

Rimelig Udligning^{nu}



Kommunerne bør udlignes af deres reelle udgiftsbehov – ikke af de udgifter, som de har råd til

Hvis en kommune har haft råd til at buge mange penge, ser det ud som om, den har et stort behov, og så kompenseres den mere via udligningssystemet. Det giver en kunstig høj udligning, som ikke er rimelig.

April 2017

Nogle kommuner har bedre råd end andre og kan derfor have højere serviceudgifter. Det fortolkes i det nuværende udligningssystem som højere udgiftsbehov, som giver ekstra i udligning. Andre kommuner har dårligere råd og derfor lavere serviceudgifter. De får beregnet et mindre udgiftsbehov og får dermed mindre i udligning.

Flere skævheder og fejl i beregningerne af, hvor store de reelle udgiftsbehov er i de enkelte kommuner, har stor betydning for den kommunale udligning og fører derfor til en række urimelige forskelle mellem hvad kommunerne hhv. modtager og afgiver i udligningen – og derved forskelle på serviceniveauet over for borgerne i de enkelte kommuner.

UDDYBENDE FORKLARING

Kommuner, som har råd til det, kan naturligvis lettere vælge at yde en højere service over for borgerne, end kommuner, som ikke har råd til det. Og det, at der også sker udligning af den del, kaldes udbudseffekten. Det er straks vanskeligere at vurdere, præcis hvor stor betydning de økonomiske vilkår har (se punkt 1-5 nedenfor).

Når Finansieringsudvalget med flere års mellemrum gennemfører sine analyser for at udvælge og vægte indikatorer på sociale udgiftsbehov, analyseres tidligere års regnskabstal. Opgaven er blandt andet at finde frem til de reelle udgiftsbehov i ligningen:

$$\text{Faktiske udgifter} = \text{Reelle udgiftsbehov} \pm \text{hvad kommunen har råd til}$$

De faktiske udgifter fremgår af kommunernes regnskaber. Men man kan ikke umiddelbart se, hvor meget af en kommunes høje udgifter, der skyldes reelle udgiftsbehov, og hvor meget der skyldes, at kommunen har flere penge til rådighed.

Og tilsvarende kan man ikke umiddelbart se, hvor meget af en kommunes lave udgifter, der skyldes et reelt lavt udgiftsbehov og hvor meget der skyldes, at kommunen ikke har råd til at afholde højere udgifter.

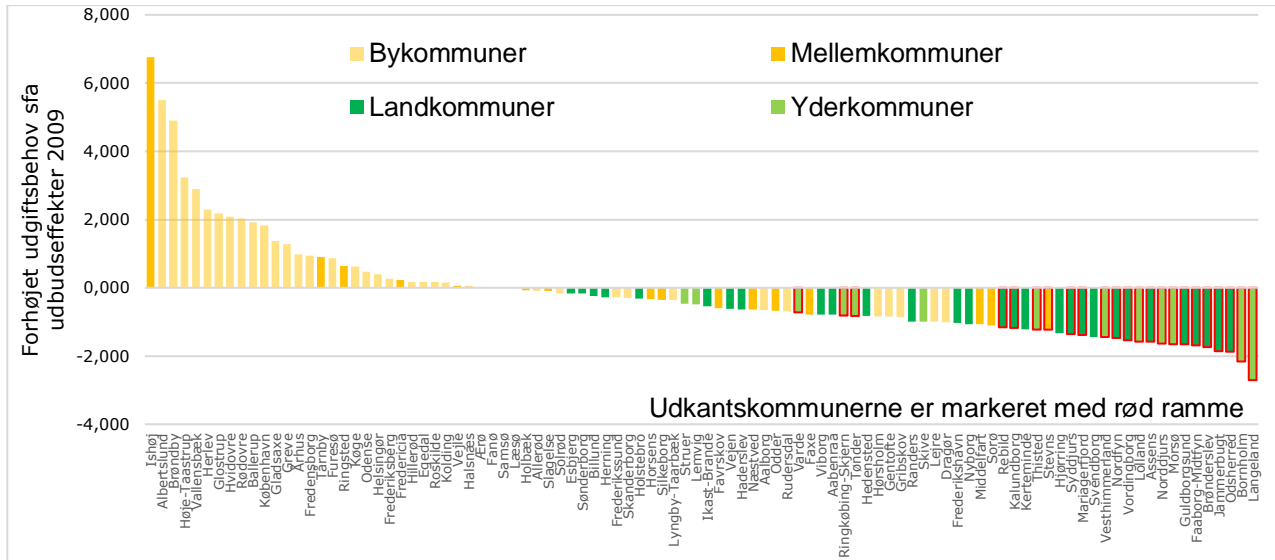
Statistiske analyseredskaber kan imidlertid rimeligt godt adskille, hvor meget af de faktiske udgifter, der skyldes udgiftsbehov fra hvor meget, der skyldes forskelle i kommunernes forskellige økonomiske vilkår.

Sådanne forskellige økonomiske vilkår kan bestå af:

1. Beskatningsgrundlaget, også efter udligningen heraf
2. Selskabsskatter, også efter udligning heraf
3. Andre skatter og afgifter, som ikke udlignes, f.eks. dækningsafgift og dødsboskat,
4. Forskelle i udligning af udgiftsbehov som følge af udligningsgrader i hovedstaden og provinsen
5. Hidtidige udligningsfejl i udgiftsbehov

De 6 østjyske kommuner påpegede i en analyse i 2010 betydningen for beregning af kommunernes udgiftsbehov, hvis man undlader at tage højde for de samlede økonomiske vilkår. I tidligere analyser havde Finansieringsudvalget kun taget højde for forskelle i udskrivningsgrundlaget.

Figur 1 Betydningen for de beregnede udgiftsbehov fordelt på kommunetyper i 2009 af, at der ikke tages fuld højde for udbudseffekter som følge af forskelle i kommunernes økonomiske vilkår



På den baggrund tog Finansieringsudvalget i sine analyser i 2012 højde for flere af disse forskelle i økonomiske vilkår, end man havde gjort i tidligere. Analyserne viste, at de økonomiske vilkår nævnt i pkt. 1-3 ovenfor har stor betydning for udgifterne på de store serviceområder. Dette burde således betyde, at udgiftsbehovene fortolkedes anderledes i forhold til regnskabstallene.

Men Finansieringsudvalget valgte alligevel kun at tage højde for de økonomiske vilkårs betydning for udgifterne til administration og børnepasning, selv om folkeskoleudgifterne og ældreudgifterne også var klart påvirket heraf. Det mener de 6 østjyske kommuner var en fejl.¹

Finansieringsudvalget skrev desuden, at man ikke kunne tage højde for forskellene i punkt 4 og 5, idet de analysemetoder, som anvendes af Finansieringsudvalget ikke kan håndtere den type beregninger. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, at Finansieringsudvalget anvender nyere anerkendte analysemetoder, som er i stand til at håndtere denne opgave. Og der er flere årsager til, at Finansieringsudvalget bør tage højde for de økonomiske vilkår som følge af punkt 4 og 5.

For det første giver forskelle i de økonomiske vilkår for kommuner, der modtager hovedstadsudligning og provinskommuner, som i stedet modtager tilskud som følge af højt strukturelt underskud,² anledning til forkerte vurderinger af udgiftsbehov.

Som eksempel kan nævnes, at Tønder og Herlev får beregnet udligning ud fra nogenlunde samme udgiftsbehov, men hvis de byttede udligningsordning (hovedstadsudligning og udligning pga højt strukturelt underskud), så ville Herlev falde 1.300 kr. pr. indbygger i udligning, medens Tønders udligning ville vokse med 1.300 kr.

Herlev Kommune kan således som følge af hovedstadsudligningen finansiere højere driftsudgifter end Tønder, som får tilskud via ordningen for højt strukturelt underskud.

Tilsvarende sammenligninger kan laves for andre kommune-konstellationer med samme resultat.

¹ Begrundelsen var, at forskellene i udgifter også kunne skyldes forskelle i lønniveauer, men forskellene i lønniveauer har i mange år været håndteret via en lavere landsudligningsgrad, end man ellers havde tænkt sig. Så den korrektion i resultatet bør der ikke tages højde for endnu engang. Resultatet blev, at velstandseffekten blev opfanget af de sociale kriterier.

² Det strukturelle underskud opgøres som kommunens beregnede udgiftsbehov fratrukket skatteindtægterne ved landsgennemsnitligt beskatningsniveau.

Når Finansieringsudvalget analyserer regnskabstallene med de anvendte analysemetoder, vil de højere udgifter blive fortolket som højere udgiftsbehov i kommuner, der ligner Herlev Kommune på et eller flere af de sociale kriterier, eksempelvis kriteriet *familier i bestemte boligtyper*.

Det er imidlertid ikke kun hovedstadsudligningen, som giver anledning til fejlfortolkning af udgifter som udgiftsbehov.

For det andet modtager kommuner med mange indvandrere ifølge Finansieringsudvalgets egne analyser nemlig dobbelt så meget i udligning, som de faktiske udgifter kan begrunde. Højere serviceudgifter finansieret heraf fortolkes som udtryk for større udgiftsbehov i kommuner med mange indvandrere.

For det tredje har de 6 østjyske kommuner påpeget, at kommunernes økonomiske vilkår i tidligere år faktisk er påvirket af betydelige udligningsfejl i beregningen af udgiftsbehov i den generelle udligningsordning. Den mindre justering af udligningsordningen i 2012 var da også en delvis erkendelse heraf.

De 6 østjyske kommuner har påpeget, at både det aldersbestemte og det sociale udgiftsbehov beregnes forkert (se de øvrige faktaark). Som følge af de forkert beregnede udgiftsbehov modtager flere hovedstadskommuner over 2.000 kr. pr. indbygger mere i udligning, end de burde. Det sker på bekostning af de fleste øvrige kommuner.

De ekstra udligningsindtægter omsættes naturligvis i højere driftsudgifter, end disse kommuner ellers ville have haft. Og disse ekstra udgifter fortolkes i Finansieringsudvalgets analyser som udtryk for højere udgiftsbehov i kommuner, der ligner disse centrale hovedstadskommuner på et eller flere af de sociale kriterier, især kriterier, som er meget by-orienterede, blandt andet kriteriet *familier i bestemte boligtyper*.

Omvendt beregnes udgiftsbehovene for lavt i en lang række andre kommuner.

En af årsagerne hertil er, at de sociale kriterier er dårlige til at opfange udgiftsbehov knyttet til førtidspension og fleksjobs. Når mange kommuner selv må finansiere disse udgifter uden tilstrækkelig dækning via udligningen, må disse kommuner nødvendigvis sænke deres serviceudgifter og dermed serviceniveau for at finansiere de højere udgifter til indkomstoverførsler.

Når Finansieringsudvalget herefter analyserer regnskabstallene vil de lavere serviceudgifter i disse kommuner blive fortolket som udtryk for lavere udgiftsbehov knyttet til serviceudgifter i lignende kommuner.

Fejl i de udgiftsbehov, som udligningen beregnes ud fra, påvirker finansieringsvilkårene og dermed analyser af kommende regnskabstal. Og det virker tilbage i form af endnu større fejl i nye udgiftsbehov. En sådan form for cirkulær effekt kan forstærke ulighederne over tid.

Undladelse af at tage højde for alle forskelle i økonomiske vilkår påvirker udvælgelse og vægtning af mange af de sociale kriterier, herunder især *familier i bestemte boligtyper* og *indvandrere og efterkommere*.

Derfor bør Finansieringsudvalget efter de 6 østjyske kommuners mening tage højde for, at kommunernes økonomiske vilkår har væsentlig betydning for kommunernes serviceudgifter. Herunder tage højde for også de forskelle, som er en følge af de indbyggede fejl i det nuværende udligningssystem.

De fordelingsmæssige konsekvenser for kommunerne af, at den nuværende ordning ikke udligner kommunerne i henhold til kommunernes reelle udgiftsbehov er et af flere punkter, som i følge de 6 østjyske kommuner bør ændres i en forestående revision af udligningsordningen. Gennem en faglig baseret konstruktiv kritik af skævheder i den eksisterende ordning håber de 6 kommuner at bidrage positivt til processen i forbindelse med en revision, og give beslutningstagerne bedre grundlag for at gennemføre de nødvendige ændringer.

Punkterne bør vurderes i et samlet hele for at forstå ulighederne i den samlede byrdefordeling, men af hensyn til overskueligheden behandler dette notat alene kritikpunktet vedrørende kommunernes reelle udgiftsbehov.