	-337	369	150	-40	142	15
Herning	-218	748	-139	-82	308	27
Holstebro	-329	632	-184	-121	-2	0
Lemvig	-735	-1.367	-335	-249	-2.686	-56
Struer	-550	-77	-319	-154	-1.099	-24
Syddjurs	-621	-2.198	-1.117	-210	-4.145	-174
Norddjurs	-474	461	-1.367	-200	-1.581	-60
Favrskov	-480	-681	-245	-240	-1.646	-78
Odder	-447	-1.548	-289	-210	-2.495	-54
Randers	-58	99	-780	-127	-866	-84
Silkeborg	-371	-50	-132	-165	-717	-64

Kroner pr. indbygger, 2014	Lav vægt på aldersbetinget behov	Præcision i socialt udgiftsbehov i øvrigt	Udbuds-effekt	Udlændinge-udligning	I alt Pr. indbygger (- er lig tab)	I alt Mio. kr. (- er lig tab)
Samsø	-1.507	-6.190	105	-270	-7.861	-30
Skanderborg	-405	-1.353	-64	-200	-2.022	-117
Aarhus	792	703	675	184	2.354	764
Ikast-Brande	-469	1.264	-387	-62	346	14
Ringkøbing-Skiern	-880	-2.266	-628	-195	-3.968	-227
Hedensted	-867	-167	-642	-225	-1.901	-87
Morsø	-805	-1.696	-1.384	-233	-4.118	-86
Skive	-545	305	-794	-197	-1.231	-58
Thisted	-660	-1.607	-998	-216	-3.481	-154
Viborg	-501	240	-602	-166	-1.029	-97
Brønderslev	-773	-2.787	-1.460	-218	-5.239	-186
Frederikshavn	-182	-1.914	-822	-216	-3.134	-189
Vesthimmerland	-669	-532	-1.194	-212	-2.607	-97
Læsø	-2.357	-895	105	-338	-3.485	-6
Rebild	-887	-232	-937	-234	-2.290	-66
Mariagerfjord	-489	-352	-1.141	-199	-2.180	-91
Jammerbugt	-626	-2.229	-1.568	-224	-4.647	-178
Aalborg	718	-364	-482	-88	-216	-44
Hjørring	-437	-1.454	-1.100	-180	-3.172	-207