
Nogle er mere lige end andre

**KOMMUNERNES ØKONOMISKE
GRUNDVILKÅR 1990-2005**



KREVI.

KREVI

I denne rapport opstiller KREVI et mål for kommunernes økonomiske grundvilkår, som vi kalder den økonomiske basisbalance. Vi opgør de økonomiske basisbalancer for samtlige kommuner i perioden 1990-2005 og analyserer de vigtigste tendenser i perioden.

Det tilvejebragte datamateriale vil kunne anvendes af KREVI og andre til at sikre meningsfulde tværkommunale sammenligninger bagud i tid. I forbindelse med nøgletalssammenligninger kan man f.eks. bruge tallene til at identificere kommuner med sammenlignelige økonomiske grundvilkår, så man sammenligner pærer med pærer i stedet for med bananer. Man kan også anvende de beregnede tal som baggrundsvariabel i kvantitative analyser.

Hvad viser tallene så? At de danske kommuner har ganske forskellige økonomiske grundvilkår, samt at forskellene har været stigende fra 1990 til 2005. Det gælder vel at mærke selv når der tages højde for statstilskud og udligning. Variationen i kommunernes økonomiske grundvilkår er så stor, at tværkommunale sammenligninger let bliver meningsløse, hvis de ikke tager højde for denne variation.

Analysen er udarbejdet af souschef Peter Holdt-Olesen. Undervejs har vi fået gode råd og kommentarer fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunaløkonomiske kontor og KL's økonomiske sekretariat samt professor i Statskundskab Jens Blom-Hansen. KREVI er alene ansvarlig for den endelige rapport.

KREVI, 25. september 2007

Tim Jeppesen
Direktør

KREVI.

Olof Palmes Allé 13
8200 Århus N
www.krevi.dk
post@krevi.dk

T: 7226 9970
F: 7226 9980

978-87-92258-01-4 (elektronisk version)

Grafisk design: Designit

1 Resumé

Et mål for økonomiske grundvilkår

Der kan hentes god inspiration og læring i sammenligninger på tværs af kommuner, uanset om sammenligningerne vedrører den kommunale økonomistyring eller kvaliteten af den kommunale ældrepleje. Men det kræver blandt andet, at sammenligningerne tager højde for betydningen af eksterne faktorer, som kommunerne har svært ved at gøre noget ved.

En væsentlig ekstern faktor, som kan påvirke kommunernes opgaveløsning, er forskelle i økonomiske grundvilkår. Dette notat redegør for udarbejdelsen et mål for de enkelte kommuners økonomiske grundvilkår. Desuden beskrives de konkrete resultater for perioden 1990-2005.

Det tilvejebragte datamateriale vil kunne anvendes af KREVI og andre til at sikre meningsfulde tværkommunale sammenligninger bagud i tid. I forbindelse med nøgletalsammenligninger kan man f.eks. bruge tallene til at identificere kommuner med sammenlignelige økonomiske grundvilkår. Man kan også anvende de beregnede tal som baggrundsvariabel i kvantitative analyser.

Datamaterialet kan også bruges til at opnå en bedre forståelse af udviklingen i den enkelte kommunes økonomi. Hvor stor en del af udviklingen kan tilskrives eksterne forhold, som kommunen har vanskeligt ved at påvirke, og hvor stor en del skyldes lokale prioriteringer? Og *hvilke* eksterne forhold har bevæget sig i en gunstig eller ugunstig retning?

Den økonomiske basisbalance

En kommunes økonomiske grundvilkår afhænger af presset på de kommunale ydelser samt kommunens finansieringsmuligheder. KREVIs mål for økonomiske grundvilkår, den økonomiske basisbalance, opgøres som forholdet mellem udgiftspreset og finansieringsmulighederne:

$$\text{Økonomisk basisbalance} = \text{Finansieringsmuligheder} - \text{Udgiftspres}$$

Den økonomiske basisbalance måler for de enkelte kommuner, hvilket overskud eller underskud kommunerne ville have, hvis de tilbød et gennemsnitligt serviceniveau, var gennemsnitligt effektive og opkrævede en gennemsnitlig skatteprocent.

Hvis udgiftspreset overstiger finansieringsmulighederne, må kommunen vælge mellem lavere service, højere effektivitet eller højere beskatningsniveau end landsgennemsnittet, hvis den skal undgå gældsætning. Omvendt er der mulighed for højere service, lavere effektivitet eller lavere beskatningsniveau end landsgennemsnittet, såfremt finansieringsmulighederne overstiger udgiftspreset.

KREVI opgør rent praktisk basisbalancens to elementer på følgende måde:

Finansieringsmuligheder:

- Bogførte indtægter fra tilskud og udligning +
- Bogførte indtægter fra selskabsskat +
- Beregnede indtægter fra øvrige lokale skatter ved et gennemsnitligt beskatningsniveau

Udgiftspres:

- Faktiske regnskabsudgifter på sociale områder +
- Beregnede aldersbetingede udgifter på øvrige områder (i lokalt lønniveau)

Betydelige og stigende forskelle i økonomiske grundvilkår

Analysen viser, at de danske kommuner har ganske forskellige økonomiske grundvilkår, selv efter statstilskud og udligning, samt at forskellene har været stigende fra 1990 til 2005. Sidst i perioden udgør den gennemsnitlige absolutte ubalance i kommunerne ca. 7,4 pct. af de gennemsnitlige kommunale udgifter pr. indbygger. Den gennemsnitlige absolutte ubalance måler, hvor langt kommunerne i gennemsnit er fra at have balance mellem udgiftspres og finansieringsmuligheder, uanset om udgiftspreset overstiger finansieringsmulighederne eller omvendt. Den udgør dermed et mål for variationen i kommunernes økonomiske grundvilkår.

En gennemsnitlig ubalance på 7,4 pct. af de kommunale udgifter pr. indbygger svarer til knap halvdelen af de årlige driftsudgifter til folkeskolen i en gennemsnitskommune.

Den vanskeligst stillede kommune har et basisunderskud på 13,2 pct. af gennemsnitsudgiften pr. indbygger (eller ca. 85 pct. af de typiske driftsudgifter til folkeskolen), mens basisoverskuddet i den gunstigst stillede kommune svarer til 31,3 pct. af gennemsnitsudgiften (eller godt to "folkeskoler").

Hvis de danske kommuner fastsatte samme overordnede serviceniveau og samme beskatningsprocent, ville resultatet med andre ord blive ganske betydelige under- og overskud i mange kommuner. Variationen i kommunernes økonomiske grundvilkår er så stor, at tværkommunale sammenligninger let bliver meningsløse, hvis de ikke tager højde for denne variation.

Betydelige ændringer i de enkelte kommuner

Analysen viser desuden, at de enkelte kommuner typisk har oplevet betydelige ændringer i deres økonomiske grundvilkår fra 1990 til 2005. For nogle kommuner har ændringerne været dramatiske. Dette resultat er blandt andet interessant, fordi visse studier peger på, at forskydninger i de enkelte kommuners økonomiske grundvilkår kan have uheldige samfundsøkonomiske effekter i form af stigninger i de samlede kommunale udgifter og det samlede kommunale beskatningsniveau.

Årsager til de stigende forskelle i økonomiske grundvilkår

Opsplitning af den økonomiske basisbalance i balancens 5 delelementer giver en nuanceret forståelse af forskellene i kommunernes økonomiske grundvilkår. Opsplitningen kan anvendes ved sammenligning af balancer på et givet tidspunkt eller til forklaring af ændringer over tid.

Nuanceringen af basisbalancerne kan også bruges til at komme nærmere på en forståelse af årsagerne til de stigende absolutte ubalancer i faste priser. Analysen af delelementerne viser, at de stigende ubalancer fra 1990 til 2005 blandt andet kan tilskrives følgende forhold:

- Stigende absolut spredning i kommunernes sociale udgifter pga. en kraftig stigning i de sociale nettoudgifter (og på trods af faldende procentvis spredning).
- Stigende absolut spredning i kommunernes indtægter fra øvrige skatter pga. stigende beskatningsgrundlag (i faste priser) og et stigende gennemsnitligt beskatningsniveau (og på trods af faldende procentvis spredning i beskatningsgrundlagene).

- Stigende absolut spredning i kommunernes indtægter fra selskabsskat, primært pga. et stigende indtægtsniveau i faste priser.
- Ændret sammenhæng mellem sociale udgifter og indtægter fra øvrige skatter. Først i perioden blev lave beskatningsgrundlag typisk modsvaret af lave sociale udgifter, men sidst i perioden følges lave beskatningsgrundlag typisk af høje sociale udgifter. Det vil altså sige, at de fattige kommuner som noget nyt slås med relativt høje sociale udgifter.

Følgende forhold modvirker mest tydeligt tendensen i retning af stigende ubalancer:

- Faldende absolut spredning i de aldersbetingede udgifter pga. faldende procentvis spredning (og på trods af et stigende udgiftsniveau i faste priser).
- Svækket sammenhæng mellem aldersbetingede udgifter og indtægter fra øvrige skatter. I hele perioden følges svage beskatningsgrundlag typisk af høje aldersbetingede udgifter, men sammenhængen er væsentligt svagere i 2005 end i 1990.

Faldende effektiv udligning

Faldende effektiv udligning udgør en supplerende forklaring på de stigende ubalancer efter tilskud og udligning.

KREVI's beregninger viser, at den gennemsnitlige effektive udligningsprocent er ca. 55 sidst i den analyserede periode. Det betyder, at kommunernes ubalancer før tilskud og udligning i gennemsnit reduceres med 55 pct. som følge af tilskuds- og udligningssystemet. Det er noget højere end udligningsprocenten midt i perioden, men lavere end procenten først i perioden.

Den gennemsnitlige effektive udligningsprocent dækker over store variationer mellem kommunerne. Nogle kommuner oplever høje effektive udligningsprocenter, andre lave. Generelt er udligningsprocenten relativt høj for de kommuner, som har de største basisoverskud og de største basisunderskud før tilskud og udligning.

2 Baggrund

KREVI producerer viden, der inspirerer til bedre kvalitet og effektivitet i kommuner og regioner. Et centralt element i denne vidensproduktion vil være tværkommunale sammenligninger. Der kan hentes god inspiration og læring i sammenligninger på tværs af kommuner, uanset om sammenligningerne vedrører den kommunale økonomistyring eller kvaliteten af den kommunale ældrepleje. Men en række betingelser skal være opfyldt for, at tværkommunale sammenligninger giver god inspiration og læring. Den vigtigste betingelse er, at der tages højde for de forskellige grundlæggende vilkår, som kommunerne har i deres opgaveløsning. Hvis kommunerne har ulige udgangspunkter, skal analysedesignet tage hensyn til ulighederne, så de endelige sammenligninger al ligevel sker mellem nogenlunde ligestillede kommuner. En sammenligning af to kommuners ældreudgifter giver f.eks. kun brugbar information, hvis ældreudgifterne sættes i forhold til antallet af ældre i de to kommuner. En simpel sammenligning af ældreudgifterne pr. indbygger kan være direkte misvisende, i hvert fald hvis sammenligningen skal bruges til at sige noget om de to kommuners service- og effektivitetsniveauer på ældreområdet.

En af de eksterne faktorer, som kan påvirke den kommunale opgaveløsning, er kommunernes forskellige økonomiske grundvilkår. I Danmark har man, sammenlignet med andre vesteuropæiske lande, valgt en meget decentral velfærdsmodel, hvor en relativt stor del af de offentlige udgifter finansieres via lokal skatteudskrivning. På grund af det store lokale opgaveansvar og den høje vægtning af lokal skatteudskrivning i forhold til andre finansieringskilder som f.eks. refusioner og statstilskud, må man umiddelbart forvente at finde relativt store forskelle i de danske kommuners økonomiske grundvilkår. Det kommunale udligningsystem har ganske vist til formål at udjævne disse forskelle, men med et udligningsniveau under 100 kan udjævningen i sagens natur kun være delvis. Selv efter udligning må man forvente, at nogle kommuner har et bedre økonomisk udgangspunkt end andre, og denne forskel i økonomiske udgangspunkter bør indtænkes i KREVIs tværkommunale sammenligninger.

3 Formål

Hvis KREVI i sine analyser skal tage højde for, at nogle kommuner er mere lige end andre, kræver det, at der udvikles et godt og pålideligt mål for de enkelte kommuners økonomiske grundvilkår. Formålet med dette notat er netop at udarbejde et sådan mål samt at redegøre for konkrete resultater for perioden 1990-2005.

Det tilvejebragte datamateriale vil kunne anvendes af KREVI og andre til at sikre meningsfulde tværkommunale sammenligninger bagud i tid. I forbindelse med nøgletals-sammenligninger kan man f.eks. bruge tallene til at identificere kommuner med sammenlignelige økonomiske grundvilkår. Man kan også anvende de beregnede tal som baggrundsvariabel i kvantitative analyser.

Datamaterialet kan også bruges til at opnå en bedre forståelse af udviklingen i den enkelte kommunes økonomi. Hvor stor en del af udviklingen kan tilskrives eksterne forhold, som kommunen har vanskeligt ved at påvirke, og hvor stor en del skyldes lokale prioriteringer? Og *hvilke* eksterne forhold har bevæget sig i en gunstig eller ugunstig retning?

Tallene har desuden en selvstændig nyhedsværdi, da det er første gang, man opgør variationerne i de danske kommuners økonomiske grundvilkår over en længere årrække.

4 Konstruktion af et mål for økonomiske grundvilkår – den økonomiske basisbalance

Indledningsvist er det vigtigt at understrege, at der ikke findes én entydigt korrekt måde at opgøre kommunernes økonomiske grundvilkår på. KREVI giver i dette notat et bud på en praktisk anvendelig opgørelsesmetode.

Til opgørelse af kommunernes økonomiske grundvilkår har KREVI udviklet et mål, som vi kalder ”den økonomiske basisbalance”. Målet er udviklet med inspiration hentet fra Finansieringsudvalgets betænkning nr. 1437 fra 2004, som bl.a. indeholder en inddeling af landets kommuner i 6 grupper efter kommunaløkonomisk udgangspunkt. Opgørelsesmetoden er grundlæggende den samme, men der er dog den væsentlige forskel, at betænkningen fokuserer på økonomiske forskelle *før* tilskud og udligning, hvorimod KREVI måler de tilbageværende forskelle *efter* tilskud og udligning. Vores fokus på forskelle *efter* tilskud og udligning skyldes, at vi i vores sammenligninger ønsker at fokusere på de *faktiske* grundvilkår, som kommunerne har i den daglige opgaveløsning.

En kommunes økonomiske grundvilkår afhænger af to forhold: Hvor stort presset er på de kommunale ydelser (og dermed de kommunale udgifter) samt hvor gode kommunens finansieringsmuligheder er. KREVIs mål for økonomiske grundvilkår, den økonomiske basisbalance, opgøres som forholdet mellem disse to størrelser – udgiftspresset og finansieringsmulighederne:

Økonomisk basisbalance = Finansieringsmuligheder - Udgiftspres

Udgiftspresset defineres som de udgifter, kommunen må afholde, hvis den skal levere en gennemsnitlig service (med gennemsnitlig effektivitet og gennemsnitlig brugerbetaling), mens finansieringsmulighederne defineres som de indtægter, kommunen vil have ved et gennemsnitligt beskatningsniveau. Valget af ordene *muligheder* og *pres* skyldes, at der er tale om to objektive størrelser, som kommunerne ikke umiddelbart kan påvirke via aktive udgifts- eller indtægtsdispositioner.

Den økonomiske basisbalance måler dermed for de enkelte kommuner, hvilket overskud eller underskud kommunerne ville have, hvis de tilbød et gennemsnitligt serviceniveau, var gennemsnitligt effektive og opkrævede en gennemsnitlig skatteprocent.

Hvis finansieringsmulighederne overstiger udgiftspresset, har kommunen basisoverskud. Det betyder, at kommunen vil have overskud ved et gennemsnitligt service- og beskatnings- og effektivitetsniveau. Omvendt er der basisunderskud, hvis udgiftspresset overstiger finansieringsmulighederne. Altså underskud ved gennemsnitlig service, beskatning og effektivitet. Principperne i beregningen lægger definatorisk til grund, at kommunerne under ét er i balance, dvs. at de samlede kommunale indtægter svarer til de samlede kommunale udgifter. Dermed modsvares det samlede basisunderskud for ugunstigt stillede kommuner netop af basisoverskuddet i de gunstigt stillede kommuner.

Et eventuelt basisunderskud må imødegås via lavere service, højere effektivitet eller højere beskatningsniveau end landsgennemsnittet, hvis kommunen skal undgå gældsætning. Omvendt giver et basisoverskud mulighed for højere service, lavere effektivitet eller lavere beskatningsniveau end landsgennemsnittet.

4.1 Beregning af finansieringsmuligheder

Bilag 1 beskriver detaljeret beregningen af finansieringsmuligheder og udgiftsbehov samt det datagrundlag, som beregningen er lavet på. Her skal blot skitseres de overordnede principper i beregningen.

Når der ses bort fra midlertidige finansieringskilder, f.eks. lånoptagelse, afhænger en kommunes finansieringsmuligheder af to forhold:

1. De samlede indtægter fra statstilskud og udligning
2. Det samlede kommunale beskatningsgrundlag, dvs. omfanget af de værdier, hvorpå der kan udskrives lokal skat.

De samlede indtægter fra tilskud og udligning opgøres som kommunernes bogførte nettoindtægter i regnskabet. Det vil sige, at der er tale om de afregnede tilskuds- og udligningsbeløb for hvert enkelt år i den analyserede periode. Alle tilskuds- og udligningsordninger er medregnet, herunder særtilskud til vanskeligt stillede kommuner. Se bilag 1 for den nærmere kontomæssige afgrænsning.

Opgørelsen af kommunernes indtægter fra lokale skatter tager udgangspunkt i de beskatningsgrundlag, der anvendes i udligningen. Udligningens beskatningsgrundlag er et sammenvejet udtryk for de værdier, som kommunerne kan udskrive indkomstskat, grundskyld og ejendomsværdiskat på. Omregningen fra beskatningsgrundlag til indtægter er sket ved at gange kommunernes beskatningsgrundlag med en beregnet gennemsnitlig beskatningsprocent. Den samme procent er altså anvendt for samtlige kommuner. Den gennemsnitlige beskatningsprocent er beregnet som den beskatningsprocent, der på landsplan sikrer balance mellem kommunernes indtægter og udgifter.

Tre kommunale skattekilder indgår ikke i udligningen i den analyserede periode og dermed heller ikke i de anvendte beskatningsgrundlag. Det drejer sig om de kommunale andele af selskabsskatter og pensionsafgifter samt indtægter fra kommunal dækningsafgift. Alle tre skattekilder bør principielt medregnes i kommunernes finansieringsmuligheder, men af praktiske årsager medregnes alene indtægterne fra selskabsskat. Udeladelsen af pensionsafgifter og dækningsafgifter udgør ikke noget stort problem for analysen, da de to skattekilder fylder meget lidt i den samlede kommunale finansiering, og da de relevante udskrivningsgrundlag må formodes at have en tæt sammenhæng med udskrivningsgrundlagene vedrørende grundskyld, ejendomsværdiskat, selskabsskat og personlige indkomster.

Kommunernes andel af selskabsskatten er fastsat ved lov, og de faktiske bogførte indtægter er derfor anvendt direkte i opgørelsen af finansieringsmuligheder.

Kommunernes finansieringsmuligheder er opgjort i følgende trin:

1. Opgørelse af bogførte indtægter fra tilskud og udligning
2. Opgørelse af bogførte indtægter fra selskabsskat
3. Beregning af den gennemsnitlige skatteprocent, som sikrer balance mellem udgifter og indtægter på landsplan:
 - De kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter, fratrukket de samlede kommunale indtægter fra tilskud, udligning og selskabsskat, divideres med det samlede kommunale beskatningsgrundlag (som opgjort i den kommunale udligning).
4. Kommunernes beskatningsgrundlag omregnes til faktiske indtægter ved at gange med den gennemsnitlige skatteprocent.
5. Den enkelte kommunes finansieringsmulighed opgøres som summen af 1, 2 og 4

4.2 Beregning af udgiftspres

Opgørelsen af kommunernes udgiftspres er mindre entydig end opgørelsen af finansieringsmulighederne. Kommunernes faktiske udgifter kan ikke bruges ukritisk, da de dækker over såvel forskelle i udgiftspres som forskelle i effektivitet og serviceniveau. I den kommunale udligning estimerer man derfor udgiftspreset (eller udgiftsbehovet som det kaldes i denne sammenhæng) via en række sociale, strukturelle og alders-

mæssige kriterier, som antages at påvirke kommunernes udgifter ved et gennemsnitligt serviceniveau.

Den konkrete sammensætning af udgiftskriterierne i udligningen er til dels udtryk for politiske valg, hvilket taler imod at anvende Indenrigs- og Sundhedsministeriets officielle definition af udgiftsbehovet. Et andet argument imod anvendelse af den officielle definition er, at denne ændres væsentligt undervejs i den analyserede periode, i forbindelse med udligningsreformen i 1996.

KREVI har i stedet anvendt en tilgang svarende til den, som Finansieringsudvalget anvendte i sin betænkning fra 2004. Tilgangen indebærer, at en kommunes udgiftspræs opgøres som summen af:

1. Et socialt udgiftspræs, og
2. Et aldersbetinget udgiftspræs.

Det sociale udgiftspræs

Det sociale udgiftspræs estimeres ved anvendelse af de faktiske sociale regnskabsudgifter, hvorimod udgiftspræsset på alle øvrige udgiftsområder estimeres ved anvendelse af de alderskriterier, som indgår i udligningen. Alderskriterierne indbyrdes vægtning er ikke på samme måde som de sociale kriterier påvirket af politiske valg, men afspejler den relative udgiftstængde af de forskellige kommunale opgaveområder.

En begrænsning ved den foreslåede metode er, at den sociale del af udgiftspræsset til dels kan afspejle variationer mellem kommunerne i effektivitet og serviceniveau. De sociale udgiftsområder er ganske vist typisk de mest lovregulerede og indeholder derfor mindre rum for servicevariationer end områder som f.eks. børnepasning og ældrepleje, men også på de sociale områder er der plads til variationer i effektivitet og serviceniveau. Til trods herfor vurderer KREVI, at de faktiske sociale udgifter er den bedste indikator for socialt udgiftspræs blandt de praktisk mulige alternativer.

For en god ordens skyld skal det bemærkes, at de faktiske sociale udgifter kan anvendes til at estimere det sociale udgiftsbehov i en analysesammenhæng som denne, men at de ikke er praktisk anvendelige i en udligningssammenhæng på grund af de uheldige økonomiske incitamenter, det ville give kommunerne.

Afgrænsningen af sociale udgiftsområder tager udgangspunkt i den gældende afgrænsning af sociale overførsler. Udover de sociale overførsler medregnes desuden kommunale udgifter til udsatte grupper, børn og unge såvel som voksne. KREVIs indholdsmæssige afgrænsning af de sociale udgifter svarer dermed i store træk til Finansieringsudvalgets "smalle" afgrænsning i udvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem fra december 2005

I opgørelsen af de sociale udgifter er der taget højde for konteringsændringer i perioden 1990-2005, så der anvendes den samme *indholdsmæssige* afgrænsning i alle år. Se bilag 1 for den kontomæssige afgrænsning i hvert enkelt år.

Det aldersbetingede udgiftspræs

Ved opgørelsen af det aldersbetingede udgiftspræs fordeles de samlede landsudgifter uden for den sociale afgrænsning ud på kommuner efter deres andele af de alderskriterier, som anvendes i udligningen. Herved undgås, at forskelle i serviceniveauer og effektivitet påvirker opgørelsen. Metoden medfører, at kommuner med relativt mange børn og ældre opgøres til at have et relativt stort udgiftspræs, da det især er disse aldersgrupper, som de udgiftstunge kommunale kerneopgaver retter sig mod (dagpasning, folkeskole, ældrepleje).

Fremgangsmåden indebærer, at kommunernes aldersbetingede udgiftsbehov i første omgang opgøres i et landsgennemsnitligt pris- og lønniveau. For at nå et retvisende udtryk for kommunernes reelle udgiftspres bør der ideelt set omregnes til det lokale pris- og lønniveau, så der tages højde for, at nogle kommuner grundet regionale pris- og lønvariationer skal betale mere end andre for de samme input til serviceproduktionen (medarbejdere, varer og tjenesteydelser). Af praktiske årsager er der alene foretaget korrektion for regionale lønvariationer. Lønkorraktionen er nærmere beskrevet i bilag 1. Den medfører typisk en opjustering af udgiftsbehovet i hovedstadsområdet og en nedjustering af udgiftsbehovet i provinsen.

Kommunernes udgiftspres er opgjort i følgende trin:

1. Opgørelse af det sociale udgiftspres ved anvendelse af de faktiske sociale regnskabsudgifter.
2. Opgørelse af aldersbetinget udgiftspres i gennemsnitligt pris- og lønniveau. De samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter fratrækkes de sociale udgifter og fordeles på kommuner efter andel af de alderskriterier, som indgår i udligningen.
3. Beregning af det aldersbetingede udgiftspres i lokalt lønniveau med anvendelse af tjenestemandssystemets stedtillægssatser og under antagelse af en lønandel på 70 pct.
4. Den enkelte kommunes samlede udgiftspres opgøres som summen af 1 og 3.

4.3 Sammenfatning

Den økonomiske basisbalance måler, hvilket overskud eller underskud kommunerne ville have, hvis de tilbød et gennemsnitligt serviceniveau, var gennemsnitligt effektive og opkrævede en gennemsnitlig skatteprocent. Basisbalancen opgøres som forholdet mellem en kommunes finansieringsmuligheder og dens udgiftspres.

$$\text{Økonomisk basisbalance} = \text{Finansieringsmuligheder} - \text{Udgiftspres}$$

KREVI opgør rent praktisk basisbalancens to elementer på følgende vis:

Finansieringsmuligheder:

- Bogførte indtægter fra tilskud og udligning +
- Bogførte indtægter fra selskabsskat +
- Beregnede indtægter fra øvrige lokale skatter ved et gennemsnitligt beskatningsniveau

Udgiftspres:

- Faktiske regnskabsudgifter på sociale områder +
- Beregnede aldersbetingede udgifter på øvrige områder (i lokalt lønniveau)

5 Økonomiske basisbalancer 1990-2005

Basisbalancerne er opgjort på baggrund af regnskabstal. Det har nogle indlysende fordele, men også den ulempe, at balancen for den enkelte kommune kan variere noget fra år til år pga. udsving i ét eller flere af de elementer, som indgår i beregningen. Her tænkes blandt andet på udsving i indtægterne fra statstilskud og udligning på grund af efterreguleringer vedrørende tidligere år. En anden kilde til udsving kan være forsinket hjemtagelse af sociale statsrefusioner, der i enkelte kommuner kan give betydelige udsving i de sociale nettoudgifter (i form af år med fravær af refusionsindtægter og år med dobbelte refusionsindtægter).

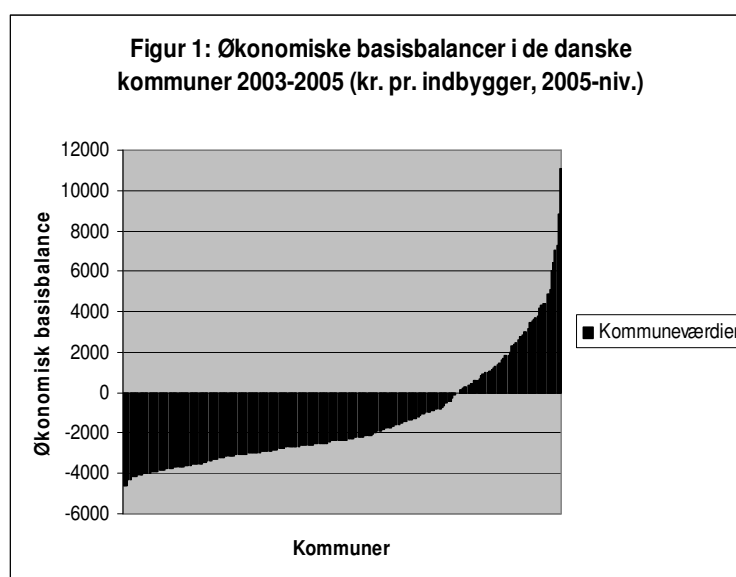
Ideelt set burde der gennemføres en periodisering af udgifter og indtægter, men det tilgængelige datamateriale muliggør ikke en sådan periodisering. For at gardere bedst muligt mod tilfældige udsving er beskrivelsen af udviklingen i de økonomiske basisbalancer i stedet baseret på sammenligning af gennemsnitlige værdier for tre år ad gangen. Først i perioden opgøres de gennemsnitlige basisbalancer for 1990-1992, midt i perioden for 1996-1998 og sidst i perioden for 2003-2005. KREVI har opgjort 3-årige gennemsnit for hele perioden, men af præsentationsmæssige hensyn fokuseres alene på de tre øjebliksbilleder.

5.1 Betydelige og stigende forskelle i økonomiske grundvilkår

For at sikre sammenlignelighed mellem store og små kommuner er de økonomiske basisbalancer i det følgende opgjort i kr. pr. indbygger. Balancerne er endvidere opgjort i faste priser (2005-niveau) for at sikre sammenlignelighed over tid.

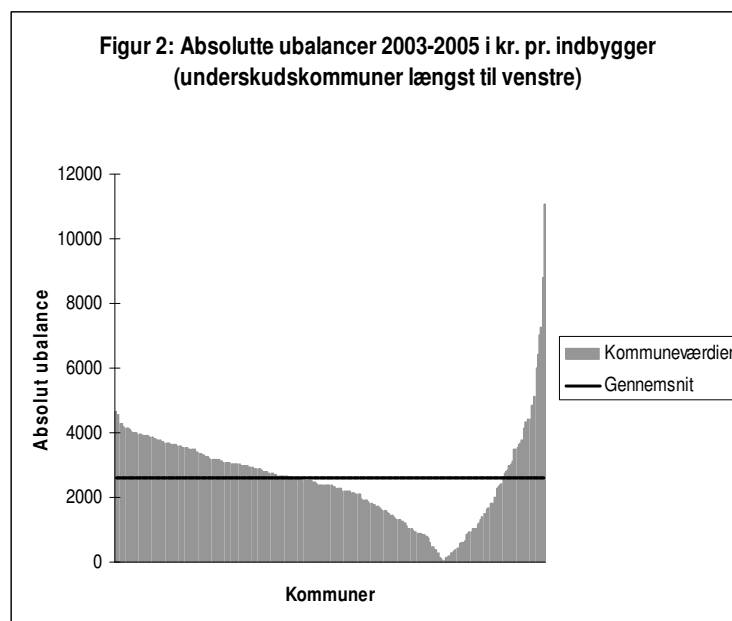
Det samlede billede 2003-2005

Figur 1 viser, at de danske kommuner har ganske forskellige økonomiske grundvilkår, selv efter statstilskud og udligning. Ca. $\frac{3}{4}$ af kommunerne har basisunderskud, mens ca. $\frac{1}{4}$ har overskud. For mange kommuner har underskuddene og overskuddene et betydeligt omfang. Den skæve fordeling mellem underskuds- og overskudskommuner skyldes til dels, at det gennemsnitlige overskud pr. indbygger er lidt større end det gennemsnitlige underskud, men den primære årsag er, at overskudskommunerne gennemsnitligt har flere indbyggere end underskudskommunerne. Der skal flere små underskudskommuner til at finansiere overskuddet i en stor overskudskommune, selv når kommunernes under- og overskud har samme omfang opgjort i kr. pr. indbygger.



I figur 2 er kommunernes basisunderskud og basisoverskud vist som absolutte (nominelle) ubalancer. Det vil sige, at figuren viser afstanden til 0, uanset om kommunen har underskud eller overskud. Dermed har alle kommuner absolutte ubalancer, der er større end eller lig med nul.

Det interessante ved figur 2 er den vandrette linie, der viser den gennemsnitlige absolute ubalance pr. indbygger for de 271 kommuner. Den gennemsnitlige ubalance kan anvendes som et mål for variationen i kommunernes økonomiske grundvilkår. Den måler, hvor langt gennemsnitskommunen vil være fra at have balance mellem udgifter og indtægter, hvis alle kommuner fastsætter samme service- og beskatningsniveau og er lige effektive.



For øjeblikksbilledet 2003-2005 var den gennemsnitlige ubalance 2.595 kr. pr. indbygger. Det svarer til knap halvdelen af de årlige driftsudgifter til folkeskolen i en gennemsnitskommune i 2005 (målt som nettoudgifter på funktion 3.01). Hvis de danske kommuner fastsatte samme overordnede serviceniveau og samme beskatningsprocent, ville resultatet med andre ord blive ganske betydelige under- og overskud i mange kommuner.

Udviklingen over tid

Når man ser på udviklingen over tid, viser det sig jf. Tabel 1, at forskellene i økonomiske grundvilkår har været stigende fra 1990 til 2005. Hvor den gennemsnitlige kommune i starten af perioden havde en økonomisk ubalance (i den ene eller anden retning) på 1.886 kr. pr. indbygger ved gennemsnitlig service og gennemsnitlig beskatningsprocent, var tallet sidst i perioden vokset til 2.595 kr. pr. indbygger. Stigningen er særligt markant fra 1990 til 1996.

Tabel 1: Gennemsnitlig økonomisk ubalance i de danske kommuner ved gennemsnitlig service og gennemsnitlig beskatningsprocent. Opgjort i kr. pr. indbygger (2005-niveau)

	1990-92	1996-98	2003-05
Gennemsnitlig ubalance	1.886	2.334	2.595
Gennemsnitligt udgiftsniveau	28.347	31.288	35.258
Ubalance i pct. af udgiftsniveau	6,65	7,46	7,36

Note: Det gennemsnitlige udgiftsniveau pr. indbygger er opgjort med udgangspunkt i de samlede kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter. I opgørelsen af nettodrifts- og anlægsudgifterne er medregnet 60 pct. af udgifterne i København, Frederiksberg og Bornholm kommuner. For det sidste øjeblikbillede (2003-2005) er nettodrifts- og anlægsudgifterne fratrukket indtægter fra den særlige grundtakstrefusion, der teknisk blev konteret under generelle tilskud.

Det skal understreges, at tallene i tabel 1 alene siger noget om størrelsen af de relative forskelle i kommunernes økonomiske grundvilkår. Beregningsprincipperne sikrer som nævnt, at kommunerne samlet set er i balance i alle år. Grafisk betyder det, at såfremt overskuddene og underskuddene i figur 1 opgøres i kroner frem for i kroner *pr. indbygger*, vil arealet under 0-aksen altid modsvare arealet over aksens.

De stigende økonomiske ubalancer hænger til dels sammen med, at de kommunale udgifter har været stigende i perioden 1990-2005. Med en given procentvis spredning i de økonomiske grundparametre, vil ubalancerne alt andet lige vokse som kronebeløb, når den kommunale udgiftsvolumen stiger i faste priser. Men også når der tages højde for den stigende udgiftsvolumen, vokser de økonomiske ubalancer fra 1990 til 2005. I 1990-1992 svarer den gennemsnitlige ubalance til 6,65 pct. af det gennemsnitlige udgiftsniveau, mens procentandelen i 2003-2005 er vokset til 7,36. I sidste halvdel af den analyserede periode har procentandelen dog været svagt faldende.

Yderpunkterne

Tabel 2-4 viser for hvert af de tre øjeblikbilleder de 10 kommuner med størst basisunderskud og de 10 kommuner med størst basisoverskud. Basisbalancerne for samtlige kommuner fremgår af bilag 2.

Tabellerne viser en tendens til stigende ekstreme værdier fra 1990 til 2005. For de ugunstigst stillede kommuner vokser ubalancen kraftigt fra 1990 til 1996, men falder så noget efterfølgende. For de gunstigst stillede kommuner falder ubalancen derimod marginalt fra 1990 til 1996, hvorefter den vokser relativt kraftigt.

Tabel 2: De 20 "ekstreme" kommuner i 1990-1992, opgjort i kr. pr. indbygger. Negativt fortegn angiver basisunderskud.

Størst basisunderskud 1990-1992		Størst basisoverskud 1990-1992	
Tornved	-4.483	Billund	10.052
Dianalund	-3.816	Hørsholm	7.511
Tinglev	-3.676	Ishøj	6.215
Assens	-3.569	Søllerød	6.169
Aalestrup	-3.390	Albertslund	5.977
Vissenbjerg	-3.251	Vallensbæk	5.493
Nakskov	-3.215	Birkerød	4.934
Purhus	-3.134	Farum	4.841
Tørring-Uldum	-3.025	Glostrup	4.402
Løgstør	-3.024	Solrød	4.100
Gns. for de 10	-3.458	Gns. for de 10	5.969

Tabel 3: De 20 "ekstreme" kommuner i 1996-1998, opgjort i kr. pr. indbygger. Negativt fortegn angiver basisunderskud.

Størst basisunderskud 1996-1998		Størst basisoverskud 1996-1998	
Dianalund	-5.025	Hørsholm	8.478
Morsø	-4.928	Billund	8.176
Aakirkeby	-4.870	Ishøj	6.944
Rougsø	-4.756	Brøndby	5.788
Sydthy	-4.682	Albertslund	5.715
Rudbjerg	-4.597	Farum	5.531
Allinge-Gudhjem	-4.546	Søllerød	5.472
Løkken-Vrå	-4.285	Fredensborg-Humlebæk	4.712
Brønderslev	-4.122	Gentofte	4.336
Løgstør	-4.084	Høje Taastrup	4.068
Gns. for de 10	-4.590	Gns. for de 10	5.922

Tabel 4: De 20 "ekstreme" kommuner i 2003-2005, opgjort i kr. pr. indbygger. Negativt fortegn angiver basisunderskud.

Størst basisunderskud 2003-2005		Størst basisoverskud 2003-2005	
Tjele	-4.640	Søllerød	11.047
Morsø	-4.580	Hørsholm	8.798
Rougsø	-4.577	Læsø	7.237
Spøttrup	-4.273	Gentofte	7.002
Nørhald	-4.265	Ishøj	6.401
Ejby	-4.169	Birkerød	6.019
Broby	-4.145	Albertslund	5.100
Vissenbjerg	-4.123	Høje Taastrup	4.835
Brønderslev	-4.120	Brøndby	4.829
Bramming	-4.093	Gladsaxe	4.414
Gns. for de 10	-4.299	Gns. for de 10	6.568

Det fremgår af tabellerne, at det gennemsnitlige basisoverskud hos de gunstigst stillede kommuner er større end basisunderskuddet hos de vanskeligst stillede.

Som nævnt indledningsvist må forskellene i kommunernes økonomiske grundvilkår nødvendigvis give sig udtryk i tilsvarende forskelle i lokale serviceniveauer, lokale beskatningsniveauer og/eller lokal effektivitet, hvis kommunerne skal undgå gældsætning eller opsparing over tid.

Basisunderskuddet hos kommunen med størst underskud i 2003-2005 (Tjele) svarer til ca. 13,2 pct. af det gennemsnitlige kommunale udgiftsniveau pr. indbygger eller ca. 85 pct. af driftsudgifterne til folkeskolen i en gennemsnitskommune. Basisoverskuddet hos kommunen med størst overskud (Søllerød) svarer til ca. 31,3 pct. af det gennemsnitlige kommunale udgiftsniveau pr. indbygger eller godt to "folkeskoler". Hvis de to kommuner havde et gennemsnitligt beskatningsniveau, ville Tjele derfor have et serviceniveau et godt stykke under landsgennemsnittet, mens Søllerød omvendt ville kunne tilbyde sine borgere et serviceniveau væsentligt over landsgennemsnittet (forudsat ensartet effektivitet i de to kommuner).

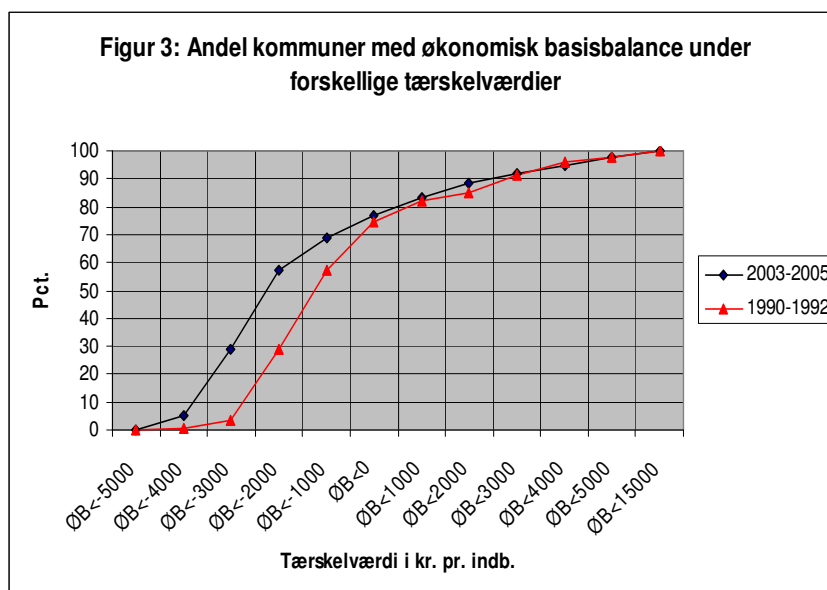
Målt i procent af kommunernes egne beskatningsgrundlag, udgør underskuddet i Tjele 3,4 pct., mens overskuddet i Søllerød udgør 4,2 pct. Forudsat gennemsnitlig effektivitet kan Tjele med andre ord kun tilbyde sine borgere et gennemsnitligt serviceniveau, hvis kommunen fastsætter en skatteprocent, som er 3,4 procentpoint højere end landsgennemsnittet. Omvendt kan Søllerød finansiere et gennemsnitligt serviceniveau med en skatteprocent, som er 4,2 procentpoint lavere end landsgennemsnittet.

Tabel 5 viser kommunernes fordeling i forskellige intervaller for den økonomiske basisbalance. Det fremgår af tabellen, at antallet af kommuner med underskud større end 3.000 kr. pr. indbygger vokser markant fra 1990 til 1996 og yderligere en smule i sidste halvdel af perioden. Omvendt falder antallet af kommuner med mere beskedne underskud. Antallet af kommuner med store overskud er nogenlunde stabilt.

Tabel 5: Fordeling af kommuner efter størrelse af den økonomiske basisbalance

	1990-92	1996-98	2003-05
Underskud større end 3.000 kr. pr. indbygger	10	65	79
Underskud mellem 1.000 kr. og 3.000 kr. pr. indbygger	147	105	108
Under- eller overskud under 1.000 kr. pr. indbygger	68	55	38
Overskud mellem 1.000 kr. og 3.000 kr. pr. indbygger	26	29	24
Overskud over 3.000 kr. pr. indbygger	24	21	22
Kommuner i alt	275	275	271

Figur 3 viser den samme pointe grafisk.



Figuren viser, hvor stor en procentdel af kommunerne, der havde økonomiske basisbalancer under forskellige tærskelværdier først og sidst i den analyserede periode. Det fremgår, at alle kommuner har værdier under +15.000 kr. pr. indbygger på begge tidspunkter, samt at andelen af kommuner, der har underskud, ligger meget stabilt omkring 75 pct. Til højre for "0-punktet" er de to kurver stort set sammenfaldende, hvorimod kurven over tid er blevet forskudt opad til venstre for "0-punktet". Forskydningen afspejler, at relativt flere af underskudskommunerne har store underskud pr. indbygger sidst i perioden. F.eks. har knap 60 pct. af samtlige kommuner underskud, der overstiger 2.000 kr. pr. indbygger i 2003-2005. Den tilsvarende procentandel for 1990-1992 er knap 30.

Da kommunerne samlet set altid er i balance, kan forskydningen af kurven i figur 3 kun være opstået ved, at relativt mange og små kommuner har oplevet forværrede basisbalancer over tid, mens relativt få og store kommuner har oplevet forbedrede basisbalancer.

5.2 Betydelige ændringer i de enkelte kommuner

Visse studier¹ peger på, at større forskydninger i kommunernes økonomiske grundvilkår kan have uheldige samfundsøkonomiske effekter i form af stigninger i de samlede kommunale udgifter og det samlede kommunale beskatningsniveau. Blandt andet i det lys er det interessant at se nærmere på, hvor stabile de enkelte kommuners økonomiske basisbalancer er over tid.

Af tabel 6 fremgår, at blandt de 270 kommuner, som eksisterede både i 1990 og 2005, har de 64 oplevet en forbedring af deres økonomiske basisbalance, mens 206 har oplevet en forværring (de 5 bornholmske kommuner blev som bekendt sammenlagt i 2003 og indgår derfor ikke i opgørelsen). Det svarer helt til forventningen ovenfor.

Nok så interessant viser tabellen, at den gennemsnitlige ændring (uanset fortegn) er 1.261 kr. pr. indbygger. Det vil sige, at gennemsnitskommunen fik forværret eller forbedret sin basisbalance med dette beløb fra 1990 til 2005. Den gennemsnitlige ændring svarer til 3,6 pct. af de kommunale udgifter pr. indbygger i 2003-2005. De enkelte kommuners økonomiske grundvilkår ændrer sig med andre ord betydeligt i perioden.

Tabel 6: Ændringer i kommunernes økonomiske grundvilkår i perioden 1990-2005

Antal kommuner med forbedret basisbalance i faste priser	64
Antal kommuner med forværret basisbalance i faste priser	206
Gennemsnitlig ændring i økonomisk basisbalance fra 1990-92 til 2003-05 (uanset fortegn). Kr. pr. indbygger, 2005-niveau.	1.261

KREVI har ikke lavet en systematisk analyse af årsagerne til forskydningerne. Årsagerne kan i nogle tilfælde være ændringer i grundlæggende økonomiske variable som beskatningsgrundlag, social struktur og aldersstruktur. F.eks. vil en kommune med et stigende antal børn og ældre opleve en forværring af den økonomiske basisbalance, alt andet lige. I andre tilfælde kan forskydningerne skyldes kommunale finansierings- og opgaveomlægninger. Se i øvrigt afsnit 6 og bilag 3-5 for en nuancering af basisbalancerne.

Tabel 7 viser de 20 kommuner, som har oplevet de største forværringer eller forbedringer af deres økonomiske basisbalancer fra 1990 til 2005. Ændringerne for samtlige kommuner kan beregnes på baggrund af bilag 2.

¹ F.eks. Rattsø, Jørn Gisle og Per Tovmo: Fiscal discipline and asymmetric adjustment of revenue and expenditures: Local government responses to shocks in Denmark. I: Public Finance Review, Vol. 30 (2002) Nr. 3, s. 208-234. ISSN: 1091-1421

Nogle er mere lige end andre. September 2007. www.krevj.dk

Tabel 7: Kommuner med størst ændring i den økonomiske basisbalance fra 1990 til 2005, opgjort i kr. pr. indbygger (2005-niveau). Negativt fortegn angiver forværring af basisbalancen.

Største forværringer 1990-2005		Største forbedringer 1990-2005	
Billund	-7.084	Læsø	5.373
Skibby	-5.094	Søllerød	4.877
Slangstrup	-3.538	Gentofte	4.317
Ølstykke	-3.386	København	3.823
Høng	-3.315	Ballerup	2.278
Jægerspris	-3.021	Silkeborg	2.039
Bramming	-2.986	Tornved	1.849
Give	-2.901	Kolding	1.730
Rønnede	-2.878	Brøndby	1.551
Gundsø	-2.803	Aabenraa	1.513

Billund Kommune har oplevet den største absolutte ændring i økonomiske grundvilkår. Forværringen på 7.084 kr. pr. indbygger svarer til 20 pct. af de gennemsnitlige kommunale udgifter pr. indbygger i 2003-2005.

5.3 Sammenfatning

Sammenfattende kan det konstateres, at de danske kommuner har ganske forskellige økonomiske grundvilkår, selv efter statstilskud og udligning. Forskellene har været stigende fra 1990 til 2005, hvilket kun til dels kan tilskrives en stigende kommunal udgiftsvolumen. Øvrige årsager til de stigende ubalancer behandles i afsnit 6 og 7.

Forskellene kommunernes økonomiske grundvilkår er i flere tilfælde så betydelige, at tværkommunale sammenligninger let bliver meningsløse, hvis de ikke tager højde for disse forskelle.

De enkelte kommuner har gennemsnitligt oplevet betydelige ændringer i deres økonomiske grundvilkår fra 1990 til 2005. Nogle kommuner har oplevet en forbedring af deres økonomiske basisbalance, mens andre har oplevet en forværring. For enkelte kommuner har ændringerne været dramatiske. Dette resultat er blandt andet interessant, fordi visse studier peger på, at forskydninger i de enkelte kommuners økonomiske grundvilkår kan have uheldige samfundsøkonomiske effekter i form af stigninger i de samlede kommunale udgifter og det samlede kommunale beskatningsniveau.

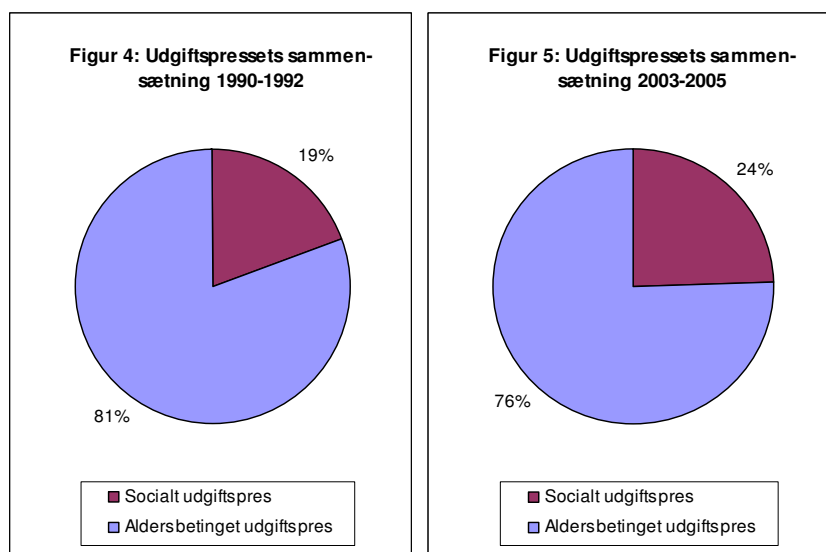
6 Bag om balancerne

Som det fremgår af afsnit 4, består en kommunes økonomiske basisbalance af 2 hovedelementer, udgiftspres og finansieringsmuligheder, som igen kan opdeles i 5 delelementer. Med henblik på at opnå en mere nuanceret forståelse af forskellene i økonomiske grundvilkår beskrives i dette afsnit, hvorledes udviklingen har været i basisbalancens delelementer.

Gennemgangen har tre formål. Dels at beskrive størrelsesforholdet mellem de forskellige indtægts- og udgiftselementer, dels at give en nuanceret forståelse af de enkelte kommuners økonomiske basisbalancer og dels at give en forståelse af de vigtigste årsager til de stigende økonomiske ubalancer. Vi starter med det første formål.

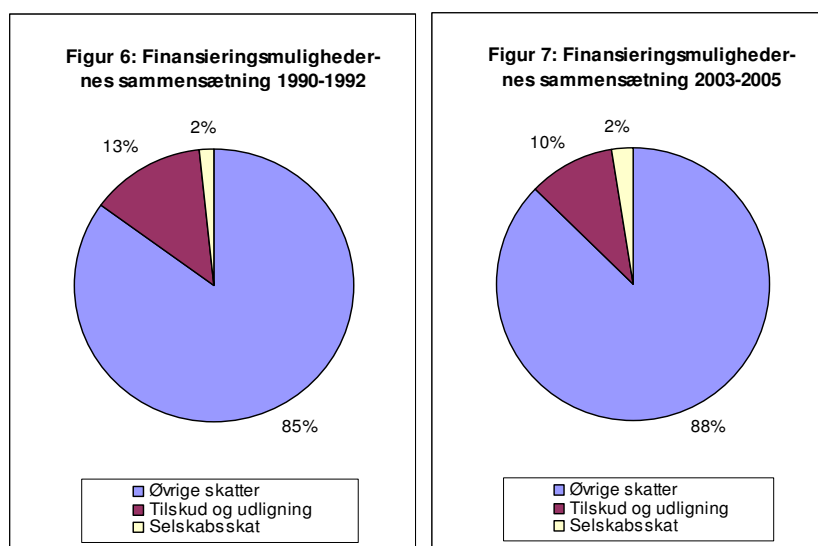
6.1 Størrelsesforholdet mellem basisbalancens 5 delelementer

Figur 4-7 viser grafisk den procentvise sammensætning på landsplan af hhv. udgiftspres og finansieringsmulighederne. På udgiftssiden fremgår, at de aldersbetingede udgifter udgør den største del i hele perioden, men at balancen har forrykket sig fra 1990 til 2005. Den procentvise vækst i de sociale nettoudgifter har således været større end i de aldersbetingede udgifter, hvilket blandt andet skyldes refusionsomlægninger på det sociale område. F.eks. finansierer kommunerne i dag 65 pct. af udgifterne til nytilkendte førtidspensionister mod 0 pct. i 1990. Den kommunale merudgift er kompenseret over statstilskuddet.



På finansieringssiden fremgår, at langt det væsentligste finansieringsbidrag kommer fra øvrige lokale skatter (primært den kommunale indkomstskat), efterfulgt af tilskud og udligning og til sidst selskabsskat. Det procentvise bidrag fra øvrige skatter er desuden vokset på bekostning af bidraget fra tilskud og udligning. Det procentvise bidrag fra selskabsskatter er stort set uændret.

Det voksende bidrag fra øvrige skatter skyldes dels stigende beskatningsgrundlag i faste priser og dels en stigende gennemsnitlig beskatningsprocent.



6.2 Nuancering af basisbalancerne

Ved at opsplitte en kommunes basisbalance i delelementer, får man en mere nuanceret forståelse af kommunens økonomiske grundvilkår. I to kommuner med samme basisunderskud kan der f.eks. være vidt forskellig baggrund for underskuddet. I den ene kommune kan hovedproblemet være et stort udgiftspres, aldersmæssigt såvel som socialt, mens det i den anden kan være lave indtægter fra lokale skatter.

En kommunes basisbalance kan beregnes som summen af afvigelserne fra landsgennemsnittet for hvert af de 5 delelementer. Hvis de sociale udgifter i en kommune eksempelvis overstiger landsgennemsnittet med 3.000 kr. pr. indbygger, mens kommunen har landsgennemsnitlige værdier på de øvrige 4 parametre, så vil kommunen have et basisunderskud på 3.000 kr. pr. indbygger. Hvis kommunen derimod har indtægter fra tilskud og udligning, som overstiger landsgennemsnittet med 2.000 kr. pr. indbygger, så kompenserer det delvist for det "sociale underskud". Basisunderskuddet vil dermed kun være (3.000 – 2.000 =) 1.000 kr. pr. indbygger.

Sammenligning af to kommuner

I tabel 9 er basisunderskuddene for Thyholm og Vordingborg opgjort på den beskrevne måde for øjeblikksbilledet 2003-2005. De to kommuner har lige store basisunderskud, men baggrunden for underskuddene er forskellig.

Tabel 9: Basisbalancer for Thyholm og Vordingborg (2003-2005), fordelt på delelementer. Negativt fortegn angiver en ugunstig afvigelse fra landsgennemsnittet. Kr. pr. indbygger i 2005-niveau.

	Thyholm	Vordingborg
1. Sociale udgifter	2.255	-1.472
2. Aldersbetingede udgifter	-2.009	534
3. Indtægter fra selskabsskat	-691	-616
4. Indtægter fra øvrige skatter	-5.490	-3.143
Sum 1-4	-5.935	-4.697
5. Indtægter fra tilskud og udligning	2.289	1.118
Økonomisk basisbalance (sum 1-5)	-3.646	-3.578

Note: Summen af delelementerne 1-4 svarer teknisk set til de økonomiske basisbalancer, som kommunerne ville have, hvis der ikke var udligning, og hvis statstilskuddet blev fordelt efter indbyggertal. Summen afviger noget fra de basisbalancer før tilskud og udligning, som beregnes i afsnit 7. Forklaringen er, at et statstilskud fordelt efter indbyggertal i sig selv har en udlignende effekt set i forhold til en situation, hvor kommunerne skal finansiere deres udgifter alene via lokal skatteudskrivning.

Vordingborg belastes af høje sociale udgifter, mens Thyholm har sociale udgifter under landsgennemsnittet. Omvendt har Thyholm en dyr aldersstruktur, mens de aldersbetingede udgifter i Vordingborg ligger under landsgennemsnittet. Kommunerne er fælles om lave indtægter fra selskabsskat og øvrige skatter, men Thyholm er dårligere stillet end Vordingborg. Nettoeffekten af de fire første delelementer er i begge kommuner underskud, som kun delvist afhjælpes af indtægter fra tilskud og udligning over landsgennemsnittet.

Udviklingen i en enkelt kommune over tid

Opdelingen i delelementer kan også bruges til at analysere årsagerne til ændringer i basisbalancer over tid. I tabel 10 er vist udviklingen i Billund Kommune.

Tabel 10: Udviklingen i Billund Kommunes økonomiske basisbalance, fordelt på delelementer. Negativt fortegn angiver en ugunstig afvigelse fra landsgennemsnittet. Kr. pr. indbygger i 2005-niveau.

	1990-92	1996-98	2003-05
1. Sociale udgifter	2.027	1.544	1.909
2. Aldersbetingede udgifter	-207	-389	-493
3. Indtægter fra selskabsskat	6.150	5.905	935
4. Indtægter fra øvrige skatter	3.064	2.951	2.024
Sum 1-4	11.034	10.011	4.375
5. Indtægter fra tilskud og udligning	-982	-1.835	-1.407
Økonomisk basisbalance (sum 1-5)	10.052	8.176	2.968

Billund Kommunes basisbalance forværres med over 7.000 kr. pr. indbygger fra 1990 til 2005, men kommunen har fortsat et solidt basisoverskud i 2003-2005. Det fremgår af tabellen, at forværringen primært skyldes faldende indtægter fra selskabsskat. Billund havde frem til midten af den analyserede periode indtægter fra selskabsskat, der lå langt over landsgennemsnittet. Sidst i perioden ligger indtægterne fortsat over landsgennemsnittet, men forskellen er indsnævret med mere end 5.000 kr. pr. indbygger. Et faldende bidrag fra LEGO må forventes at være et centralt element i denne udvikling.

Den resterende del af forværringen kan forklares med, at indtægterne fra øvrige skatter også er faldet i forhold til landsgennemsnittet, at Billunds aldersbetingede udgifter afviger mere negativt fra landsgennemsnittet sidst i perioden samt at indtægterne fra tilskud og udligning ligeledes afviger mere negativt fra landsgennemsnittet sidst i perioden. I tolkningen af tallene for Billund skal det erindres, at selskabsskatten ikke indgik i udligningen i den analyserede periode.

Yderpunkterne

I bilag 3-5 er de økonomiske basisbalancer fordelt på delelementer for samtlige kommuner. Tabellerne nedenfor viser de "ekstreme" kommuner på hvert delelement for øjeblikksbilledet 2003-2005.

Tabel 11: De 20 "ekstreme" kommuner i 2003-2005 på delelementet sociale udgifter. Opgjort som afvigelse fra landsgennemsnit i kr. pr. indbygger (2005-niv.). Negativt fortegn angiver ugunstig afvigelse fra landsgennemsnittet (som er 8.585 kr. pr. indb.).

Højeste sociale udgifter		Laveste sociale udgifter	
Nakskov	-5.810	Lejre	3.791
Rødby	-5.357	Vallensbæk	3.665
Rudkøbing	-3.185	Dragør	3.577
Ravnsborg	-2.844	Gentofte	3.474
Esbjerg	-2.689	Læsø	3.463
Trundholm	-2.377	Søllerød	3.431
Rudbjerg	-2.351	Trehøje	3.407
Brøndby	-2.263	Ry	3.301
Albertslund	-2.246	Skævinge	3.230
Maribo	-2.167	Ledøje-Smørum	3.216

Tabel 12: De 20 "ekstreme" kommuner i 2003-2005 på delelementet aldersbetingede udgifter. Opgjort som afvigelse fra landsgennemsnit i kr. pr. indbygger (2005-niv.). Negativt fortegn angiver ugunstig afvigelse fra landsgennemsnittet (som er 26.673 kr. pr. indbygger).

Højeste aldersbetingede udgifter		Laveste aldersbetingede udgifter	
Gentofte	-2.693	København	2.097
Nørager	-2.632	Sydfalster	1.596
Ølgod	-2.614	Frederiksberg	1.467
Bredebro	-2.320	Vallensbæk	1.238
Helle	-2.222	Århus	1.198
Blåbjerg	-2.195	Aalborg	1.176
Trehøje	-2.192	Vallø	1.173
Sundsøre	-2.090	Sønderborg	905
Løgumkloster	-2.074	Randers	840
Lyngby-Taarbæk	-2.070	Næstved	786

Tabel 13: De 20 "ekstreme" kommuner i 2003-2005 på delelementet selskabsskat. Opgjort som afvigelse fra landsgennemsnit i kr. pr. indbygger (2005-niv.). Negativt fortegn angiver ugunstig afvigelse fra landsgennemsnittet (som er 855 kr. pr. indbygger)

Laveste indtægter fra selskabsskat		Højeste indtægter fra selskabsskat	
Rudbjerg	-800	Birkerød	3.261
Nysted	-791	Ballerup	3.154
Augustenborg	-782	Thyborøn-Harboøre	3.011
Langebæk	-780	Brande	2.258
Sejlfloed	-771	Glostrup	2.099
Højer	-768	Gladsaxe	2.016
Sydlangeland	-767	Aarup	1.711
Jernløse	-759	Kalundborg	1.453
Ravnsborg	-759	Brøndby	1.437
Sydfalster	-759	Høje Taastrup	1.338

Tabel 14: De 20 "ekstreme" kommuner i 2003-2005 på delelementet øvrige skatter. Opgjort som afvigelse fra landsgennemsnit i kr. pr. indbygger (2005-niv.). Negativt fortegn angiver ugunstig afvigelse fra landsgennemsnittet (som er 30.707 kr. pr. indbygger).

Laveste indtægter fra øvrige skatter		Højeste indtægter fra øvrige skatter	
Aalestrup	-7.695	Søllerød	34.881
Marstal	-7.467	Hørsholm	29.056
Nørager	-7.331	Gentofte	28.853
Højer	-7.138	Birkerød	18.295
Sindal	-7.132	Lyngby-Taarbæk	15.069
Arden	-7.124	Værløse	15.020
Spøttrup	-6.921	Dragør	11.938
Sydthy	-6.884	Allerød	10.870
Nørre Rangstrup	-6.668	Fredensborg-Humlebæk	10.699
Ravnsborg	-6.666	Frederiksberg	10.226

Tabel 15: De 20 "ekstreme" kommuner i 2003-2005 på delelementet tilskud og udligning. Opgjort som afvigelse fra landsgennemsnit i kr. pr. indbygger (2005-niv.). Negativt fortegn angiver ugunstig afvigelse fra landsgennemsnittet (som er 3.696 kr. pr. indbygger).

Højeste udgifter til tilskud og udligning		Højeste indtægter fra tilskud og udligning	
Søllerød	-25.892	Læsø	10.204
Gentofte	-23.409	Ishøj	10.055
Hørsholm	-22.551	Nakskov	9.790
Birkerød	-15.407	Rødby	8.346
Værløse	-13.709	Ravnsborg	7.888
Lyngby-Taarbæk	-12.436	Marstal	7.748
Dragør	-11.142	Albertslund	7.527
Frederiksberg	-9.905	Ærøskøbing	6.896
Lejre	-9.760	Rudkøbing	6.885
Allerød	-9.733	Aalestrup	6.807

Note: Tilstedeværelsen af et par ø-kommuner blandt kommunerne med de højeste indtægter fra tilskud og udligning skyldes bl.a. eksistensen af særlige tilskudsordninger for ø-kommuner. Det skal bemærkes, at der i KREVIS opgørelse af kommunernes udgiftspress ikke tages højde for de merudgifter, der kan være forbundet med at være ø-kommune. Det kan eventuelt medføre, at den økonomiske basisbalance tegner et for lyst billede af de økonomiske grundvilkår i ø-kommuner.

6.3 Årsager til de stigende ubalancer

Nuanceringen af basisbalancerne kan også bruges til at komme nærmere på en forståelse af årsagerne til de stigende ubalancer i faste priser.

Omfanget af de økonomiske ubalancer afhænger overordnet set af tre forhold:

1. Den procentvise spredning i hvert af de 5 delelementer. Jo større spredning, jo større forskelle i økonomiske grundvilkår, alt andet lige
2. Delelementernes absolutte størrelse. Jo større gennemsnitligt udgifts- eller indtægtsniveau i faste priser, jo større spredning i kroner pr. indbygger ved uændret procentvis spredning.
3. Sammenhængen mellem delelementerne. Hvis der er tendens til, at ugunstige værdier på ét element følges af ugunstige værdier på de øvrige elementer (=positiv sammenhæng), vil det alt andet lige øge ubalancerne. Negative sammenhænge mellem delelementerne vil omvendt mindske ubalancerne, alt andet lige.

Spredning

Tabel 16 beskriver de første to forhold. Tabellen viser, at den største procentvise spredning findes for tilskuds- og udligningsbeløbene, efterfulgt af indtægterne fra selskabsskat, de sociale udgifter og indtægterne fra øvrige skatter. Den mindste procentvise spredning findes for de aldersbetingede udgifter. I kroner pr. indbygger findes den største spredning imidlertid for øvrige skatter grundet indtægtskildens store absolutte omfang.

Tabel 16: Gennemsnitlig absolut afvigelse fra landsgennemsnittet for hvert af basisbalancens delelementer [kronebeløb i 2005-niveau].

		1990-92	1996-98	2003-05
1. Sociale udgifter	Gns. afvigelse i kr. pr. indb.	1.015	1.283	1.347
	Afvigelse i pct. af landsgns.	18,5	19,1	15,7
2. Aldersbetingede udgifter	Gns. afvigelse i kr. pr. indb.	921	929	857
	Afvigelse i pct. af landsgns.	4,0	3,8	3,2
3. Indtægter fra selskabsskat	Gns. afvigelse i kr. pr. indb.	274	391	529
	Afvigelse i pct. af landsgns.	60,9	55,9	61,9
4. Indtægter fra øvrige skatter	Gns. afvigelse i kr. pr. indb.	3.962	3.740	4.408
	Afvigelse i pct. af landsgns.	16,4	13,3	14,4
5. Indtægter fra tilskud og udligning	Gns. afvigelse i kr. pr. indb.	2.683	2.282	3.009
	Afvigelse i pct. af landsgns.	71,2	89,1	81,4

Hvis man ser på udviklingen fra 1990 til 2005, er der følgende tendenser for de enkelte delelementer:

1. Den procentvise spredning i de sociale udgifter falder, men pga. et kraftigt stigende udgiftsniveau stiger spredningen alligevel i kroner pr. indbygger.
2. Den procentvise spredning i de aldersbetingede udgifter falder. På trods af stigende udgiftsniveau er der ligeledes faldende spredning i kroner pr. indbygger.
3. Den procentvise spredning i indtægterne fra selskabsskat stiger marginalt. Sammenholdt med et stigende indtægtsniveau giver det større spredning i kroner pr. indbygger.
4. Den procentvise spredning i indtægterne fra øvrige skatter falder. Alligevel stiger spredningen i kroner pr. indbygger pga. stigende kommunale beskatningsgrundlag og stigende gennemsnitlig beskatningsprocent.
5. Den procentvise spredning i tilskuds- og udligningsbeløbene stiger. Det samme gør spredningen i kroner pr. indbygger.

Sammenhænge mellem delelementer

Det tredje forhold af betydning for omfanget af de økonomiske ubalancer er sammenhængen mellem delelementerne. Negativ sammenhæng mellem to elementer vil alt andet lige mindske de absolutte ubalancer (ugunstige værdier på ét element modsvares typisk af gunstige værdier på et andet), mens positiv sammenhæng vil øge dem. Tabel 17 viser de relevante parvise sammenhænge mellem de 4 første delelementer.

Tabel 17: Parvise korrelationer mellem delelementer i den økonomiske basisbalance. Positivt fortegn angiver en positiv sammenhæng, der isoleret set virker i retning af større ubalancer.

	1990-92	1996-98	2003-05
Sociale udgifter vs. aldersbetingede udgifter	-0,50	-0,33	-0,41
Sociale udgifter vs. indtægter fra selskabsskat	-0,02	-0,09	0,00
Sociale udgifter vs. indtægter fra øvrige skatter	-0,13	0,04	0,30
Aldersbetingede udgifter vs. selskabsskat	0,24	0,14	-0,01
Aldersbetingede udgifter vs. øvrige skatter	0,60	0,54	0,10
Selskabsskat vs. øvrige skatter	0,31	0,32	0,39

Tre forhold virker isoleret set i retning af øgede ubalancer fra 1990 til 2005:

- Sammenhængen mellem sociale udgifter og indtægter fra øvrige skatter går fra at være negativ til at være positiv. Først i perioden blev lave beskatningsgrundlag typisk modsvaret af lave sociale udgifter, men sidst i perioden følges lave beskatningsgrundlag typisk af høje sociale udgifter. Det vil altså sige, at de fattige kommuner som noget nyt slås med relativt høje sociale udgifter.
- Den negative sammenhæng mellem sociale udgifter og aldersbetingede udgifter svækkes en smule. Høje sociale udgifter modsvares stadig typisk af lave aldersbetingede udgifter, men den negative sammenhæng er blevet mindre stærk. Det vil alt andet lige øge spredningen i kommunernes samlede udgiftspres. Ændringen er dog ikke stor.
- Den positive sammenhæng mellem selskabsskat og øvrige skatter styrkes en smule. I hele perioden følges høje indtægter fra selskabsskat typisk af høje indtægter fra øvrige skatter, men sammenhængen er blevet stærkere. Ændringen er dog ikke stor.

To forhold virker i retning af mindskede ubalancer:

- Den positive sammenhæng mellem aldersbetingede udgifter og øvrige skatter svækkes markant. I hele perioden følges svage beskatningsgrundlag typisk af høje aldersbetingede udgifter, men sammenhængen er væsentligt svagere i 2005 end i 1990.
- En positiv sammenhæng mellem aldersbetingede udgifter og indtægter fra selskabsskat ændres til ingen sammenhæng. Først i perioden følges lave indtægter fra selskabsskat typisk af høje aldersbetingede udgifter, men denne sammenhæng er forsvundet sidst i perioden.

Det femte delelement i basisbalancen, tilskuds- og udligningsbeløbene, er ikke medtaget i tabel 17 med parvise sammenhænge. Når tilskuds- og udligningssystemets betydning for de gennemsnitlige ubalancer skal vurderes, er de isolerede parvise sammenhænge med delelementer i basisbalancen ikke interessante. Det interessante spørgsmål er i stedet, i hvilken grad tilskuds- og udligningsbeløbene indsnævrer forskellene i kommunes samlede økonomiske grundvilkår for tilskud og udligning. Dette spørgsmål ser vi nærmere på i næste afsnit.

En note om betydningen af sociale servicevariationer

I beskrivelsen af den økonomiske basisbalance blev det fremhævet som en begrænsning ved opgørelsesmetoden, at kommunernes faktiske sociale udgifter i et vist omfang kan afspejle variationer i lokale serviceniveauer og lokal effektivitet. På grund af

denne begrænsning kunne de stigende økonomiske ubalancer teoretisk set skyldes stigende forskelle i sociale serviceniveauer. Den observerede sammenhæng mellem sociale udgifter og indtægter fra øvrige skatter modsiger imidlertid denne mulige forklaring. Det er således i stigende grad de kommuner, der har de dårligste økonomiske forudsætninger for at fastsætte et højt serviceniveau (dvs. de laveste indtægter fra øvrige skatter), som har de højeste sociale udgifter. Med andre ord ligger der tilsyneladende ikke systematiske servicevariationer bag de stigende økonomiske ubalancer.

Nye ubesvarede spørgsmål

Ovenstående forklaringer på de stigende økonomiske ubalancer giver naturligt anledning til nye spørgsmål: Hvorfor er der f.eks. faldende procentvis spredning i de aldersbetingede udgifter, og hvorfor er sammenhængen mellem sociale udgifter og indtægter fra øvrige skatter vendt i løbet af perioden?

Der er mange mulige forklaringer på de observerede tendenser. Den faldende procentvise spredning i de aldersbetingede udgifter kunne f.eks. hænge sammen med ændrede bosætningsmønstre, der igen kunne hænge sammen med, at folk i dag er mere villige til at pendle over lange afstande ift. uddannelse og arbejde. Ændrede bosætningsmønstre kunne også spille en rolle ift. den ændrede sammenhæng mellem sociale udgifter og indtægter fra øvrige skatter, men ændringen kunne desuden hænge sammen med ændrede statslige refusionssatser for en række sociale ydelser, f.eks. for førtidspension. Denne ydelse var som nævnt 100 pct. statsfinansieret i starten af analyseperioden, hvorimod finansieringen i dag deles mellem stat (35 pct.) og kommuner (65 pct.). Hvis der er flest førtidspensionister i kommuner med små beskatningsgrundlag, kan denne refusionsomlægning være med til at forklare den ændrede sammenhæng mellem sociale udgifter og indtægter fra øvrige skatter.

Det vil kræve nærmere analyser at vurdere, hvorledes disse mulige forklaringer klarer sig i konkurrence med andre mulige forklaringer.

6.4 Sammenfatning

Opsplitning af den økonomiske basisbalance i balancens 5 delelementer giver en mere nuanceret forståelse af forskellene i kommunernes økonomiske grundvilkår. Opsplitningen kan anvendes ved sammenligning af balancer på et givet tidspunkt eller til forklaring af ændringer over tid.

Nuanceringen af basisbalancerne kan også bruges til at komme nærmere på en forståelse af årsagerne til de stigende ubalancer. Analysen viser, at de stigende ubalancer fra 1990 til 2005 blandt andet kan tilskrives følgende forhold:

- Stigende absolut spredning i kommunernes sociale udgifter pga. et kraftigt stigende udgiftsniveau (og på trods af faldende procentvis spredning).
- Stigende absolut spredning i kommunernes indtægter fra selskabsskat, primært pga. et stigende indtægtsniveau.
- Stigende absolut spredning i kommunernes indtægter fra øvrige skatter pga. stigende beskatningsgrundlag og stigende gennemsnitligt beskatningsniveau (og på trods af faldende procentvis spredning i beskatningsgrundlagene).
- Ændret sammenhæng mellem sociale udgifter og indtægter fra øvrige skatter. Først i perioden blev svage beskatningsgrundlag typisk modsvaret af lave sociale udgifter, men sidst i perioden følges lave beskatningsgrundlag typisk af høje sociale udgifter.

Følgende forhold modvirker mest tydeligt tendensen i retning af stigende ubalancer:

- Faldende absolut spredning i de aldersbetingede udgifter pga. faldende procentvis spredning (og på trods af stigende udgiftsniveau).
- Svækket sammenhæng mellem aldersbetingede udgifter og indtægter fra øvrige skatter. I hele perioden følges lave beskatningsgrundlag typisk af høje aldersbetingede udgifter, men sammenhængen er væsentligt svagere i 2005 end i 1990.

Ovenstående forklaringer på de stigende økonomiske ubalancer giver naturligt anledning til nye spørgsmål om årsagerne til de observerede udviklinger. KREVI har ikke analyseret disse spørgsmål.

7 Hvis der ikke var statstilskud og udligning?

De økonomiske basisbalancer er i det foregående beregnet *efter* tilskud og udligning. Det skyldes, at KREVI ønsker at fokusere på de *faktiske* økonomiske grundvilkår, som kommunerne har i den daglige opgaveløsning. Det er imidlertid også interessant at se nærmere på, hvor store de økonomiske forskelle mellem kommunerne ville have været, hvis der ikke eksisterende statstilskud og udligning, dvs. hvis kommunerne skulle finansiere deres udgifter alene via lokal skatteudskrivning. Ved at sammenligne økonomiske basisbalancer før og efter tilskud og udligning kan man således vurdere den udlignende effekt af tilskuds- og udligningssystemet.

Den udlignende effekt er interessant i denne sammenhæng, fordi faldende effektiv udligning kan udgøre en supplerende forklaring på de stigende ubalancer efter tilskud og udligning.

I det følgende skal erindres, at vurderingerne af tilskuds- og udligningssystemets udlignende effekt tager udgangspunkt i KREVI's metode til opgørelse af kommunernes faktiske økonomiske grundvilkår. Som nævnt i indledningen til afsnit 4 findes der ikke én entydigt korrekt måde at opgøre kommunernes økonomiske grundvilkår på. Anvendelse af andre metoder end KREVI's vil muligvis give andre konklusioner vedrørende den udlignende effekt af tilskuds- og udligningssystemet.

7.1 Den gennemsnitlige effektive udligningsprocent

Tabel 18 viser de gennemsnitlige ubalancer hhv. før og efter tilskud og udligning. Balancen før tilskud og udligning beregnes på baggrund af 4 af de 5 delelementer, idet tilskud og udligning i sagens natur udgår. Den manglende finansiering fra statstilskud det tilvejebringes i stedet ved en højere gennemsnitlig beskatningsprocent for øvrige skatter.

Tabel 18: Gennemsnitlige økonomiske ubalancer hhv. før og efter tilskud og udligning. Kr. pr. indbygger i 2005-niveau.

	1990-92	1996-98	2003-05
Gennemsnitlig ubalance før tilskud og udligning	4.973	4.640	5.729
Gennemsnitlig ubalance efter tilskud og udligning	1.886	2.334	2.595
Gennemsnitlig effektiv udligningsprocent	62,1	49,7	54,7

Den sidste række i tabellen viser den gennemsnitlige effektive udligningsprocent. Denne procent udtrykker, hvor meget den gennemsnitlige absolutte ubalance før tilskud og udligning reduceres som følge af tilskuds- og udligningsbeløbene. Som det fremgår, ligger den gennemsnitlige effektive udligningsprocent mellem 50 og 62 pct. i den analyserede periode. Den er højest i starten af perioden, falder betydeligt midtvejs for derefter at stige noget igen sidst i perioden.

Udligningsprocenten på 55 pct. i 2003-2005 angiver, at kommunernes absolutte ubalancer i gennemsnit reduceres med 55 pct. som følge af tilskuds- og udligningssystemet

Faldet i udligningsprocent midt i perioden har den effekt, at selv om den gennemsnitlige ubalance før tilskud og udligning falder fra 1990 til 1996, så vokser ubalancen *efter* tilskud og udligning. Fra 1996 og frem vokser ubalancerne før tilskud og udligning så meget, at forskellene *efter* også vokser på trods af den stigende gennemsnitlige udligningsprocent.

Samlet set falder den effektive udligningsprocent fra 1990 til 2005. Faldet udgør dermed en supplerende forklaring på de stigende ubalancer efter tilskud og udligning i samme periode.

KREVI har ikke analyseret årsagerne til udsvingene i den gennemsnitlige effektive udligningsprocent. Blandt de mulige årsager til udsving kan nævnes:

- Deciderede ændringer i tilskuds- og udligningssystemet, herunder ændrede formelle udligningsniveauer og ændrede opgørelser af kommunernes beskatningsgrundlag og udgiftsbehov.
- Ændret sammenhæng mellem det opgjorte udgiftsbehov i udligningen og det "faktiske" udgiftsbehov (dvs. opgjort efter KREVI's metode). Sammenhængen kan udmærket ændres over tid, uden at udgiftskriterierne i udligningssystemet ændres.
- Finansierings- og opgaveomlægninger, hvor kompensationen for merudgifter via statstilskuddet ikke modsvarer merudgifternes faktiske fordeling på kommuner (som opgjort af KREVI). Tilsvarende med opgave- og finansieringsomlægninger, som medfører mindreudgifter for kommunerne.
- Den såkaldte budgetgaranti, hvor kommunerne via statstilskuddet kompenseres for ændringer i deres udgifter til en række sociale overførsler. Helt svarende til finansierings- og opgaveomlægninger kan reguleringen af statstilskuddet være skævt fordelt i forhold til fordelingen af de faktiske mer- eller mindreudgifter i kommunerne.
- Ændret brug af særtilskud til vanskeligt stillede kommuner. F.eks. i form af øgede tilskudsbeløb eller mere målrettet fordeling.

Den første del af den analyserede periode var præget af betydelige ændringer i tilskuds- og udligningssystemet. Det er muligt, at disse ændringer er en medvirkende årsag til den faldende gennemsnitlige udligningsprocent fra 1990 til 1996, men KREVI har som nævnt ikke undersøgt spørgsmålet nærmere.

Den stigende udligningsprocent fra 1996 til 2005 kan derimod med sikkerhed ikke tilskrives deciderede udligningsreformer, da udligningssystemets overordnede indretning var stabil i denne periode. I stedet kan nogle af de øvrige mulige årsager være på spil. F.eks. er det muligt, at sammenhængen mellem kommunernes faktiske sociale udgifter og deres værdier på de sociale udgiftskriterier er blevet bedre i perioden fra 1996 til 2005, ligesom det kan tænkes, at man i stigende grad har udbetalt særtilskud til de vanskeligst stillede kommuner. I årene op til kommunal- og udligningsreformen i 2007 blev der indført en række midlertidige tilskudsordninger, og det er muligt, at disse særordninger har været med til at forhøje den effektive udligning. Andre forklaringer er naturligvis også mulige.

7.2 Variationer i udligningsprocenterne

Den gennemsnitlige effektive udligningsprocent dækker over store variationer kommunerne imellem. Nogle kommuner oplever meget høje effektive udligningsprocenter, andre meget lave. Generelt er den effektive udligning højere for kommuner i hovedstadsområdet, hvilket hænger sammen med det højere formelle udligningsniveau i denne region. Hovedstadsudligningen forklarer samtidig, hvorfor udligningsniveauet er relativt højt for de kommuner, som har de største basisoverskud før tilskud og udligning. Disse kommuner findes således i hovedstadsområdet.

Udligningsprocenter i yderpunkterne

Tabel 19 viser de effektive udligningsprocenter for de 10 kommuner, som har de største overskud før tilskud og udligning i 2003-2005.

Tabel 19: Effektive udligningsprocenter de 10 kommuner med størst basisoverskud før tilskud og udligning (2003-2005).

	Overskud før TU	Overskud efter TU	Effektiv udligningspct.
Søllerød	41.102	11.047	73,1
Hørsholm	34.807	8.798	74,7
Gentofte	33.866	7.002	79,3
Birkerød	23.641	6.019	74,5
Værløse	18.649	3.132	83,2
Lyngby-Taarbæk	18.492	4.315	76,7
Dragør	15.320	2.743	82,1
Frederiksberg	14.749	3.621	75,5
Allerød	14.730	3.693	74,9
Vallensbæk	14.159	3.477	75,4

Tabel 20 viser de tilsvarende procenter for de kommuner, som har de største underskud før tilskud og udligning. Det fremgår, at de effektive udligningsprocenter for disse kommuner også er relativt høje. Det kan formentlig forklares med eksistensen af en række tilskudsordninger rettet særligt mod vanskeligt stillede kommuner. Som eksempel kan nævnes den særlige ordning for kommuner med svagt beskatningsgrundlag, hvor der anvendes en højere samlet udligningsprocent end på landsplan.

Tabel 20: Effektive udligningsprocenter for de 10 kommuner med størst basisunderskud før tilskud og udligning (2003-2005).

	Overskud før TU	Overskud efter TU	Effektiv udligningspct.
Nakskov	-13.439	-2.941	78,4
Rødby	-12.401	-3.774	73,2
Rudkøbing	-11.655	-3.687	65,2
Rougsø	-11.161	-4.756	59,0
Ravnsborg	-11.054	-3.366	78,6
Nørager	-10.651	-3.519	67,0
Tranekær	-10.462	-3.018	69,6
Aalestrup	-10.005	-3.277	77,3
Sindal	-9.774	-3.905	59,5
Arden	-9.750	-3.384	68,8

De økonomiske basisbalancer før tilskud og udligning for samtlige kommuner fremgår af bilag 6.

Tabel 21 viser udviklingen over tid for de "ekstreme" kommuner. Den gennemsnitlige udligningsprocent for de bedst stillede kommuner (før tilskud og udligning) har været svagt stigende i perioden. Udligningsprocenten for de dårligst stillede falder derimod markant fra 1990 til 1996 for efterfølgende at stige. Samlet er der tale om et fald i den gennemsnitlige udligningsprocent fra 1990 til 2005 for denne gruppe af kommuner.

Tabel 21: Udviklingen i de gennemsnitlige effektive udligningsprocenter for kommuner med størst over- og underskud før tilskud og udligning.

	1990-92	1996-98	2003-05
10 kommuner med størst overskud	75,0	75,2	77,0
10 kommuner med størst underskud	77,3	59,2	69,7

Note: Der er ikke tale om de samme 20 kommuner i hele perioden, da det varierer, hvilke kommuner der er bedst og dårligst stillet før tilskud og udligning.

7.3 Sammenfatning

Beregning af de økonomiske basisbalancer før tilskud og udligning giver information om den udlignende effekt af tilskuds- og udligningssystemet. Den udlignende effekt er interessant, fordi faldende effektiv udligning kan udgøre en supplerende forklaring på de stigende ubalancer efter tilskud og udligning.

Afsnittets vurderinger tager udgangspunkt i KREVI's metode til opgørelse af kommunernes faktiske økonomiske grundvilkår, og det skal endnu en gang understreges, at anvendelse af andre metoder kan give andre konklusioner.

KREVI's beregninger viser, at den gennemsnitlige effektive udligningsprocent er ca. 55 i 2003-2005. Det er noget over procenten i 1996-1998, men et pænt stykke under procenten i 1990-1992. Faldet i effektiv udligning udgør dermed en supplerende forklaring på de stigende ubalancer efter tilskud og udligning fra 1990 til 2005. De mulige årsager til udsvingene er mange, og KREVI har ikke foretaget en nærmere analyse.

Den gennemsnitlige effektive udligningsprocent dækker over store variationer kommunerne imellem. Nogle kommuner oplever meget høje effektive udligningsprocenter, andre meget lave. Generelt er udligningsprocenten høj for de kommuner, som enten har store basisoverskud eller store basisunderskud før tilskud og udligning. Det skyldes, at de gunstigt stillede kommuner findes i hovedstadsområdet, hvor det samlede formelle udligningsniveau er særligt højt, samt at der eksisterer særlige udlignings- og tilskudsordninger for de vanskeligst stillede kommuner, som sikrer disse kommuner højere effektiv udligning.

Det gennemsnitlige effektive udligningsniveau for gruppen af særligt gunstigt stillede kommuner (før tilskud og udligning) stiger svagt i den analyserede periode. For de vanskeligst stillede kommuner falder udligningsniveauet markant fra 1990 til 1996 for efterfølgende at stige igen. Nettoeffekten er en faldende udligningsprocent fra 1990 til 2005 for gruppen af særligt vanskeligst stillede kommuner.