

Det nye kommunale finansieringssystem – de første erfaringer fra seks vækstkommuner

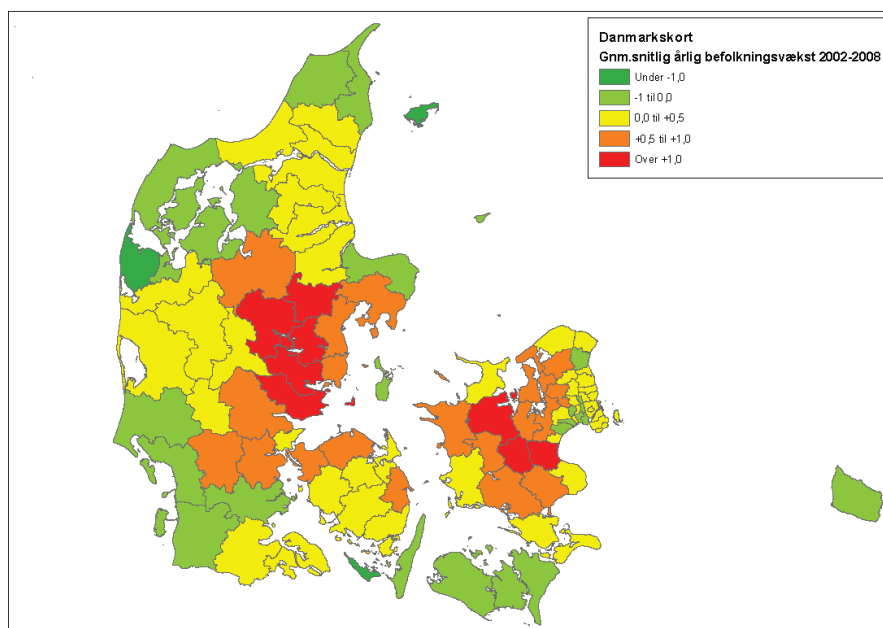
1. Baggrund	2
2. Sammenfatning	4
3. Uddybende vurderinger og anbefalinger.....	6
Fortsat selvbudgettering er vitalt for vækstkommunerne.....	6
Finansieringssystemet har iboende forvridningseffekter	7
Finansieringssystemet omfordeler fra kommuner med befolkningsfremgang til kommuner med tilbagegang.	10
Vækstkommunernes større anlægsbehov ignoreres	12
Den årlige tilskudsudmelding er ikke baseret på aktuelle tal.....	13
Ændringer i de socioøkonomiske indeks har store og uforudsigelige budgetvirkninger for kommunerne	14
Finansieringssystemets kompleksitet bør overvejes.	14
Udligning af produktionsjord	17
Appendiks	18
Forslag til ændring af tilskudsmodellen	18
Udligningsordningens følsomhed overfor konjunktur-udsving mv	22

Det nye kommunale finansieringssystem – de første erfaringer fra seks vækstkommuner

1. Baggrund

Befolkningsvæksten i de østjyske kommuner har igennem en årrække ligget væsentligt over landsgennemsnittet, jf. figur 1. Udviklingen afspejler den naturlige dynamik i erhvervslivets og befolkningens bosætningsmønster, og at vækstkommunerne gennem deres planlægning har understøttet disse lokaliseringspræferencer. Sidstnævnte er vitalt, fordi der uden et medspil fra vækstkommunerne ville være negative følgevirkninger for dynamikken i erhvervsudviklingen.

Figur 1. Kommunefordelt gennemsnitlig befolkningsvækst, 2002-2008.



For hovedparten af de østjyske vækstkommuner har det været en betydelig udfordring at sikre balance i økonomien i de første år efter kommunalreformen. På den baggrund har en arbejdsgruppe med deltagelse af kommunerne Favrskov, Hedensted, Odder, Silkeborg, Skanderborg og Syddjurs foretaget en fælles analyse af kommunernes rammebetingelser i det nuværende finansieringssystem. Arbejdsgruppens kommissorium fremgår af bilag 1.

Intentionen med det nye finansieringssystem var, at bloktilskuddet til kommunerne skulle fordeles efter befolkningstal. De seks kommuners befolkningsandel er vokset fra 5,4 pct. i 2007 til 5,6 pct. i 2009. Tilskudsandelen er imidlertid faldet fra 4,9 pct. i 2007 til 4,7 pct. i 2009. Forskellen udgør ca. 250 mio. kr. i 2009

Udgangspunktet for arbejdet – og hovedfokus i rapporten – har været vækstkommunernes rammebetingelser og dynamikken i finansieringssystemet. Selv om det grundlæggende regelsæt er uændret fra år til år er finansieringssystemet således ikke statisk. Rapporten giver eksempler på at den dynamik, der ligger i systemets tekniske indretning for de enkelte kommuner kan have mærkbare økonomiske konsekvenser. Nogle af disse synes at være systematiske (hvilket kan bidrage til egentlige skævheder) mens andre fremstår mere tilfældige (hvilket til gengæld bidrager til at øge budgetusikkerheden).

Foranlediget af, at kommunerne fra 1. august 2009 overtager det fulde opgave- og finansieringsansvar for beskæftigelsesindsatsen har arbejdsgruppen også inddraget mere generelle overvejelser om finansieringssystemets indretning. Jf. bilag til Finanslovsaftalen for 2009 må det formodes, at kommunernes overtagelse af ansvaret for beskæftigelsesindsatsen vil give anledning til større justeringer i finansieringssystemet, end der var oprindeligt var lagt op til i det kommissorium Finansieringsudvalget har haft for sit arbejde i 2008/09. Dette blev bekræftet af Finansministeren på Kommunaløkonomisk Forum den 9. januar.

2. Sammenfatning

Arbejdsgruppens konklusioner og anbefalinger er neden for sammenfattet i oversigtsform, mens det efterfølgende afsnit uddyber de enkelte forhold. Helt overordnet er vurderingen, at der i det nye finansieringssystem er en række forhold, som systematisk virker til ugunst for vækstkommunerne. Herudover kan det konstateres, at der på blot to år - fra 2007 til 2009 - er flyttet meget store beløb mellem landets kommuner – i nogle tilfælde af en størrelse, som ligger ud over ”tålegrænsen” for byrdefordelingseffekterne i forbindelse med kommunalreformens gennemførelse. Disse forskydninger har betydet et tab for fem af de seks vækstkommuner.

1. Finansieringsudvalget under Velfærdsministeriet forbereder p.t. grundlaget for justeringer af finansieringssystemet. Arbejdsgruppens vurderinger og anbefalinger omfatter, at
 - Der ved opgørelsen af udgiftsbehov bør anvendes mere aktuelle (ikke så gamle) tal, end i dag. Den nuværende praksis indebærer et provenutab på over 60 mio. kr. årligt for de seks kommuner.
 - Der fremadrettet bør tages højde for, at vækstkommunerne har særligt høje udgiftsbehov på anlægssiden. De seks kommuner har således ekstra udgiftsbehov som ikke kompenseres i finansieringssystemet, svarende til en manglende kompensation på ca. 50 mio. kr.
 - Kriteriet *nedgang i befolkningstal*, som indgår i opgørelsen af de sociale udgiftsbehov, ikke er velbegrundet og indebærer en systematisk forfordeling af kommuner med vedvarende vækst i befolkningstallet. Kriteriet betyder, at der for den enkelte kommune kan være en økonomisk fordel ved at have nedgang i befolkningstallet frem for en stigning. Dette er paradoksalt, især henset til den manglende kompensation for vækstkommuners særlige udgifter på anlægssiden, jf. forrige punkt.
 - Der bør foretages en justering af den måde, hvorpå de afgiftspligtige grundværdier indregnes i kommunernes udskrivningsgrundlag. Disse indgår disse i fuldt omfang, selv om der for produktionsjord til landbrug og skovbrug alene kan opkræves en reduceret grundskyld. Det betyder, at der udlignes for en skatteværdi, som den enkelte kommune ikke har mulighed for at opkræve. De seks kommuner har et tab herved på skønsmæssigt 25 mio. kr., hvoraf knapt halvdelen vedrører Syddjurs kommune.
2. Det er vitalt for vækstkommunerne, at muligheden for selvbudgettering fastholdes.

-
3. Dynamikken i det nye finansieringssystem har betydet et indtægtstab på 65-70 mio. kr. for de seks kommuner fra 2007 til 2009. Heraf skyldes ca. 30 mio. kr. skatteomlægningen *Lavere skat på arbejde*, selv om omlægningen er neutral for kommunerne under ét.
 4. Det kan forudses, at finanskrisen som følge af finansieringssystemets indretning vil medføre et tab for vækstkommunerne - også selv om kommunerne samlet set holdes skadesløse. Tabets størrelse afhænger selvsagt af krisens dybde, men 50 mio. kr. eller mere årligt er ikke usandsynligt.
 5. Ændringer i de beregnede socioøkonomiske udgiftsbehov fra 2007 til 2009 har store budgetvirkninger, men ofte afspejler de ikke reelle ændringer i udgiftsbehov.
 6. Arbejdsgruppen finder, at finansieringssystemets kompleksitet og uigennemsigthed udgør en selvstændig problemstilling. Blandt andet stilles en del kommuner i hovedstadsområdet bedre end kommuner uden for hovedstadsområdet – selv om deres forudsætninger i øvrigt er helt ens. De seks kommuner ville således alle have en betydelig økonomisk gevinst ved en hypotetisk deplacering til Øresundskysten eller Køge Bugt. Geografisk beliggenhed spiller således en selvstændig rolle i finansieringssystemet. Det gør det derimod ikke for borgernes forventninger til serviceniveauet.
 7. De justeringer af finansieringssystemet, som skal politisk forhandles til foråret, bør derfor bidrage til et mere enkelt system med større robusthed og bedre gennemsigthed. Et mere ensartet udligningsniveau for alle kommuner, herunder en afskaffelse af hovedstadsudligningen, ville være et markant skridt i den retning. Det ville indebære en række fordele, herunder
 - Mindre budgetusikkerhed for den enkelte kommune.
 - Lige vilkår *efter udligning* for kommuner i og uden for hovedstadsområdet, som er ens stillet *før udligning*.
 - Fjernelse af eksisterende forvriddningseffekter. Det nuværende system er således kendetegnet ved, at relativt få kommuner – deriblandt fem af de seks vækstkommuner – har en marginal udligningsgrad som er væsentligt lavere end alle andre kommuner.

Der henvises til appendiks bagest for en oversigt over beregningsresultater.

3. Uddybende vurderinger og anbefalinger

Fortsat selvbudgettering er vitalt for vækstkommunerne

Med højere befolkningsvækst følger en højere vækst i skattegrundlaget, men også et relativt højere demografisk betinget udgiftspres samt behov for et større anlægsprogram. Vækstkommunerne er i sagens natur nødt til at afholde de merudgifter, som følger med væksten. Flere børn i førskolealderen øger behovet for daginstitutionspladser og pædagogtimer osv.

Derfor er det helt afgørende, at provenuet fra kraftigere vækst i skattegrundlaget også tilfalder kommunerne selv. Alternativet vil være et permanent balanceproblem, hvor man ville være tvunget ind i en negativ spiral med årlige serviceforringelser.

Siden 1996 har kommunerne kunnet vælge mellem et statsgaranteret niveau for udskrivningsgrundlaget eller at selvbudgettere dette. Muligheden for selvbudgettering sikrer netop, at provenuet fra en højere vækst i udskrivningsgrundlaget tilfalder væstkommunerne selv.

I forbindelse med kommunalreformen fremsatte regeringen i foråret 2006 lovforslag om at ophæve selvbudgetteringsmuligheden og dermed gøre statsgarantiordningen obligatorisk for alle kommuner. Forslaget mødte kritik og blev dengang taget af bordet, men spørgsmålet indgår nu igen i kommissoriet for Finansieringsudvalgets arbejde med at forberede et serviceeftersyn af finansieringsreformen.

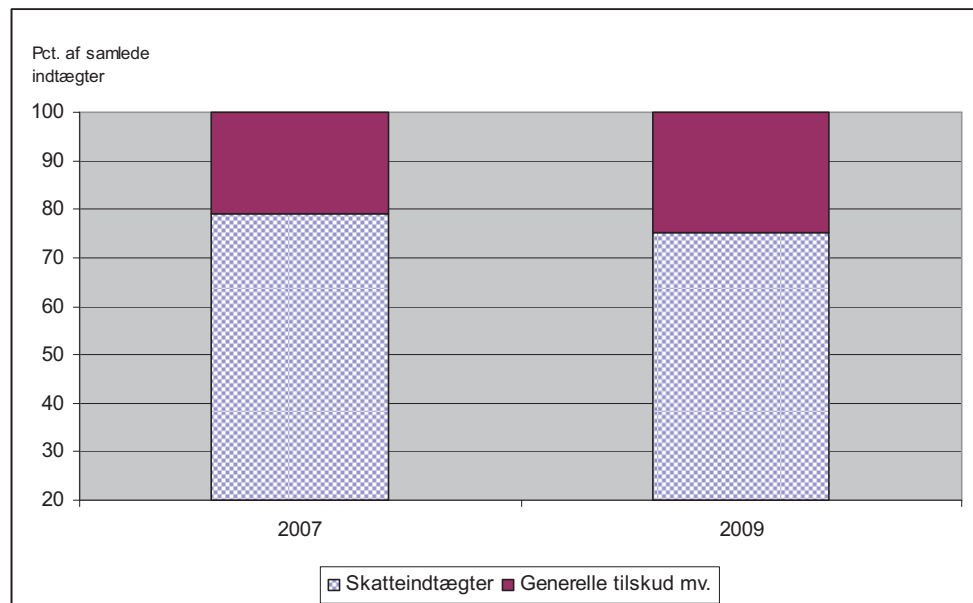
At spørgsmålet dukker op igen udspringer formentlig af et ønske om at man fra centralt hold har bedre styring med kommunernes indtægter. De samme argumenter imod forslaget, som har været fremme tidligere, gælder imidlertid stadig. En obligatorisk statsgarantiordning fjerner sammenhængen mellem ændringer i indtægter og udgifter for væstkommunerne.

Det vil reelt betyde, at kommunerne kun har mulighed for at finansiere de af væksten afledte merudgifter ved at reducere serviceniveauet for de borgere, som allerede er bosiddende i kommunen. Det kan føre til en revurdering i kommunerne af, om det i det hele taget er forsvarligt at tilrettelægge en vækstorienteret planlægning.

Finansieringssystemet har iboende forvriddningseffekter

Kommunernes finansieringsside består væsentligst af skatter samt generelle tilskud og udligning. Fra 2007 til 2009 er der sket en vægtforskydning på landsplan, idet skatteprovenuets andel falder med 3,8 pct.enheder – baseret på forudsætningerne i økonomiaftalerne for de respektive år. Det svarer til, at der er flyttet 10,9 mia. kr. fra skat til tilskud og udligning mv.

Figur 2. Kommunernes finansiering. Økonomiaftaleforudsætninger.



Dette har betydning, fordi de to finansieringselementer ikke fordeles på samme måde mellem kommunerne. Hvis de 10,9 mia. kr. blev fordelt på samme måde i 2009 som i 2007 ville de seks kommuner i år have haft et ekstra provenu på 67 mio. kr. Ændringen skyldes blandt andet skatteomlægningen *Lavere skat på arbejde*, jf. boks 1.

Generelt er det sådan, at kommuner med en lav marginal udligningsgrad oplever et tab i perioder hvor der som følge af lav vækst i udskrivningsgrundlaget sker en forskydning fra skat til bloktilskud. Det modsatte vil være tilfældet i perioder med høj vækst i udskrivningsgrundlaget.

Det betyder f.eks., at de samme kommuner vil opleve et yderligere økonomisk tab som følge af finanskrisen, selv hvis det antages, at denne i udgangspunktet rammer alle kommuner éns og at kommunerne samlet set kompenseres fuldt ud via en forhøjelse af balancetilskuddet.

Boks 1. Skatteomlægningen *Lavere skat på arbejde* forfordeler vækstkommunerne

Skatteomlægningen, som gennemføres i 2008 og 2009, indebærer en forhøjelse af personfradraget og beskæftigelsesfradraget, og dermed en indsnævring af det kommunale udskrivningsgrundlag. I forhold til tilskuds- og udligningsystemet bevirker skatteomlægningen dermed en stigning i de beregnede strukturelle underskud, som er grundlaget for opgørelsen af tilskud og udligning.

Tabet af skatteprovenu på tværs af landets kommuner som følge af *Lavere skat på arbejde* er forholdsmæssigt af samme størrelse, og kommunerne er samlet set kompenseret fuldt ud for omlægningen. Men på grund af den tekniske indretning af finansieringssystemet fordeles kommuner med en lav marginal udligningsgrad, herunder fem af de seks vækstkommuner. I det konkrete tilfælde ville en fordeling af compensationen efter beskatningsgrundlaget have stillet kommunerne ens.

Skatteomlægningen indeholder to elementer, som påvirker kommunernes beskatningsgrundlag.

For det første forhøjes beskæftigelsesfradraget fra 2,5 pct. i 2007 til 4,0 pct. i 2008 og yderligere til 4,25 pct. i 2009. Det maksimale fradrag hæves til 13.100 kr. i 2009. For det andet forhøjes personfradraget med 1.000 kr. over to år.

I henhold til lovbemærkningerne udgør det afledte provenutab for kommunerne under ét godt 4,1 mia. kr. (2008-pris- og lønniveau). I Økonomiaftalen for 2009 er provenutabet endeligt opgjort til 4,6 mia. kr., hvilket kommunerne kompenseres for via balancetilskuddet.

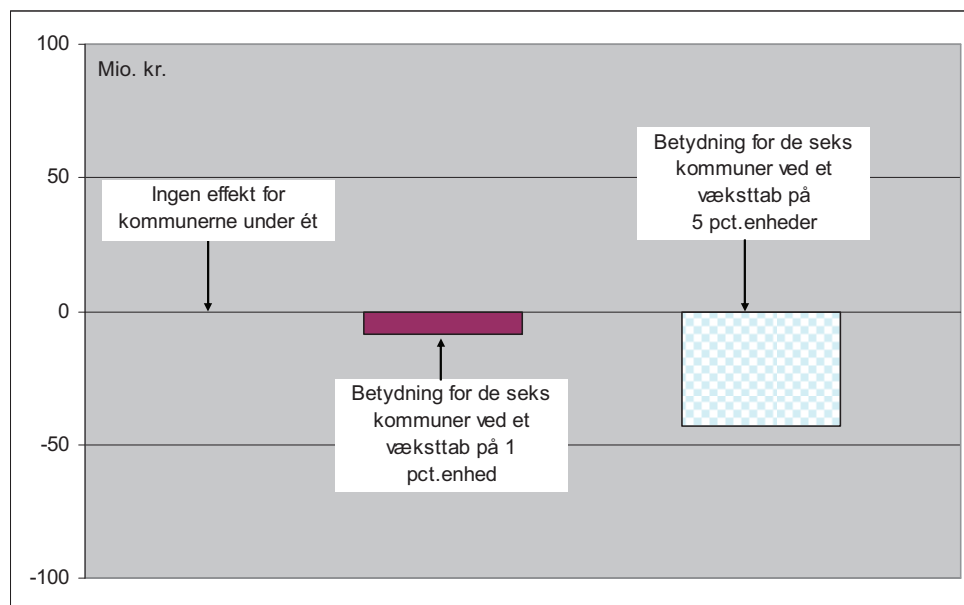
Ændringerne svarer til en indsnævring af kommunernes udskrivningsgrundlag med 2,5 pct. og en tilsvarende reduktion af udskrivningen

Størrelsen af tabet afhænger af, hvor kraftigt finanskrisen påvirker kommunernes skattegrundlag. Det kan skønnes, at for hver procentenhed skattegrundlaget viger, vil de seks kommuner opleve et indtægtstab på knapt 9 mio. kr., selv hvis kommunerne samlet set holdes skadesløse via en modsvarende forhøjelse af balancetilskuddet.

Det er et rimeligt mindstekrav til finansieringssystemet, at udefra kommende ændringer – f.eks. omlægninger af skattesystemet eller generelle konjunkturreffekter – som i udgangspunktet påvirker kommunerne ens før udligning også gør det efter udligning. Det opfylder finansieringssystemet ikke – og i den forstand har systemet en række indbyggede forvriddningseffekter.

Arbejdsgruppen anbefaler, at det fremadrettet overvejes at neutralisere byrdefordelingseffekter, der udspringer fra indtægtssiden – enten som følge af ændrede skatteregler eller som følge af generelle konjunkturreffekter.

Figur 3. Effekt af finanskrisen ved fuld kompensation af fald i skatteindtægter med forhøjet balancetilskud. Mio. kr.



→ Se nærmere i bilag 3

Finansieringssystemet omfordeler fra kommuner med befolkningsfremgang til kommuner med tilbagegang.

I opgørelsen af det sociale udgiftsbehov indgår også et rent demografisk kriterium, nemlig nedgang i befolkningstal opgjort over en periode på fem år. For en kommune med en årlig befolkningstilbagegang på 1 pct. indgår derfor et fald i befolkningstallet på 5 pct. i tilskuds- og udligningsberegningen. Hvor det tilsigtede hovedprincip i finansieringssystemet er fordeling af tilskud efter befolkningstal, virker dette kriterium altså modsat.

Sigtet med kriteriet er at kompensere tilbagegangskommuner for strukturelle vanskeligheder, f.eks. særlige udfordringer i udkantkommuner. Hensigten med kriteriet kan være forståelig nok, men den måde, hvorpå kriteriet fungerer i beregningen er uhensigtsmæssig.

Med henblik på at vurdere størrelsen af denne effekt set i forhold til kompensationen for demografiske udgiftsbehov er der foretaget et beregningseksempel (næste side) med anvendelse af data fra Hedensted. Eksemplet illustrerer virkningen på ”bundlinien” ved en stigning, henholdsvis et fald, i befolkningstallet på 1 pct. i Hedensted.

Det viser sig, at finansieringssystemet isoleret betyder, at der en gevinst ved en reduktion i befolkningstallet frem for en stigning. Ved et fald i befolkningstallet et enkelt år på 1 pct. udløser kriteriet for Hedensted 16,5 mio. kr. ekstra pr. år i 5 år. Dvs. en samlet gevinst på 82,5 mio. kr. En befolknings*fremgang* på 1 pct. er omtrent neutral for kommunens bundlinie. Forskellen på den økonomiske effekt af henholdsvis positiv og negativ vækst forsvinder ganske vist efter fem år, men udgør dog ikke desto mindre en væsentlig forvriddningseffekt. Eksemplet er udførligt gennemgået i bilag.

Kriteriet udløser ekstratilskud til 58 kommuner ud af 98 og dermed er det reelt et kriterium, som flytter midler fra kommuner med konstant vækst til alle andre kommuner, herunder også kommuner, som har et rimeligt stabilt befolkningstal og dermed ikke strukturelle vanskeligheder.

Eksempelvis modtager Københavns kommune i fem år 42,4 mio. kr. – i alt 212 mio. kr. som følge af et fald et enkelt år på godt 1200 personer. Folketallet i København er i øvrigt steget jævnt fra 501.285 til 509.861 i den målte 5-års periode.

→ **Se nærmere i bilag 4**

Kriteriet nedgang i befolkningstal. Beregningseksempel.

Kriteriet nedgang i befolkningstal indgår i beregningen af socioøkonomiske udgiftsbehov med en vægtandel på kun 2 pct.. På den baggrund kunne det måske forventes, at kriteriet ikke har den store betydning. Det har det imidlertid. Faktisk er effekten så stor, at tilskuds- og udligningssystemet isoleret set begunstiger kommuner med tilbagegang i befolkningstallet.

Tallene for Hedensted kommune kan tjene som eksempel. Neden for er vist hvordan en befolkningsstigning henholdsvis –reduktion på 1 pct. spiller igennem finansieringssystemet (kun landsudligningseffekten er inddraget).

Ved en aldersmæssigt jævnt fordelt stigning i befolkningstallet på 1 pct. vil Hedensted kommune modtage et øget provenu på 9,6 mio. kr. fra landsudligningen som følge af et større aldersbetinget udgiftsbehov samt en stigning i statstilskuddet på 1,4 mio. kr. – i alt 10,9 mio. kr. Samtidig vil skatteprovenuet stige med godt 6 mio. kr. Omvendt vil driftsudgifterne stige med 16,5 mio. kr., således at regnestykket samlet set er neutralt.

Provenueffekter af befolkningsændring på 1 pct. Hedensted

"+" = positiv budgetvirkning	Ændring i tilskud
"-" = negativ budgetvirkning	og udligning. Mio. kr.
<i>Befolkningstilvækst på 1 pct.</i>	
Udligning vedr. aldersbetinget udgiftsbehov 1)	9,6
Udligning vedr. socioøkonomisk udgiftsbehov 1)	0,0
Statstilskud	1,4
Skatteprovenu	6,1
Driftsudgifter	-16,5
Ændring i alt	0,5
 <i>Befolkningsnedgang på 1 pct.</i>	
Udligning vedr. aldersbetinget udgiftsbehov 1)	-9,6
Udligning vedr. socioøkonomisk udgiftsbehov 1)	16,8
Statstilskud	-1,4
Skatteprovenu	-6,1
Driftsudgifter	16,5
Ændring i alt	16,3

1) Efter landsudligning

2) Det forudsættes at de faktiske udgifter ændres svarende til den beregnede udgiftsbehovsændring

Hvis istedet Hedensted kommune har en tilbagegang i befolkningstallet på 1 pct. vil fortegnene på de enkelte deffekter være modsat. Dertil kommer dog et udligningstilskud på 16,8 mio. kr. fra kriteriet nedgang i befolkningstal, så der samlet set er et overskud på bundlinen på godt 16 mio. kr. Tilskuddet som følge af nedgang i befolkningstal modtages dog kun i fem år.

En forskel i den anførte størrelsesorden mellem positiv eller negativ vækst er dog – selv om den forsvinder på langt sigt – en væsentlig forvriddningseffekt.

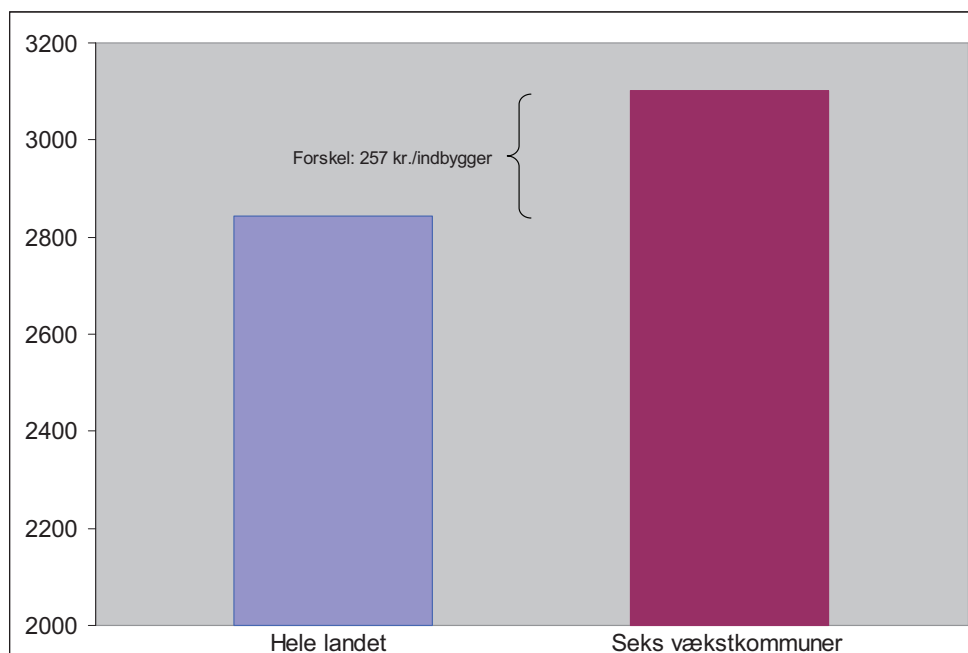
NB. Det skal understreges, at ovenstående tal er illustrative og følger af de bestemte forudsætninger i eksemplet

Vækstkommunernes større anlægsbehov ignoreres

Vækstkommunerne har notorisk et større anlægsbehov end kommuner med uændret eller faldende befolkningsudvikling. Det gælder for så vidt ”hele vejen rundt” på de kommunale opgaveområder, men effekten er særlig tydelig i forhold til børn- og ungeområdet i form af kapacitetsudbygninger på områder som daginstitutioner, skoler og klubber mv. Kommunernes regnskaber dokumenterer, at der er en tydelig sammenhæng mellem befolkningsvækst og anlægsudgifter pr. indbygger.

Som en tommelfingerregel ledsages en befolkningsvækst på én pct.enhed ud over landsgennemsnittet af et højere anlægsniveau pr. indbygger på ca. 200 kr. For perioden 2002-2007 har de seks vækstkommuner haft bruttoanlægsudgifter på godt 250 kr. pr. indbygger ud over landsgennemsnittet, *jf. figur 4*.

Figur 4. Bruttoanlægsudgifter excl. forsyningsvirksomhed. Gennemsnit 2002-2007. Kr. pr. indbygger



Kilde: Kommunale nøgletal, Velfærdsministeriet

Arbejdsgruppen anbefaler, at der i forbindelse med den forestående justering af finansieringssystemet tages højde for forskelle i objektive anlægsbehov mellem kommunerne – det sker ikke i dag.

Dette kan ske på to måder. Dels ved at aldersfordelte omkostningsvægte integreres i beregningen af enhedsbeløbene og dels ved at indføre et særskilt anlægs-kriterium i det demografisk betingede udgiftsbehov.

I finansieringssystemet indgår såkaldte *enhedsbeløb* for forskellige aldersgrupper, som anvendes til beregning af hver kommunes demografiske udgiftsbehov. De omkostningsvægte, som ligger til grund for beregningen af enhedsbeløbene er fastlagt ud fra nettodriftsudgifter, og ignorerer således den reelle omkostningsfordeling på anlægssiden. Det indebærer en systematisk underkompensation af børnerige kommuner.

Hvis der sammen med en justering af omkostningsvægtene også i udgiftsbehovet indregnes en gennemsnitlig anlægsudgift pr 0-16 årigt barn, som kommunerne har i børnetilvækst ud over 0,5 pct. pr. år vil tilskud og udligning tilføres de seks vækstkommuner ca. 50 mio. kr., selv om kriteriet finansieres inden for den samlede udgiftsramme.

→ **Se nærmere i bilag 5**

Den årlige tilskudsudmelding er ikke baseret på aktuelle tal

Velfærdsministeriet udmelder hvert år inden den 1. juli statsgaranterede tilskuds- og udligningsbeløb til kommunerne for det kommende år (tilskudsåret). Tilskudsbeløbene afhænger blandt andet af kommunernes beregnede objektive udgiftsbehov – dels aldersbetingede og dels socioøkonomiske udgiftsbehov.

Ved beregningen af *aldersbetingede udgiftsbehov* anvendes 1.januar i tilskudsåret som opgørelsestidspunkt for befolkningstallet. For en vækstkommune betyder dette, at der udlignes ud fra et lavere befolkningstal end det gennemsnitlige befolkningstal, som kommunen i det pågældende år har udgifter i forhold til. Anvendtes i stedet middelfolketal for tilskudsåret, ville det i alt for de seks vækstkommuner betyde yderligere ca. 32 mio. kr. i ekstra i tilskud og udligning.

Ved beregningen af socioøkonomisk betingende udgiftsbehov anvendes data, som af praktiske årsager som er opgjort den 1. januar 2 år forud for tilskudsåret eller på andet tidligere muligt opgørelsestidspunkt. Herved beregnes det socioøkonomiske indeks af ældre socioøkonomiske data divideret med nutidige befolkningsandele.

Såfremt der i stedet anvendtes socioøkonomiske data, som var fremskrevet til nutidige befolkningstal, ville det i alt for de seks vækstkommuner betyde yderligere ca. 30 mio. kr. i ekstra tilskud og udligning.

Samlet set betyder anvendelse af forældede data, at de seks vækstkommuner mister udligningstilskud på 62 mio. kr

→ **Se nærmere i bilag 7**

Ændringer i de socioøkonomiske indeks har store og uforudsigelige budgetvirkninger for kommunerne

Ændringer i de socioøkonomiske udgiftsbehov fra år til år påvirker den enkelte kommunes provenu fra tilskuds- og udligningssystemet. Det er derfor af stor betydning, at de socioøkonomiske kriterier er robuste, og at forskydninger afspejler reelle ændringer i udgiftsbehovene. I modsat fald bidrager forskydningerne snarere til at øge budgetusikkerheden for kommunerne og mindske gennemsigtigheden af finansieringssystemet.

Der er en række eksempler blot henover de seneste to år på, at forskydninger i de *beregnete* socioøkonomiske udgiftsbehov åbenlyst ikke afspejler *reelle* ændringer i udgiftsbehovene. Eksempelvis er der kommuner, som modtager tilskud i henhold til kriteriet *nedgang i befolkningstal*, selv om kommunen har fremgang i befolkningstallet.

De seks kommuner har samlet haft et fald i tilskuds- og udligningsprovenu på godt 30 mio. kr. fra 2007 til 2009 som følge af ændringer i de beregnede socioøkonomiske udgiftsbehov.

→ **Se nærmere i bilag 7**

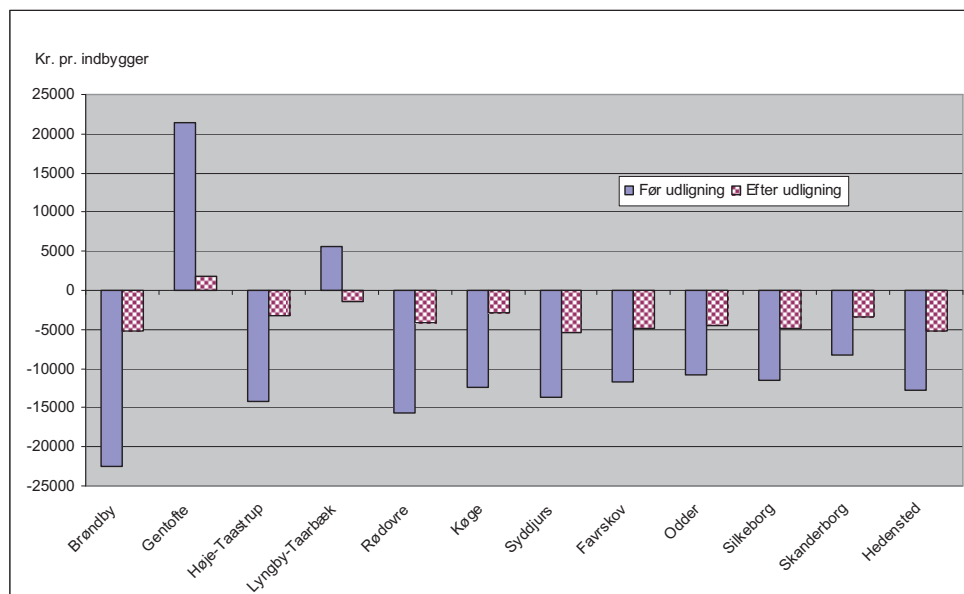
Finansieringssystemets kompleksitet bør overvejes.

I tilknytning til overvejelserne i de foregående afsnit har arbejdsgruppen drøftet, at kompleksiteten og den manglende gennemsigtighed udgør en selvstændig problemstilling.

Der stilles i disse år skærpede krav til kommunernes økonomiske styring og planlægning. For kommunerne er det imidlertid en udfordring at være på forkant i økonomistyringen, hvis finansieringssystemet giver anledning til økonomiske effekter, som dels er betydelige i omfang og dels er vanskeligt forudsigelige for den enkelte kommune. Det er i høj grad tilfældet, hvilket rapporten giver en række eksempler på. Tilfældigheder spiller en rolle. Problemstillingen forstærkes yderligere af, at muligheden for at korrigere sådanne effekter via justering af udskrivningsprocenterne er væsentligt begrænset.

Som illustration af kompleksiteten i finansieringssystemet er i figur 5 og 6 angivet størrelsen af det såkaldt strukturelle underskud – som opgjort i landsudligningsordningen - før og efter udligning for et antal udvalgte kommuner.

Figur 5. Strukturelt overskud/underskud før og efter udligning for udvalgte kommuner #1

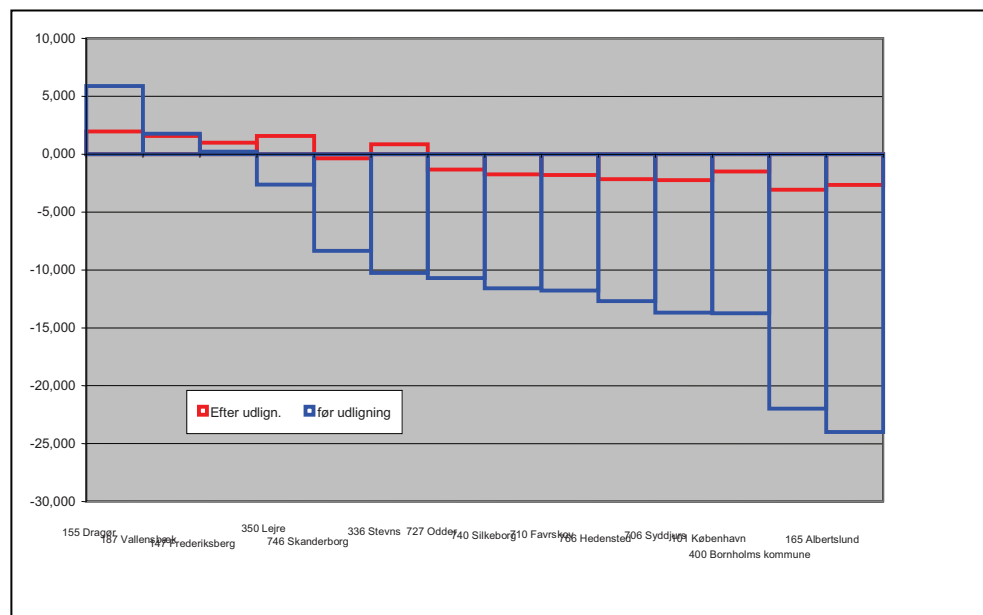


Note: Strukturelt overskud/underskud som opgjort i landsudligningsordningen

Eksempelvis har Rødovre kommune et underskud, som før udligning er større end i Hedensted og Syddjurs kommune m.fl., men som efter udligning er mindre. Den tekniske forklaring herpå er det særskilte regelsæt omkring hovedstadsudligningen. Den reelle virkning er imidlertid, at Hedensted og Syddjurs kommune har dårligere vilkår end Rødovre for at yde den samme service, selv om de to kommuner har et bedre udgangspunkt før udligning.

Tilsvarende fremgår det af figur 6, at Dragør, som har strukturelt overskud bidrager til udligningen og får hermed et mindre overskud. Lejre får vendt sit underskud til et overskud. Odder og Stevns har næsten samme underskud, men Stevns ender med et overskud, hvor Odder ender med et underskud. Syddjurs og København har ca. samme underskud, men efter udligning har Syddjurs et betydeligt større underskud end København. Albertslund har større underskud end Bornholm, men efter udligning er deres underskud mindre.

Figur 6. Strukturelt overskud/underskud før og efter udligning for udvalgte kommuner #2



Note: Strukturelt overskud/underskud som opgjort i landsudligningsordningen

Jf. det foranstående er der særligt to forhold, som bidrager til at øge finansieringssystemets kompleksitet og mindske dets gennemsigtighed.

- Den ene er, at den marginale udligningsgrad ikke er ens for kommunerne på grund af forskellige overbygninger på landsudligningsordningen.
- Den anden er, at dynamikken – dvs. forskydningerne fra år til år – i de beregnede socioøkonomiske udgiftsbehov dels er betydelige og dels, at de for ofte ikke afspejler reelle ændringer i udgiftsbehovene.

De seks kommuner har alene fra 2007 til 2009 haft et tab af indtægter på ca. 100 mio. kr. som følge af disse to forhold.

Arbejdsgruppen anbefaler, at der i forbindelse med den forestående tilpasning af finansieringssystemet i særlig grad tilstræbes ændringer, som trækker i retning af et mere enkelt og gennemsigtigt system. Det bør omfatte et mere ensartet udligningsniveau, herunder en afskaffelse af hovedstadsudligningen. Det ville indebære en række fordele, herunder

- Mindre budgetusikkerhed for den enkelte kommune.
- Lige vilkår *efter udligning* for kommuner i og uden for hovedstadsområdet, som er ens stillet *før udligning*.

-
- Fjernelse af eksisterende forvriddningseffekter. Det nuværende system er således kendetegnet ved, at relativt få kommuner – deriblandt fem af de seks vækstkommuner – har en marginal udligningsgrad som er væsentligt lavere end alle andre kommuner.

Udligning af produktionsjord

Beskatningsgrundlaget indgår i beregningen af den enkelte kommunes udligning.

I beregningen indgår de afgiftspligtige grundværdier fuldt ud, selv om kommunerne ikke kan opkræve fuld grundskyld på produktionsjord.

Dermed bliver kommuner med især landbrugsjord udlignet, som om landbrugsjord kunne beskattes i samme omfang som andre grundværdier.

Årsagen er, at udligningsberegningen ikke er blevet tilrettet efter at kommunerne ophørte med at blive kompenseret for de manglende skatteindtægter som følge af loftet om skat på produktionsjord.

De seks kommuner mister som følge heraf årligt 26 mio. kr. i udligning.

→ **Se nærmere i bilag 8**

Appendiks

Forslag til ændring af tilskudsmodellen

I rapporten med tilhørende bilag redegøres for forhold i udligningsmodellen, som ifølge de 6 vækstkommuner bør ændres. Det er klart, at ændringer i udligningsmodellen forudsætter statslige gennemregninger og ændringerne vil formentlig ikke blive indarbejdet i præcist den form, som de er beskrevet her. Bag de angivne tal ligger imidlertid beregninger, hvor det er søgt tilstræbt, at ændringerne er indarbejdet på en afbalanceret måde.

Dette appendiks giver et overblik dels over de forslag til ændringer, som de 6 vækstkommuner finder påkrævede og dels en oversigt over forskydninger i udligningsmodellen, som illustrerer dens høje grad af påvirkelighed overfor konjunkturændringer.

Forslag om fordeling af anlægsudgifter på relevante aldersgrupper

I udligningsordningen er anlægsudgifterne fordelt på behovskriterier med driftsudgifterne som fordelingsnøgle, uanset at anlægsudgifterne oftest er knyttet til bestemte aldersgrupper, som f.eks. børn og unge. Herved underkompenseres kommuner, som har en stor andel børn og unge.

Det foreslås, at gennemsnitlige anlægsudgifter henregnes til relevante demografiske kriterier.

Ved en henregning af anlægsudgifter til børn og unge til kriterierne 0-6 år og 7-16 år, vil de 6 vækstkommune årligt modtage 4,8 mio. kr. mere i tilskud

Kommune	Ændring i tilskud	
	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	1.480	0,02%
727 Odder	150	0,00%
740 Silkeborg	980	0,01%
710 Favrskov	1.100	0,02%
766 Hedensted	1.050	0,02%
706 Syddjurs	90	0,00%
	4.850	

Forslag om nyt anlægskriterium

Rapporten med tilhørende bilag redegør for, at højvækstkommuner nødvendigvis har et betydeligt højere anlægsniveau til udbygning af institutioner til børn og unge. Der er gennemregnet et nyt anlægskriterium, som indregner det ekstra udgiftsbehov herved.

Der bør indføres et anlægskriterium, som reelt indregner det ekstra anlægsbehov, som højvækstkommuner har. Ved indførelse af det foreslåede anlægskriterium vil de 6 vækstkommuner årligt modtage 43,0 mio. kr. mere i tilskud

Kommune	Ændring tilskud	
	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	11.170	0,13%
727 Odder	-900	-0,03%
740 Silkeborg	5.090	0,04%
710 Favrskov	13.830	0,22%
766 Hedensted	15.750	0,24%
706 Syddjurs	-1.980	-0,03%
	42.960	

Forslag om ændret udformning af kriteriet "nedgang i folketallet"

Rapporten med tilhørende bilag redegør for, at det nuværende kriterium "nedgang i folketallet" udmåler udgiftsbehov for næsten 1,7 mia. kr. på en vilkårlig måde, som reelt er en særskat på højvækstkommuner.

Der er gennemregnet et tilpasset kriterium, som udmåler 937 mio. kr. til kommuner, som har reel tilbagegang i folketallet. Resterende 746 mio. kr. udmåles efter mere reelle socioøkonomiske kriterier.

Kriteriet "nedgang i folketallet" bør ændres, så det kun tilgodeser reelle tilbagegangskommuner.

Ved det ændrede kriterie modtager de 6 væstkommuner årligt 16,7 mio. kr. mere i tilskud.

Kommune	Ændring tilskud	
	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	2.200	0,03%
727 Odder	970	0,03%
740 Silkeborg	4.590	0,04%
710 Favrskov	1.820	0,03%
766 Hedensted	3.560	0,06%
706 Syddjurs	3.620	0,06%
	16.760	

Forslag om at sikre aktuelle data i udgiftsbehovsberegningen

Rapporten med tilhørende bilag redegør for, at de anvendte udgiftsbehovsdata i udligningsmodellen er forældede. De demografiske data er ½ år for gamle og de socioøkonomiske data er 2½ år for gamle i forhold til kommunernes reelle udgiftsbehov. Medens dette er uden betydning for mange kommuner, bliver vækstkommuner herved udlignet af for lavt et udgiftsbehov og tilbagegangskommuner af for højt et udgiftsbehov.

Data bør være aktuelle, så de i muligt omfang afspejler de faktiske udgiftsbehov i kommunerne.

Anvendes aktuelle data vil de 6 vækstkommuner modtage årligt 62,4 mio. kr. mere i tilskud.

Kommune	Ændring tilskud	
	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	12.540	0,15%
727 Odder	2.030	0,07%
740 Silkeborg	17.710	0,14%
710 Favrskov	9.230	0,15%
766 Hedensted	15.430	0,24%
706 Syddjurs	5.450	0,08%
	62.390	

Forslag om at kun beskatningsværdien af produktionsjord indregnes

Rapporten med tilhørende bilag redegør for, at det nuværende udligningssystem indregner den fulde værdi af produktionsjord i beskatningsgrundlaget, uanset begrænsningen i adgangen til beskatning heraf. Dette medfører, at kommuner med meget landbrugsjord afgiver udligningsbeløb til kommuner med mindre landbrugsjord, specielt bykommuner som ikke har landbrugsjord.

Udligningen bør baseres på reelle opgørelser i overensstemmelse med gældende lovgivning.

Indregnes kun beskatningsværdien af landbrugsjord vil de 6 vækstkommuner modtage årligt 26,3 mio. kr. mere i tilskud.

Kommune	Ændring tilskud	
	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	-1.200	-0,01%
727 Odder	2.720	0,09%
740 Silkeborg	-920	-0,01%
710 Favrskov	4.330	0,07%
766 Hedensted	9.210	0,14%
706 Syddjurs	12.120	0,21%
I alt	26.260	

Udligningsordningens følsomhed overfor konjunktursving mv

Vækst i udskrivningsgrundlaget i stedet for øget balancetilskud

Rapporten med tilhørende bilag redegør for, at det nuværende udligningsystem er meget følsom overfor forskydning mellem finansiering via kommuneskat eller finansiering via balancetilskud (statsskat).

To års stigning i strukturelle underskud er finansieret af ekstra balancetilskud på 10,9 mia. kr. Denne forskydning har givet anledning til en kraftigere udligning, som har medført tab for de 6 vækstkommuner på årligt 67,5 mio. kr. Alene skattereformen "lavere skat på arbejde" koster de 6 vækstkommuner ca. 30 mio. kr. årligt.

Kommune	Ændring i skat og tilskud	
	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	-17.410	-0,20%
727 Odder	-5.772	-0,17%
740 Silkeborg	-28.916	-0,22%
710 Favrskov	-12.228	-0,18%
766 Hedensted	-8.969	-0,13%
706 Syddjurs	5.785	0,09%
I alt	-67.510	

Finanskrisen vil medføre ændret byrdefordeling

Rapporten med tilhørende bilag redegør for, at for hver procentpoint, udskrivningsgrundlaget viger som følge af finanskrisen, og den mistede kommuneskat erstattes af modsvarende balancetilskud, vil de 6 vækstkommuner miste finansiering for årligt 8,6 mio. kr.

Finanskrisen kan meget vel bevirke, at udskrivningsgrundlaget viger med flere procentpoints.

Kommune	Ændring i skat og tilskud	
	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	-3.565	-0,04%
727 Odder	-1.212	-0,04%
740 Silkeborg	-5.855	-0,04%
710 Favrskov	-2.566	-0,04%
766 Hedensted	2.400	0,03%
706 Syddjurs	2.150	0,03%
I alt	-8.648	

Ustabilt socioøkonomisk indeks 2007-2009

Rapporten med tilhørende bilag redegør for, at det socioøkonomiske indeks er ustabil og næppe dækker over modsvarende udvikling i reelle socioøkonomiske udgiftsbehov. De 6 vækstkommuner har mistet 31,7 mio.kr. som følge af ændringer i det socioøkonomiske indeks fra 2007 til 2009.

Det bør sikres, at det socioøkonomiske indeks udvikler sig troværdigt.

Kommune	Ændring i tilskud	
	1000 kr.	% af besk. grundlaget
746 Skanderborg	12.250	0,15%
727 Odder	4.180	0,13%
740 Silkeborg	11.890	0,09%
710 Favrskov	7.080	0,11%
766 Hedensted	5.190	0,08%
706 Syddjurs	-8.860	-0,15%
I alt	31.730	