



Til Indenrigs- og Sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen og
Finansminister Thor Pedersen
Kopi til KL og Folketingets Kommunaludvalg

Den 16. januar 2006

Arhus Kommune
Borgmesteren

Kære Lars Løkke Rasmussen og Thor Pedersen

Hermed fremsendes bemærkninger fra Århus Kommune til Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem. Århus forventer desuden at være medunderskriver på en fælles 6-by henvendelse om samme emne.

Nicolai Wammen
Rådhuset
DK-8100 Århus C

Telefon 8940 2000
Direkte telefon 8940 2100
Telefax 8940 2121

Finansieringsudvalgets rapport indeholder mange positive bidrag til forbedring af det nuværende udligningssystem, men giver også anledning til en række principielle bemærkninger fra Århus Kommune. Bemærkningerne fremgår af vedlagte notat.

E-post borgmester@aarhus.dk
www.aarhuskommune.dk

Jeg vil særligt fremhæve behovet for en udgiftsbehovsopgørelse, der kompenserer kommuner med koncentrerede sociale problemer og store udgifter på overførselsområdet. Det fremgår af det omtalte notat, at de fremlagte modeller fra Finansieringsudvalget vægter det sociale udgiftsbehov lavt i forhold de faktiske sociale udgifter, at der er en uhensigtsmæssig svag vægtning af særlige bysociale problemer samt endelig at modellerne ikke er dynamiske overfor fremtidige ændringer i indkomstoverførslerne. Det er alt sammen alvorlige indvendinger mod de fremlagte modeller.

Det fremgår endvidere af det vedlagte notat, at der kan sættes spørgsmålstejn ved relevansen af nogle af de nye kriterier, som udvalget foreslår indarbejdet i udgiftsbehovsudligningen. Jeg finder det afgørende, at der findes kriterier, som indholdsmæssigt giver mening og samtidig evner at forklare kommunernes udgifter på det sociale område. Af notatet fremgår, at det er muligt at lave klare forbedringer i udligningen ved at udskifte eller udelade fire af de foreslåede kriterier.

Et centralt princip i udligningen bør naturligt være, at ligestillede kommuner behandles lige. På denne baggrund er det fornuftigt at lade indtægter fra selskabsskat og pensionsafgifter omfatte af udligning. Forslagene om fuld udligning af indkomster over 400.000 kr. samt fuld udligning af ejendomsværdiskat og aktieindkomster vil omvendt føre til forskelsbehandling af kommuner med samme indtægtsgrundlag. De bør derfor ikke gennemføres.

Det grundlæggende formål med udligningssystemet er at udjævne økonomiske forskelle mellem kommunerne. Meget taler for et højere generelt udligningsniveau. Incitamentsargumenter bør ikke forhindre højere udligning, da 2/3 af de nye kommuner allerede via særordninger vil være omfattet af meget højere udligningsniveauer end de 45 pct., der gælder generelt. Jeg har desuden hæftet mig ved, at man i Sverige udligner med 85-95 pct., ligesom der i den eksisterende amtsudligning udlignes med 80 pct. De udgiftsområder, der flyttes fra amterne til kommunerne, vil dermed opleve forringet udligning, medmindre man forhøjer det generelle udligningsniveau.

En forhøjelse af det generelle udligningsniveau kan nødvendiggøre en hel eller delvis afskaffelse af hovedstadsudligningen. Det vil have økonomiske konsekvenser for udvalgte kommuner, men vil principielt føre til en mere lige behandling af kommunerne.

Forenkling bør også være et mål med udligningsreformen. En forhøjelse af det generelle udligningsniveau vil muliggøre afskaffelse af særordninger, der komplicerer systemet.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen

Notat



Den 16. januar 2006

Århus Kommunes bemærkninger til Finansieringsudvalgets rapport

Torsdag den 1. december offentliggjorde Finansieringsudvalget sin rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem. Rapporten indeholder mange fornuftige forslag til indretningen af et nyt udligningssystem, men giver også anledning til en række bemærkninger fra Århus Kommune. Bemærkningerne fremgår af det følgende.

Påvirkningen af Århus Kommunes økonomiske grundvilkår er mindre gunstig end det fremgår af rapporten

En første vurdering viser, at Finansieringsudvalgets beregninger overvurderer Århus Kommunes langsigtede gevinst ved opgave- og strukturen. Fejlskønnet vedrører særligt områderne Skat og Kollektiv trafik.

Hertil kommer, at Finansieringsudvalgets konsekvensberegninger ikke indeholder tal for de store byrdeforskydninger på overførselsområdet, som har fundet sted de senere år. Århus Kommune har på dette område oplevet et økonomisk nettotab på 466 mio. kr. i perioden 1998-2004, svarende til gennemsnitligt 78 mio. kr. pr. år. Omvendt har særligt en række kommuner i hovedstadsområdet haft store gevinster.

Den reelle påvirkning af de økonomiske grundvilkår i Århus Kommune er med andre ord mindre gunstig, end det fremgår af Finansieringsudvalgets rapport.

Ingen fremadrettet løsning af kommunens problem med løbende underkompensation på overførselsområdet

Fordelingen af bloktilskuddet efter indbyggertal løser ikke Århus' kompensationsproblem på overførselsområdet, da kommunens andel af indbyggertallet stort set svarer til andelen af beskatningsgrundlaget.

Århus Kommune
Økonomisk Afdeling
Borgmesterens Afdeling

Budgetkontor
Rådhuset
8000 Århus C

Sagsnummer M0/2004/00061
Sagsbehandler Peter Holdt-Olesen

Telefon 8940 2000
Direkte telefon 8940 2145
Telefax 8940 2121

E-post bud@oek.aarhus.dk
E-post direkte pho@oek.aarhus.dk

Århus vil også fremover opleve en gradvis forværring af de økonomiske grundvilkår, selv hvis den procentvise vækst i overførselsudgifterne svarer til væksten på landsplan. Det er af afgørende betydning, at der findes en holdbar løsning på kompensationsproblemet.

Behov for en højere vægtning af de sociale kriterier

De sociale kriteriers vægt bør afspejle de sociale udgifters tyngde ift. de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter. På denne baggrund er der behov for en højere vægtning end de 30 pct., der er indeholdt i Finansieringsudvalgets rapport. Afhængigt af om man lægger udvalgets brede eller smalle afgrænsning af de sociale udgifter til grund, bør vægten være 33 eller 52 pct. En vægtning efter den smalle afgrænsning forudsætter naturligvis, at der ikke i den sociale del inkluderes kriterier, som alene har forklaringskraft ift. udgiftsområder, der ligger uden for den smalle afgrænsning.

Fremadrettet vil det være naturligt at foretage en automatisk tilpasning af de sociale kriteriers vægt, så denne løbende modsvarer udgiftstyngden af de sociale områder.

Behov for en opgørelse af det sociale udgiftsbehov som i højere grad kompenserer kommuner med koncentrerede sociale problemer og store udgifter på overførselsområdet

Århus Kommune finder det vigtigt, at opgørelsen af det sociale udgiftsbehov sker på en måde, der sikrer god sammenhæng med kommunernes faktiske sociale udgifter. Særligt bør der sikres en god sammenhæng med overførselsudgifterne, da disse udgifter er særligt lov-bundne og derfor kun i meget ringe grad påvirkes af forskelle i lokale serviceniveauer.

På baggrund af tal fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan det konstateres, at en lang række bykommuner i provinsen med store overførselsudgifter pr. indbygger taber på den nye opgørelse af det sociale udgiftsbehov. Det kan skyldes flere forhold, men det spiller givet en central rolle, at det nuværende bysociale kriterium ikke er medtaget i udvalgets forslag til nye sociale kriterier.

Der er opgørelsesmæssige problemer forbundet med det bysociale kriterium, men kriteriet retter sig mod en meget væsentlig problemstilling, nemlig de særlige sociale udfordringer og merudgifter der knytter sig til boligområder med høj koncentration af sociale problemer. Hvis det bysociale kriterium afskaffes, er der derfor behov for et erstatningskriterium, der tager hånd om den samme problemstilling.

Betænkning 1437 fremhæver "familier på overførselsindkomst i alment boligbyggeri mv." som et egnet erstatningskriterium, men kriteriet er ikke medtaget i rapportens forslag til nye kriterier. Ghetto-problemstillingen kan alternativt håndteres via en højere vægtning af udlændingekriteriet eller via en højere vægtning af boligkriterier generelt. I udvalgets forslag reduceres vægten af udlændingekriteriet imidlertid fra 10 til 2,5 pct. af det samlede sociale udgiftsbehov, mens boligkriteriernes vægt reduceres fra 32,5 til 20 pct. Reduktionen af boligkriteriernes vægt er reelt endnu større, da boligstøttekriteriet samtidig udgår af den aldersbestemte del af udgiftsbehovet.

Et interessant kriterium, som kunne bidrage til en højere samlet vægtning af boligkriterier, er "antal almene etageboliger". Kriteriet kan opgøres på baggrund af tal fra Danmarks Statistik og må forventes at have en god sammenhæng med faktisk forekommende ghetto-problemer i de danske kommuner. Århus Kommune skal foreslå, at kriteriets forklaringskraft ift. kommunernes sociale udgifter undersøges.

Manglende indholdsmæssig begrundelse for nye kriterier

Finansieringsudvalget har skullet løfte en meget stor opgave, og det er derfor naturligt, at der ikke har været tid til en grundig behandling af alle aspekter. Århus Kommune savner særligt en indholdsmæssig diskussion af de nye udgiftsbehovskriterier. Følgende kriterier vurderes at være meget problematiske rent indholdsmæssigt:

- Antal tabte leveår (indgår i social del)
- Antal enlige over 65 år (indgår i social del)
- Fald i folketal (indgår i social del)
- Tilgængelighed 2000 (indgår i aldersbestemt del)

De fire kriterier kommenteres enkeltvis sidst i dette notat.

Århus Kommune forventer, at udgiftsbehovskriteriernes indholdsmæssige kvaliteter tillægges stor betydning i det videre arbejde med udligningsreformen.

Sammenhængen med de sociale udgifter kan forbedres ved udskiftning af problematiske kriterier

Finansieringsudvalget fremhæver, at den nye opgørelse af det sociale udgiftsbehov har en bedre sammenhæng med kommunernes faktiske sociale udgifter end ved anvendelse af den nuværende opgørelsesmetode. På denne baggrund fastslår udvalget, at de nye sociale kriterier

"indebærer en større træfsikkerhed ved opgørelsen af det sociale udgiftspres i kommunen" (s. 86).

Århus Kommune finder det også positivt, at den nye opgørelse har en bedre sammenhæng med de faktiske udgifter. Forbedringen er imidlertid forholdsvis beskeden og kan forøges væsentligt, hvis de tre problematiske kriterier – "tabte leveår", "enlige over 65 år" og "fald i folketal" – tages ud af opgørelsen. Dette vel at mærke uanset hvilket af de øvrige 13 sociale kriterier – nuværende såvel som foreslåede – der overtager kriteriernes samlede vægt på 7 pct. Denne konstatering sker med baggrund i de data, som Finansieringsudvalget har anvendt i sin vurdering af sammenhængen mellem udgiftsbehov og faktiske sociale udgifter.

Århus Kommune skal opfordre til, at regeringen sikrer en bedre sammenhæng mellem opgjort udgiftsbehov og faktiske sociale udgifter ved at undlade indførelse af de 3 nævnte kriterier, der alle er forbundet med væsentlige indholdsmæssige problemer, jf. kommentarerne sidst i notatet.

Lige skattegrundlag skal behandles lige

To kommuner, der har det samme indtægtsgrundlag - men som tilfældigvis har indtægtsgrundlaget forskelligt fordelt på skattekilder – bør stilles lige efter udligning. På denne baggrund kan Århus Kommune støtte, at indtægter fra selskabsskat og pensionsafgifter fremover indgår i opgørelsen af kommunernes beskatningsgrundlag.

De enkelte skattekilder bør indgå i opgørelsen af beskatningsgrundlaget med en vægt, der modsvarer skattekindens andel af de samlede kommunale skatteindtægter på landsplan, og bør herefter udlignes med samme procent. Ellers vil der ske forskelsbehandling af ligestillede kommuner. Århus Kommune kan på denne baggrund ikke støtte forslagene om fuld udligning af indkomster over 400.000 kr. samt fuld udligning af ejendomsværdiskat og aktieindkomster, idet de vil føre til forskelsbehandling af kommuner med samme indtægtsgrundlag.

Gode argumenter for et højere generelt udligningsniveau

Ovenstående kommentar betyder ikke, at Århus Kommune er modstander af større udligning mellem de danske kommuner. Tværtimod er der gode lighedsargumenter for at øge udligningen. Det er blot vigtigt, at den øgede udligning sikres via en forhøjelse af det generelle udligningsniveau, så lige kommuner behandles lige.

En forhøjelse af det generelle udligningsniveau kan nødvendiggøre en hel eller delvis afskaffelse af hovedstadsudligningen. Det vil have økonomiske konsekvenser for udvalgte kommuner, men vil principielt føre til en mere lige behandling af kommunerne.

Det danske udligningssystem er karakteriseret ved en lang række særordninger, der komplicerer systemet væsentligt. De mange særordninger kan ses som udtryk for, at den generelle udligning ikke sikrer en tilstrækkelig økonomisk udjævning mellem kommunerne. En forhøjelse af det generelle udligningsniveau vil muliggøre afskaffelse af mange særordninger og dermed bidrage til en tiltrængt forenkling af systemet. Hvis særordningerne i stedet fortsætter uændret, vil to tredjedele af de nye kommuner være omfattet af undtagelser fra den generelle udligning, hvilket Århus Kommune finder uholdbart.

Indholdsmæssig kritik af 4 nye udgiftsbehovskriterier

Antal tabte leveår

Opgørelsen af kriteriet er svært gennemskuelig, hvilket udgør et selvstændigt problem. Det fremgår dog, at der anvendes historiske data fra perioden 1990-1999, hvilket også er problematisk. Det virker endvidere uforståeligt, at landets to største bykommuner, der må forventes at dele en række strukturelle karakteristika vedrørende trafikforurening, socialt betingede livsstilssygdomme mv., opgøres til indekserede andele på hhv. 224 og 79, hvor 100 svarer til landsgennemsnittet.

Desuden har kriteriet ingen statistisk forklaringskraft ift. kommunernes sundhedsudgifter. En vis forklaringskraft opnås i stedet ift. beskæftigelsesudgifterne, men argumenterne for en årsagssammenhæng til dette område er svære at få øje på. De behandles i hvert fald ikke i rapporten.

Enlige over 65 år

Kriteriet er i den aktuelle udformning et alderskriterium snarere end et socialt kriterium. Antallet af enlige over 65 år må således forventes at have en meget tæt sammenhæng med antallet af personer over 65 år. Det er derfor ikke overraskende, at kriteriet har forklaringskraft ift. ældreområdet. Som Finansieringsudvalget skriver, kan der være et socioøkonomisk aspekt i ældreudgifterne, selv om de i høj grad er demografisk bestemt. Rapporten dokumenterer imidlertid ikke, at kriteriet har forklaringskraft ift. dette socioøkonomiske aspekt.

Rent indholdsmæssigt kan tanken bag kriteriet være, at enlige ældre i særlig grad giver anledning til kommunale udgifter pga. et svagere netværk. Et kriterium, der vil indfange dette aspekt, skal imidlertid ikke fokusere på *antallet* af enlige ældre i den enkelte kommune (den aldersbestemte del af udgiftsbehovsopgørelsen indfanger allerede antalsdimensionen), men i stedet på den *relative forekomst* af enlige ældre. Dvs. hvor stor en procentdel af de ældre, der er enlige.

Vurderet på baggrund af Finansieringsudvalgets tal udgør gruppen af enlige ældre 48,8 pct. på landsplan. I Århus er den relative forekomst af enlige ældre lidt højere, 50,2 pct., men grundet opgørelsesmetoden har Århus alligevel en indekseret kriterieværdi så lav som 81 (hvor 100 angiver en landsgennemsnitlig værdi). Det skyldes, at Århus har relativt få ældre, et forhold der allerede udlignes i den aldersbestemte del af udgiftsbehovet. Det giver ikke mening, at Århus og andre kommuner på denne måde skal overudlignes på ældreområdet.

Kriteriets manglende egnethed som socialt kriterium viser sig også ved, at en række velhavende hovedstadskommuner med meget lave sociale udgifter opnår høje værdier. Blandt de 20 kommuner, som har mest økonomisk gavn af kriteriet, finder man blandt andre Lyngby-Taarbæk, Frederiksberg, Gentofte, Hørsholm og Rudersdal kommuner.

Fald i folketal

Kriteriets opgørelsesmetode er problematisk, da det ikke opfylder en række krav, som normalt stilles til udgiftsbehovskriterier. Det er således et problem, at mange kommuner vil opnå en kriterieværdi på 0, ligesom der kan opstå meget store udsving i kriterieværdier fra år til år. Det sidste er et problem ift. kommunernes budgetsikkerhed. Tal fra Finansieringsudvalget viser endvidere, at udvalgte kommuner opnår indekserede kriterieværdier så høje som 1.800, hvor 100 angiver landsgennemsnittet. Det betyder, at kriterieværdien pr. indbygger er 18 gange højere end landsgennemsnittet. Til sammenligning medfører ingen af de øvrige kriterier (nuværende såvel som foreslåede) kommuneværdier på mere end 4 gange landsgennemsnittet.

Det er også problematisk, at to kommuner der begge, set over 5 år, har haft uændret befolkningstal, alligevel kan have meget forskellige kriterieværdier. Det sker hvis den ene kommune har haft uændret folketal i alle 5 år, mens den anden har oplevet udsving mellem årene. Førstnævnte kommune vil have en kriterieværdi på nul, mens sidstnævnte vil have en kriterieværdi, der svarer til summen af befolk-

ningsfald fra et år til det næste (idet årene med tilsvarende befolkningsvækst ignoreres i opgørelsen).

Mere alvorligt indeholder rapporten ingen indholdsmæssig begrundelse for kriteriets sammenhæng med sociale udgifter. Det angives blot, at "fald i en kommunes befolkningstal kan afspejle strukturelle problemstillinger i kommunen, som kan indebære et behov for en særlig indsats" (s. 112). Til denne luftige argumentation kan indvendes, at også befolkningsvækst giver anledning til "strukturelle problemstillinger", der udløser særlige merudgifter.

Kriteriet har ingen praktisk forklaringskraft ift. sociale udgiftsområder. Kun ift. ældreudgifterne findes en – meget lille – statistisk forklaringskraft. Det påvises ikke, at denne lille forklaringskraft vedrører ældreområdetets socioøkonomiske aspekt.

Tilgængelighed 2000

Der er tale om et tilgængelighedskriterium, som angiver rejsetiden for borgerne i kommunen til 2.000 medborgere indenfor eller udenfor kommunen. Rapporten forholder sig ikke indholdsmæssigt til kriteriet og dokumenterer heller ikke en statistisk forklaringskraft ift. sociale udgiftsområder.

Det anføres i rapporten (s. 115), at Betænkning 1437 har "påvist en sammenhæng mellem kriteriet og udgifter inden for folkeskoleområdet, indikeret ved en sammenhæng til klassekvotient, skolestørrelse samt transportudgifter til børn og unge". Denne formulering dækker over, at kriteriet i betænkning 1437 ikke har nogen statistisk forklaringskraft ift. folkeskoleudgifterne, men alene ift. klassekvotient og skolestørrelse. Tværtimod er den umiddelbare sammenhæng med udgifterne modsat den forventede, idet stor tilgængelighed (lille rejsetid) alt andet lige peger i retning af høje folkeskoleudgifter (betænkningens bilag s. 89). Sammenhængen med transportudgifter til børn og unge konstateres på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse med få besvarelser. Resultatet er derfor behæftet med stor usikkerhed.

Samlet set mangler der såvel indholdsmæssig argumentation som statistisk dokumentation for tilgængelighedskriteriet. Det skal bemærkes, at analyserne i Betænkning 1437 er foretaget på den gamle kommunestruktur, hvorfor ny statistisk dokumentation under alle omstændigheder er nødvendig, hvis kriteriet ønskes inkluderet.