

Betænkning nr. 1533

**Kommunale udgiftsbehov
og andre udligningsproblemer**
Marts 2012

Økonomi- og Indenrigsministeriets
Finansieringsudvalg

Kolofon

Rapport om kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål – Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, marts 2012. Betænkning nr. 1533.

Udgiver:

Økonomi- og Indenrigsministeriet
Kommunal- og regionaløkonomi
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Tryk: Rosendahls Schultz Grafisk A/S

Forsideillustration: Studio Parris Wakefield

ISBN: 978-87-92856-05-0 – trykt udgave

ISBN: 978-87-92856-06-7 – elektronisk udgave

Oplag: 1.000

Pris: 250 kr. inkl. moms

Publikationen er tilgængelig på internet på <http://www.oim.dk>

Publikationen kan bestilles hos:

Rosendahls-Schultz Distribution

Herstedvang 10

2620 Albertslund

T 43 22 73 00

F 43 63 19 69

E distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk

W www.schultzboghandel.dk

Indhold

1. Udvalgets kommissorium og baggrunden for arbejdet	13
1.1. Baggrunden for udvalgets arbejde	13
1.2. Udvalgets kommissorium	13
1.2.1. Udvalgets kommissorium fra november 2009	13
1.2.2. Supplement til udvalgets kommissorium fra december 2010	17
1.3. Medlemmer af Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg	18
2. Sammenfatning	21
2.1. Indledning	21
2.2. Sammenfatning af betænkningen	22
3. De kommunale opgaver	51
3.1. Udviklingen i de kommunale opgaver	51
3.2. De kommunale opgaver	53
3.3. Infrastruktur	54
3.3.1. Veje	54
3.3.2. Kollektiv trafik	54
3.3.3. Miljøopgaver	55
3.3.4. Forsyningsvirksomheder	55
3.4. Generelle serviceopgaver	55
3.4.1. Dagpasning af børn	55
3.4.2. Folkeskoler	56
3.4.3. Ældreomsorg	56
3.4.4. Sundhed og forebyggelse	56
3.4.5. Biblioteker og kultur	57
3.5. Særlige behov	57
3.5.1. Handicappede	57
3.5.2. Udsatte børn	58
3.5.3. Alkoholbehandling og behandling af stofmisbrugere	58
3.6. Indkomstoverførsler	59
3.6.1. Førtidspension	59
3.6.2. Sygedagpenge	59
3.6.3. Kontanthjælp og revalidering	60
3.6.4. Dagpenge til ledige	60

6.5. Fællestræk og forskelle i udgiftsbehovsudligningen i Danmark og i de øvrige nordiske lande	92
Bilag 5.1 – Delopgørelser i det norske system.....	95
Bilag 5.2 – Oversigt over foreslåede ændringer i opgørelsen af udgiftsbehov i det svenske system	98
6. Den nuværende udgiftsbehovsopgørelse.....	103
6.1. Elementerne i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov	103
6.1.1. Det demografiske udgiftsbehov	104
6.1.2. Det socioøkonomiske udgiftsbehov	107
6.1.3. Eksempel på beregning af udgiftsbehov for Fredericia kommune	108
6.1.4. Sammenfatning	112
6.1.5. Sammenhæng mellem demografisk og socioøkonomisk udgiftsbehov	113
6.2. Krav til objektive socioøkonomiske kriterier	114
6.3. Betalingsstrømme i udligningssystemet.....	115
Appendiks til afsnit 6.3 – Beregningsteknisk omskrivning af nettoudligningen til separat udligning af udgiftsbehov og beskatningsgrundlag	121
7. Overvejelser af konsekvenser af større omlægninger.....	141
7.1. Større omlægninger fra 2011.....	141
7.2. Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet pr. 1. januar 2011	141
7.2.1. Finansiering af omlægningerne på beskæftigelsesområdet	142
7.2.2. Byrdefordelingsmæssige forskydninger.....	143
7.3. Omlægning af den kommunale medfinansiering af sundhedsområdet	144
7.3.1. Udligningsvirkning	145
7.3.2. Byrdefordelingsmæssige forskydninger.....	145
Bilag 7.1. Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2011. Virkning af ændrede refusionssatser på beskæftigelsesområdet.....	147
Bilag 7.2. Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012. Virkning af forhøjet aktivitetsbestemt kommunal medfinansiering af sundhedsudgifter	150
8. Evaluering af beskæftigelsesområdet	155
8.1. Baggrund og indledning	155
8.2. Omlægningerne på dagpengeområdet	157
8.3. Beskæftigelsestilskuddets elementer og reguleringer.....	158
8.3.1. Beskrivelse af elementer, fordelingsmekanismer og reguleringer	159
8.3.2. Illustration af reguleringerne	160
8.3.3. Overordnede overvejelser om betydningen af elementerne	161
8.4. Erfaringerne med beskæftigelsestilskuddet	162
8.4.1. Udviklingen i beskæftigelsestilskuddet ved de tre reguleringer	162
8.4.2. Beskæftigelsestilskuddet i landsdelene	164
8.4.3. Beskæftigelsestilskud til den enkelte kommune	168

8.4.4. Beskæftigelsestilskud til den enkelte kommune inklusive forsikringsordningen	172
8.4.5. Overvejelser om betydning af overgangsregler for 2010 og 2011	179
8.4.6. Sammenfattende om erfaringerne med beskæftigelsestilskuddet	180
8.5. Konsekvenser ved en omlægning til det generelle system	181
8.6. Analyser i tilknytning til en eventuel omlægning til det generelle system	182
8.7. Opsamling og konklusion	183
9. Kommentarer og forslag modtaget fra kommuner	187
9.1. Henvendelser fra kommuner pr. marts 2010	187
9.2. Nogle hovedtemaer i kommunernes bemærkninger om udgiftsbehovsudligningen	188
9.2.1. Udgiftsniveau fra økonomaftalen	188
9.2.2. Vægten af de demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov	189
9.2.3. Vægten af de enkelte kriterier	189
9.2.4. Sammenhængen mellem det socioøkonomiske udgiftsbehov og kommunernes sociale udgifter	190
9.2.5. Tidsmæssig opgørelse af udgiftsbehovskriterier	191
9.2.6. Befolkningsændringer	191
9.2.7. Analyser af udgiftsbehovet baseret på kommunernes faktiske forbrug	192
9.2.8. Ressource-variable inkluderet i analyser af udgiftsbehov	192
9.2.9. Pris/løn-korrektion i tilskuds- og udligningssystemet	193
9.2.10. Effektivitet	193
9.2.11. Bemærkninger til de eksisterende udgiftsbehovskriterier	194
9.2.12. Forslag til nye kriterier eller forhold, der bør indgå i udligningen	199
9.3. Nogle hovedtemaer i kommunernes bemærkninger om andre udligningsmæssige forhold	204
9.3.1. Grundskyld på landbrugsjord	204
9.3.2. Omlægning af skatter	205
9.3.3. Skat fra grænsependlere	205
9.3.4. Udligningsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud	206
9.3.5. Udligningsniveau	206
9.3.6. Særtilskud	207
9.3.7. Sektoropdelt udgiftsbehov	207
9.3.8. Præsentation af udligningssystemet	207
9.4. Udligningsseminar og efterfølgende henvendelser	208
9.4.1. Henvendelse fra Aarhus Kommune	208
9.4.2. Henvendelse fra Varde Kommune	209
9.4.3. Henvendelser fra to kommune grupper	209
9.4.3.1. De 39 kommuner	210
9.4.3.2. De 11 kommuner	215

10. Gennemførte undersøgelser	219
10.1. Eksterne undersøgelser	219
10.1.1. SFI: Udsatte børnefamilier i Danmark	219
10.1.2. COWI: Undersøgelse af betydningen af socioøkonomiske faktorer for kommunernes udgifter til dagpasning, skole og ældre	225
10.1.3. RAMBØLL: Regionale beskæftigelses- og ledigheds mønstre	234
10.2. Undersøgelse om merudgifter vedrørende indvandrere og efterkommere	238
11. Vurdering af sammenhængen mellem socioøkonomi og udgiftspres på serviceområderne i lyset af eksterne undersøgelser	243
11.1. Overvejelser på baggrund af de tre eksterne undersøgelser	243
11.2. Overvejelser på baggrund af undersøgelse af beløb i udlændingeudligningsordningen	248
Bilag 11.1. Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012. Virkning af ændrede enhedsbeløb vedrørende indvandrere og efterkommere	249
12. Tilgængelige datakilder	253
12.1. Data hos Danmarks Statistik	253
12.1.1. Socioøkonomiske forhold	253
12.1.2. Sociale forhold	253
12.1.3. Bolig	254
12.1.4. Erhvervsstruktur	254
12.1.5. Sundhed	254
12.2. Tilgængeligheden af statistik fra Danmarks Statistik	255
12.3. Afstand mellem enheder	255
12.4. Andre datamuligheder end registerbaseret statistik	256
13. Analyser af udgiftsbehov	259
13.1. Beskrivelse af kommunernes udgifter fordelt på sektorområder	259
13.2. Variable	273
13.2.1. Nuværende kriterier – definitioner, synspunkter og videre arbejde	274
13.2.1.1. Demografiske kriterier	274
13.2.1.2. Tilgængeligheds kriterium	275
13.2.1.3. Socioøkonomiske kriterier	278
13.2.2. Overvejelser om nye socioøkonomiske kriterier	304
13.2.3. Overvejelser om inddragelse af korrigerende variable	324
13.2.4. Samlet kriterieliste	330
13.3. Anvendt statistisk metode	332
13.3.1. Tidligere analyser af kommunale udgiftsområder og den anvendte statistiske metode	333
13.3.2. Opstilling af en model for udgiftsbehov – strukturelt eller reduceret model	338
13.3.3. Anvendt statistisk metode	341
13.3.3.1. Normering af variable	341

13.3.3.2. Tidsmæssig forskydning i datagrundlaget	342
13.3.3.3. Indledende screening af variable	342
13.3.3.4. Estimationsmetoder	344
13.4. Udgiftsbehovsanalyser	353
13.4.1. Screening af variable	355
13.4.2. Udgifter til administration	355
13.4.3. Biblioteks-, fritids- og kulturudgifter	363
13.4.4. Udgifter til kommunale veje	371
13.4.5. Udgifter til kollektiv trafik	376
13.4.6. Udgifter til børnepasning (dagtilbud til børn)	380
13.4.7. Skoleudgifter	390
13.4.8. Udgifter til sundhedsområdet	402
13.4.9. Udgifter til ældre, handicappede og udsatte voksne	413
13.4.10. Udgifter til udsatte børn og unge	428
13.4.11. Udgifter til beskæftigelse (ikke-forsikrede)	443
13.4.12. Udgifter til beskæftigelse (forsikrede ledige)	454
13.4.13. Udgifter til førtidspension	459
13.4.14. Udgifter til boligstøtte	469
13.5. Udgiftsbehovsanalyse i en seemingly-unrelated model (SUR)	475
13.6. Udgiftsbehovsanalyse af de samlede kommunale udgifter	480
13.7. Overvejelser om inddragelse af nye kriterier på baggrund af resultaterne af analyserne og eventuelle justeringer af de eksisterende	482
Bilag 13.1. Variabelopgørelse	487
14. Indregningen af produktionsjord i ejendomsværdiopgørelsen mv.	515
14.1. Opgørelsen af beskatningsgrundlaget til udligningen efter gældende regler	516
14.2. Loftet over grundskyldpromillen på produktionsjord	516
14.3. Indregning af grundværdierne vedrørende landbrugsejendomme mv. og øvrige ejendomme hver for sig	517
14.4. Belysning af virkningen af afskaffelsen af den individuelle kompensationsordning for 2012 og en ændret opgørelsesmetode af beskatningsgrundlaget til udligningen ...	517
14.5. Belysning af virkningen af tilpasninger af udligningen med henblik på at begrænse de byrdefordelingsmæssige virkninger af en ændret opgørelse af beskatningsgrundlaget	518
Bilag 14.1. Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012. Virkning af afskaffelse af den individuelle kompensationsordning og ændret opgørelsesmetode af beskatningsgrundlag i udligningen	520
Bilag 14.2. Kommunaløkonomisk konsekvensberegning 2012. Virkning af tilpasning af udligningen med henblik på at begrænse de byrdefordelingsmæssige virkninger af en ændret opgørelse af beskatningsgrundlaget	523
15. Forskellige udligningstekniske forhold	527

15.1. Tidsmæssig sammenhæng mellem opgørelsen af forskellige dele af udligningen ...	527
15.2. Stabilitet i kriterierne i udligningssystemet	529
16. Opstilling af udgiftsbehovsopgørelse	533
16.1. Kommunale opgaveområder	533
16.2. Den nuværende metode – en todelt opgørelse	534
16.3. En samlet opgørelse	536
16.4. Sektorvise opgørelser	540
17. Udgiftsbehovets vægte og kriterier	547
17.1. Vægtningen af demografisk og socioøkonomisk udgiftsbehov	547
17.2. Opstilling af demografisk udgiftsbehov	550
17.3. Den socioøkonomiske udgiftsbehovsopgørelse	553
17.3.1. Vægtning	553
17.3.2. Socioøkonomiske kriterier	556
17.4. Konklusion	559
18. Modeller	563
18.1. Model 1: Model med kompensation for udgifter til forsikrede ledige via det generelle system	565
18.2. Model 2: Model med isoleret afskaffelse af visse kriterier	568
18.3. Model 3: En samlet model med et revideret sæt udgiftsbehovskriterier og andre tilpasninger	570
18.4. Model 4: Model med justering af eksisterende kriterier	574
18.5. Model 5: En samlet model med et revideret sæt udgiftsbehovskriterier og andre mindre tilpasninger	578
18.6. Opsamling	582
Appendiks til kapitel 18 – Sammenligning af nuværende model og nye udligningsmodeller	584
Bilag 18.1. Model 1	597
Bilag 18.2. Model 2	601
Bilag 18.3. Model 3	605
Bilag 18.4.A. Model 4.A	609
Bilag 18.4.B. Model 4.B	613
Bilag 18.5. Model 5	617
19. Overvejelser om justering af beskæftigelsestilskuddet	623
19.1. Baggrund	623
19.2. Problemstillingen	624
19.2.1. Ændrede ledighedsforudsætninger	624
19.2.2. Metoden til fordeling af merudgiftsbehovet på landsdele	625
19.2.3. Regulering for regelændringer	626
19.3. Overvejelser om justering af ordningen	627

19.3.1. Genberegning af grundtilskuddet for 2010	627
19.3.2. Ændret regulering for regelændringer	629
19.3.3. Ændret fordeling af merudgiftsbehovet på landsdele	630
19.3.4. Opgørelsen af antallet af bruttoledige	633
19.3.5. Implementering af justeringer	634
Bilag 19.1. Model A. Fuld kompensation på landsdelsniveau.....	635
Bilag 19.2. Model B. Kompensation i forhold til gennemsnitsudgiften pr. ledig.....	638
Bilag 19.3. Sammenligning af forslag til ændret fordelingsmetode af beskæftigelsestilskud	641



økonomi og
indenrigsministeriet