

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Dato: 14. november 2005

Kontor: 2.ø.kt.

J.nr.: 2005-2414-60

Sagsbeh.: BS

Fil-navn: Samråd A

**Talepapir til åbent samråd den 17. november 2005 om
Århus Kommunes kompensationsanalyse**

Det talte ord gælder

Samrådsspørgsmål A om Århus Kommunes kompensationsanalyse, som Kommunaludvalget har indkaldt indenrigs- og sundhedsministeren til den 17. november 2005.

Samrådsspørgsmål A:

”Ministeren bedes redegøre for de saglige indvendinger, der måtte være mod de systematiske resultater, der følger af henvendelsen fra Århus Kommunes borgmester Louise Gade om en landsdækkende kompensationsanalyse på overførselsområdet, jf. alm. del – bilag 13 og ministeren bedes endvidere redegøre for sin holdning til selve henvendelsen”

Svar (mundtlig):**[Ang. "saglige" indvendinger]**

Først en kort replik: Jeg vil selvfølgelig udelukkende komme med saglige indvendinger – jeg forstår ikke hvorfor spørgeren skal præcisere, at der alene ønskes "saglige" indvendinger.

Nuvel, lad mig slå fast: mine bemærkninger er saglige!

[Finansieringssystemets indretning og økonomisk frihed]

Århus analysen vedrører det kommunale finansieringssystem, og her vil det være på sin plads, at jeg lige først siger lidt om nogle helt generelle forhold vedrørende det kommunale finansieringssystem, som gælder i Danmark. Et finansieringssystem, som vi ikke altid har været enige om mellem partierne, men hvor nogle hovedelementer dog har haft bred opbakning fra skiftende regeringer.

Et afgørende element i systemet er, at kommunerne skal have en selvstændighed i deres økonomiske prioritering. Nogle områder er mere lovregulerede end andre, men kommunerne har alligevel deres egen økonomiske autonomi. Det har betydet, at staten ikke - eller kun for en vis dels vedkommende - refunderer udgifterne for kommunerne. Hvis staten blot betalte alle udgifter "ved kasse 1" ville der selvfølgelig ikke kunne tillades økonomisk selvstændighed. Det er alle vist enige om. Så langt den væsentligste del af finansieringen kommer derfor også fra kommunernes egne skatter og bloktilskuddet.

[Behovet for et udligningssystem]

Det har så også betydet, at der har måttet udvikles et nuanceret udligningssystem mellem kommunerne, som har skullet tage hensyn til, at nogle kommuners udgiftsbehov er større end andres og nogle kommuners skattegrundlag er mindre end andres. Dette udligningssystem skal vi som bekendt snart se på med henblik på en reform. Det er selvfølgelig ikke en uforanderlig størrelse. Men uanset hvilket system vi har, vil der gælde, at det ikke kompenserer krone-til-krone for alle de forskelle, der måtte være mellem kommunerne. Så ville vi være tilbage i refusionssystemet. Så ville der som nævnt heller ikke være nogen økonomisk frihed tilbage for kommunerne da staten jo i så fald måtte regulere området langt tættere end i dag. Der ville med andre ord ikke være nogen reel kompetence til kommunerne.

[Kompensation af udgifter til sociale overførsler]

Det område, som Århus-analysen tager fat på, er jo "bare" et blandt flere udgiftsområder. Det er dog et meget væsentligt og stort område. Nemlig området for de såkaldt budgetgaranterede udgifter, dvs. de sociale overførsler. Der gælder så det særlige for disse udgifter, at staten har valgt at fastsætte i loven, at det samlede bloktilskud hvert år reguleres for den *samlede* udvikling i disse udgifter for *kommunerne under ét*. Den kommunale sektor bliver altså holdt skadesløs for de udgiftsændringer, der måtte ske fra det ene år til det andet, og som – netop fordi der er tale om sociale overførsler – ofte vil have en tæt sammenhæng til de økonomiske konjunkturer i samfundet. Selve fordelingen af kompensationen må udligningssystemet så at sige tage sig af. Her er spørgsmålet så selvfølgelig, om udligningssystemet gør jobbet godt nok. Det er netop det Finansieringsudvalget ser på, og som vi også kommer til at drøfte i forbindelse med en udligningsreform.

[Kompensation af andre udgifter]

Men det er principielt ikke anderledes, end når vi diskuterer udligningen på daginstitutionsområdet, grundtakstområdet eller udgifterne til plejen til de ældre. Her er der ganske vist ikke tale om udgifter til sociale overførelser men primært om udgifter til institutioner – lønninger til ansatte blandt andet. Og der er heller ikke nogen lovfastsat budgetgaranti, som sikrer årlige reguleringer i bloktilskuddet for udgiftsændringer. Men realiteten er alligevel næsten den samme, fordi vi jo hvert år forhandler med kommunerne om, hvor meget bloktilskuddet skal reguleres med for det kommende år. Det bliver rent teknisk kaldt balancetilskuddet, fordi det er den ændring i bloktilskuddet, som sikrer økonomisk balance for det kommende år. Men også her er det så udligningssystemets ansvar at sikre, at der sker en rimelig fordeling mellem kommunerne.

[Analysen fra Århus er partiel]

Min kommentar til analysen fra Århus Kommune er således, at den kun vedrører et hjørne af systemet, og ikke viser noget om den samlede økonomiske situation. Dermed ikke være sagt at den er uinteressant, om end der ikke decideret er tale om nye oplysninger for ministeriet. Analysen viser som jeg har været inde på, hvordan fordelingen af kompensationen via den kommunale budgetgaranti svarer til de kommunale nettoudgifter til blandt andet kontanthjælp og førtidspension. Det konkluderes i analysen, at "Nogle kommuner taber stort, mens andre spinder guld på det sociale område", og "Modsætningen mellem tabere og vindere er i vid udstrækning en modsætning mellem provins og hovedstad".

Taget for pålydende har udligningssystemet altså et problem på dette område. Problemstillingen har for så vidt allerede været berørt i Finansieringsudvalgets betænkning 1437 fra sidste år. Når regeringen vil se på udligningssystemets indretning i nærmeste fremtid vil disse forhold indgå, og fordelingen af bloktilskuddet såvel som de udligningskriterier, der indgår i udligningen, skal overvejes. Jeg afventer for tiden en rapport fra Finansieringsudvalget om sagen.

[Udligningsvirkninger mangler]

Når jeg siger "taget for pålydende" er det så også fordi, at Århus analysen, selv om den viser nogle relevante forhold i det eksisterende system, også har visse svagheder. Udover den svaghed, at analysen kun fokuserer på ét enkelt udgiftsområde, er behandlingen af udligningen i analysen ikke helt tilfredsstillende.

Således medtager analysen ikke de afledte virkninger i den kommunale udligning af stigende kommunale udgifter til indkomstoverførsler. Disse afledte effekter omtales ganske vist i analysen, men indgår så vidt det ses ikke i Århus Kommunes beregning af tab og gevinst for den enkelte kommune.

Her må jeg så lige omtale kompensations- og udligningsmekanismen lidt nærmere. Det er således korrekt, som det også beskrives i analysen fra Århus Kommune, at det nuværende tilskuds- og udligningssystem i kraft af budgetgarantien kompenserer kommunerne som helhed med 100 procent for udgifter på en række konjunkturfølsomme områder, f.eks. de kommunale udgifter til kontanthjælp og førtidspension. Og statstilskuddet fordeles ikke i overensstemmelse med de faktiske budgetgaranterede udgifter men efter skattegrundlagets størrelse.

Men med til billedet hører så også, at en stigning i de kommunale udgifter til indkomstoverførsler – udover et øget statstilskud via budgetgarantien – medfører en øget udligning af forskellene i skattegrundlag og udgiftsbehov mellem kommunerne. Der sker således automatisk en øget udligning fra kommuner med et højt skattegrundlag/lavt udgiftsbehov til kommuner med et lavt skattegrundlag/højt udgiftsbehov. Dette forhold ses ikke at være medtaget i Århus Kommunes beregning.

Disse udligningseffekter har størst betydning for på den ene side kommuner med de højeste skattegrundlag og laveste udgiftsbehov, som isoleret set skal aflevere mere i udligning. Og på den anden side kommunerne med de laveste skattegrundlag og højeste udgiftsbehov, som isoleret set skal modtage mere i udligning. Derfor gives der i analysen, så vidt vi kan se, et noget fortegnet og overvurderet billede af de enkelte kommuners tab og gevinst. Det afvises således ikke, at der er en problemstilling – men det er måske en forkert dimensionering.

[Kommentarer til Århus-henvendelsen]

Lad mig endelig give et par afsluttende kommentarer til Århus henvendelsen. Jeg synes som allerede nævnt at analysen er interessant, men det er ikke overraskende, at den fremkommer netop nu. Kommunerne er af gode grunde er interesseret i, hvordan det fremtidige kommunale tilskuds- og udligningssystem skal indrettes.

Derfor bør det nok også nævnes, at Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, i den periode hvor udvalget har arbejdet med forberedelsen af forslag til ændringer i tilskuds- og udligningssystemet, har modtaget en række henvendelser og forslag fra forskellige kommuner og grupper af kommuner.

Det drejer sig blandt andet om forslag fra kommuneforeningen Det Skæve Danmark, forslag fra 6 nordvestjyske kommuner, forslag fra Nakskov Kommune og forslag fra kommuneforeningerne i hovedstadsområdet. I løbet af 2005 har kommuneforeningen i Frederiksborg Amt, kommuneforeningen i Nordjyllands Amt, formanden for Det Skæve Danmark og Erhvervs-knudepunktet Hovedstadens Vestegn også rettet henvendelse til ministeriet om indretningen af det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Og senest har der været en henvendelse fra de kommuner, som skal indgå i den nye Varde Kommune.

Århus Kommune har i øvrigt også tidligere sammen med kommunerne i det såkaldte 6-by-samarbejde rettet henvendelse om fordelingen af kompensationen på overførselsområdet. Henvendelsen fra Århus Kommune er en genberegning og en udvidelse af de analyser, som 6-byerne tidligere har udarbejdet i fællesskab.

Jeg finder, at det er naturligt, at enkeltkommuner eller grupper af kommuner peger på problemer ved indretningen af tilskuds- og udligningssystemet og i øvrigt søger at præge diskussionen om indretningen af systemet.

Men som det også er anskueliggjort i betænkning nr. 1437 om et nyt udligningssystem kan indretningen af systemet ske ud fra forskellige og ikke altid forenelige hensyn. Der vil således i sidste instans være tale om et valg mellem forskellige hensyn. Men valget må efter min opfattelse ske under et helhedssyn, der omfatter alle kommunernes udgiftsområder.