

Høring om kommunal udligning i Folketinget 6/2-2019

København 26/1-2019

Lise Lyck

E-mail lly.marktg@cbs.dk

OPLÆG til høring om kommunal udligning i Folketinget 6/2-2019

Den kommunale udligning og udfordringerne

I. Idegrundlaget for kommunaludligning og kort om baggrund

Formålet er at sikre, at kommunerne har nogenlunde lige muligheder for at finansiere ens service. Med andre ord må det indebære, at forholdet mellem serviceniveau og beskatningsniveau er nogenlunde det samme i alle kommuner.

Udligning indebærer *ikke* samme service eller samme kvalitet, jf. det kommunale selvstyre.

Tanken om udligning går flere hundrede år tilbage med refusioner til veje og aldersunderstøttelse, og med Skatteloven 1903 kom tilskud til særligt udfordrede kommuner. Kanslergadeforliget og Socialreformen 1933 forøgede udligningsomfanget med en mellemkommunal

refusionsordning, og i 1937 indførtes en hovedstadsudligning. Kommunalreformen betød, at refusionstankgangen stort set blev forladt og erstattet af tilskud til kommunerne baseret på byrdefordelingsreformerne, og i 1980 indførtes sociale kriterier, som tænkte at være *objektive*. Disse fortsatte i princippet i Kommunalreformen 2007, men med ny fordelingsnøgle for bloktilskud, ændringer i udligningsmetoden og i udlignings-niveauet. Fra 2018 blev ansvaret for beskæftigelsen af ledige overført til kommunerne og i 2018 kom det til, at 61 af landets 98 kommuner søgte om særtilskud pga. økonomiske problemer.

Udligningsberegningerne har desværre i de senere år udviklet sig, så udligningen er meget lidt gennemskuelig og sammenhængende, ligesom den ikke opfylder kravet om at være fair. Der har ikke været udvist *rettidig omhu* i kontrol af systemets virke, hvilket er et *must*, hvis der skal være tillid til systemet.

II Udfordringerne: Hvorfor fungerer udligningen ikke?

1 Der er lagt for meget forskelligt ind i udligningssystemet.

Der skal reguleres for meget forskelligt, som de valgte reguleringskriterier ikke kan afspejle.

2 "Objektive" kriterier har vist sig at være en illusion, noget der i en række tilfælde kan betegnes som *fake*.

Nogle eksempler på dette:

- Den måde transport til ikke landfaste øer indgik i reguleringen (alm. kilometer afstand)
- Den manglende regulering efter uddannelse for flygtninge/tilflyttere fra udlandet jf. Danmarks Statistiks manglende oplysninger. Der blev oplyst om dette allerede i 2014, men det rettes først i 2019. Intet under, at en række kommuner, der har mistet omkring $\frac{3}{4}$ milliard i udligning som følge heraf vil føre retssag for at få nogle af disse penge betalt.
- Social eksport af indbyggere, der koster en kommune meget til en fattig kommune, der hermed belastes yderligere økonomisk. Den oprindelige kommune ser endda ud til at finansiere køb af billig ejendom til den indbygger, der eksporteres. (Eks. social eksport fra Greve til Lolland)

3 Finanspolitiske statslige bindinger af kommunerne, der hindrer funktion af den kommunale udligning:

For at sikre niveauet for de samlede offentlige udgifter har staten indført bindinger, der begrænser den kommunale selvbestemmelse og muligheden for økonomisk hensigtsmæssig adfærd, f eks. ved:

- a) Manglende mulighed for brug af opsparing til *anlægsprojekter* fører til ophobning af midler i kommunerne og til manglende styring af udviklingen i kommunen. Disse beløb bliver til en uhensigtsmæssig, inaktiv buffer i det offentlige system.
- b) Manglende incitament til at sætte skatteprocenten op eller ned, fordi ændringer ligger i fælles kommunal ramme, så f.eks. en sænkning af skatten kan føre til, at den ikke igen kan hæves. Dvs. den tilsigtede fleksibilitet i det kommunale system kan ikke realiseres. Eksempelvis er skatteprocent forskellen mellem Rudersdal (billigst) og Langeland (dyrest) 5,3, hvilket NB-økonomi har beregnet til, at en LO familie med indkomst på 600.000kr betaler 26.000kr mere i Langeland end i Rudersdal. Den kommunale udligning bidrager til, at skatteforskellene stiger meget kraftigere end indkomstforskellene.

4 Ønsker om fælles kvalitetsstandarder for kommunal service.

Der synes at være et udtalt ønske hos mange borgere om samme kvalitet på kommunale ydelser. Det ser ud til ikke alene at være på det sundhedsmæssige område, at kvalitet, jf. debatten i relation til afskaffelsen af regionerne, er kommet i fokus. Også på skole- ældre- og uddannelsesområdet, og på transport og kultur er der en

del der finder kvalitetsforskellene mellem kommunerne urimelige. Er det enden på det kommunale selvstyre eller et folkeligt krav om anderledes fordeling af ressourcerne?

5 Den manglende tillid til systemet

Flere og flere kommuner vil ikke bare modtage et udmeldt tal for udligningsbeløbet udmeldt af Indenrigsministeriet. De vil selv beregne. De er blevet stadig mere kritiske over for de såkaldte objektive kriterier og ønsker at være meget mere med i fordelingskriterier og fordelinger. Kan en kommune skaffe den nødvendige arbejdskraft, og er de midler der overføres tilstrækkelige til dækning af serviceomkostningerne?

6 De oplagte "skævheder" i relation til fairness – eksempler:

- Folketallet og de demografiske oplysninger er afgørende for udligningen. Faldende folketal betyder ændret udligning, og nu ses det øgede fokus på CPR oplysningerne. Skal eksempelvis Frederiksberg have større udligningsbeløb som følge af revisionen af CPR oplysningerne på linje med en befolkningsnedgang i en udkants-kommune?
- Sundhedstilstanden hos befolkningen i forskellige aldersklasser, især blandt ældre, er meget forskellig

kommunerne imellem. Svagelige ældre i en aldersklasse giver ikke større udligning, for det er alene antallet af ældre, der indgår, så i nogle kommuner bliver der underkompensation og i andre overkompensation

- Skal København tjene to cifret millionbeløb på mangeårige kontanthjælpsmodtagere? Kommunen har 10,5% af landets befolkning, 23% af landets kontanthjælpsmodtagere, der har modtaget kontanthjælp i mere end tre år, men kun 6% af landets førtidspensionister. Er det kassetænkning? Kontanthjælpen var 128.000 kr. og førtidspensionen 136.000kr. En kommune i hovedstadsområdet får 37.000kr årligt, så længe borgeren forbliver på kontanthjælp, men en kommune i provinsen får 67.000kr som følge af, at udligningsreglerne er forskellige i hovedstadskommunerne og i provinsen.

7 Udligningssystemet mangler en incitament struktur til at skabe økonomisk vækst og udvikling

Rige kommuner skal stort set aflevere hele en eventuel indkomstforøgelse til udligningssystemet. Får f. eks. Rudersdal en indkomstforøgelse på 10 mill kr. øges kommunens skatteindkomst med 2,25 mill kr, men af disse må kommunen kun beholde 157.500kr, resten skal

afleveres til udligningssystemet. Fattige kommuner er bundet af deres begrænsede økonomiske råderum og har ikke midler til udvikling og omstilling.

Hvad kan gøres?

En politisk afklaring af formål og indhold er tiltrængt:

1. Skal det politiske indhold / formål med udligningen ændres og hvordan? Skal formålet være det samme og systemet fyldt med mærkværdigheder og lapperier? Skal der mere refusion tilbage i systemet? Skal der i højere grad føres regionalpolitik? Skal det være de fattige kommuner, der modtager udligning baseret på refusion af afholdte udgifter?

2. Skal der fortsat være en særskilt Hovedstadsudligning, som vi er det eneste land, der har? Med den skævhed mellem provinskommuner og hovedstadskommuner, det afstedkommer? Skal de fattige kommuner i hovedstaden kompenseres på anden vis end via en hovedstadsudligning?

3. Kan der vedtages regler for statens anlægsudgifter, der ikke ødelægger kommunernes dispositioner? De netop præsenterede planer for anlæg af ny øer og bygning af 50.000 boliger kan ses som statens prioritering af hovedstaden på bekostning af omegnskommunerne, der

netop var ved at få lidt gang i tilflytningen og på bekostning af de øvrige danske kommuner. Er København som "verdensmetropol" en fælles dansk interesse og københavnernes interesse?

4. Kan systemet forenkles, så modsatrettede overførsler mindskes og effektiviteten forøges?

Afslutning

Som det tydeligt fremgår af de mange rejste spørgsmål er en politisk afklaring tiltrængt før yderligere opgaver evt. overføres til kommunerne. Da udligningen i dag på grund af de store beløb, der overføres, og på grund af udligningens basale virkning for den samlede danske økonomi er alt for vigtig til ikke at blive ordentligt afklaret og behandlet, er det på tide, at udligningsspørgsmålet får en central plads og prioritering ved det kommende Folketingsvalg i foråret 2019 og i det efterfølgende politiske arbejde.

IDE til videre læsning:

Kommunal udligning er diskuteret og behandlet i Samfundsøkonomen Nr. 3 oktober 2018 og på det kommunale forum i Aalborg i slutningen af 2018.

Samfundsøkonomen nr. 3 oktober 2018 rummer nedennævnte artikler:

Det kommunale udligningssystemets opbygning og historie
(Søren Frank Etzerodt og Niels Jørgen Mau Pedersen)

Kommunernes kamp om statslige tilskud *(MarieKjærgaard)*

Det kommunale udligningssystem og argumenter for dets
ændring *(Søren Frank Etzerodt og Morten Balle Hansen)*

Udfordringer for det danske kommunale udligningssystem
og dets fremtid *(Lise Lyck)*

Kommunal service – et Giffen-gode? *(Henrik Christoffersen,
Karsten Bo Larsen og Søren Havn Gjedsted)*

Systematiske skævheder i den generelle udligningsordning
(Kjeld Gregers)

Udligning – et nordisk perspektiv *(Lars-Erik Borge, Søren
Frank Etzerodt, Niels Jørgen Mau Pedersen og Lasse
Oulasvirta)*