

Kære kommunalordfører

Den socialfaglige branche i det Kommunale Kartel henvendte sig før indgåelsen af den politiske aftale til Kommunaludvalget og fremhævede en række økonomiske problemstillinger i finansieringsreformen, som ville ramme det specialiserede socialområde, som kommunerne overtager hele ansvaret for.

Mange af de kommuner, som taber på udlignings- og opgavereformen overtager forholdsmæssigt mange merudgifter til det specialiserede socialområde fra amterne. Det skyldes først og fremmest, at antallet af borgere som bruger de specialiserede sociale tilbud varierer fra kommune til kommune (f.eks. afhængig af placeringen af de amtslige tilbuds beliggenhed), og at de socioøkonomiske kriterier, der skulle dække det specialiserede socialområde, ikke er dækkende nok.

Disse problemer er ikke løst med lovforslaget. Hvis man ser på de 20 kommuner, som overtager flest af amternes sociale udgifter pr. indbygger, vil 13 af dem komme til at tabe på reformen samlet set (Lolland, Ballerup, Sorø, Assens, Kalundborg m.fl., se oversigt på s. 4 i vedlagte notat "Gennemgang af aftale om udligningsreformen").

For disse kommuner - som både taber på reformen og får store merudgifter på det specialiserede socialområde - vil den mest nærliggende vej til at skabe balance i budgetterne være at skære i den sociale service til deres borgere.

Den socialfaglige branche i det Kommunale Kartel pegede i sin henvendelse til Kommunaludvalget på to oplagte løsningsmuligheder:

- 1.** Bedre socioøkonomiske kriterier i udligningen. Man kan f.eks. inddrage antallet af sociale sager efter de kapitler i Serviceloven, der drejer sig om særlig bistand til børn og unge og til voksne med vidtgående funktionsnedsættelser eller særlige sociale problemer.
- 2.** Man kan justere den statslige refusionsordning (som kommunerne betaler), således at grænserne rykkes ned og dækker mere for den enkelte kommune.

Ad 1)

Det indgår i den politiske aftale, at der i 2008/2009 skal undersøges om der er behov for at justere de sociale kriterier. Indtil nu har det ikke været muligt for Finansieringsudvalget at finde nogle kriterier, som dækker området tilstrækkeligt, og der er ikke indarbejdet nye kriterier op til fremsættelsen af lovforslaget.

Når Finansieringsudvalget indtil nu ikke har kunnet finde dækkende kriterier på det specialiserede socialområde - er det heller ikke sikkert, at man kan i 2008/2009.

Ad 2)

Den mest sikre og mest simple måde at give sikkerhed på det specialiserede sociale område er ved at sænke beløbsgrænserne i den statslige refusionsordning, som i sin nuværende kun dækker en meget lille del af de udgifter, kommunerne overtager, fordi grænserne er for høje (f.eks. bliver refusionen for et tilbud til 900.000 kr. kun på 25.000 kr. til kommunen).

Den socialfaglige branche i Det Kommunale Kartel skal derfor opfordre til, at den statslige refusionsordning på det specialiserede socialområde ændres, så beløbsgrænserne sættes ned og dermed dækker flere af de udgifter, kommunerne overtager og giver større økonomisk sikkerhed for de specialiserede sociale opgaver, som kommunerne overtager ansvaret for fra amterne. Statsrefusionen bør altså træde i kraft ved en betydelig lavere beløbsgrænse, eksempelvis allerede ved 500.000-600.000 kr. (nuværende niveau ved fuld indfasning er på 800.000 kr.) og bør starte med en højere refusionsprocent end de foreslåede 25 procent (f.eks. 40 eller 50 procent). Den statslige refusionsordning koster ikke staten noget, da kommunerne i fællesskab betaler ordningen.

Med venlig hilsen

Den socialfaglige branche i det Kommunale Kartel
Består af Socialpædagogernes Landsforbund, HK/Kommunal og Dansk Socialrådgiverforening

Kasper Manniche
Konsulent



Det Kommunale Kartel
Stauings Plads 1-3, 4.
1607 Kbh. V.
33 70 13 00
Direkte: 33 70 13 25
km@dkk.dk

www.dkk.dk

1. marts 2006

Aftale om kommunal finansieringsreform

Regeringen indgik den 27. februar aftale med Det Radikale Venstre og Dansk Folkeparti om en samlet kommunal finansieringsreform. Det Kommunale Kartel gennemgår her aftalen og de tekniske ændringer samt konsekvenserne for de enkelte kommuner.

Aftalen indeholder kort fortalt to overordnede elementer:

1. Ændringer i udligningen mellem rige og fattige kommuner (flere penge fra rige kommuner til fattige kommuner).
2. Ændringer i udligningen som følge af kommunalreformens opgaveændringer mellem kommuner og regioner.

Det er sekretariatets vurdering, at det overordnet er godt, at de fattigste kommuner får flere penge, da de dermed bliver bedre rustede (økonomisk) til at overtage de amtslige opgaver. Udligningen er dog ikke blevet helt så markant, som der i første omgang var lagt op til i forhandlingerne¹.

Desuden er det sekretariatets vurdering, at udligningen især på det sociale område ikke kompenserer kommunerne i tilstrækkeligt omfang til at kunne løfte hele den økonomiske forpligtelse, de overtager fra amterne som følge af kommunalreformen.

På foranledning af bl.a. den socialfaglige branche i DKK er regeringen dog blevet forpligtet til at vurdere, om kommunerne kan sikres bedre rent økonomisk på det sociale område inden lovforslaget fremlægges og til at følge op på udviklingen på området i 2008/2009.

I 2007 er kommunerne bundet meget stramt – skatterne er fastlåst af regeringen på forhånd og grundbidrag og udviklingsbidrag fra kommunerne til amterne er fastfrosset på lavest mulige niveau. De kommuner, der vinder på reformen, kan ikke i 2007 bruge de ekstra penge til bedre service, da de vil gå til skattelettelse.

Ændringerne vil blive indført gradvist og først i 2010 vil finansieringsreformen have fuld effekt.

¹ Da forhandlingerne blev afbrudt i midten af februar tegnede meget i retning af et noget højere udligningsniveau (på 70 procent) end det, der nu er aftalt mellem parterne (på 58 procent).

Aftalen beskriver ikke helt detaljeret alle de forhold, som reformen vil indeholde. Først når regeringen fremlægger sit lovforslag inden for kort tid, vil detaljerne være mere på plads. I det følgende gennemgås aftalen om en samlet finansieringsreform.

Højere udligningsniveau mellem rige og fattige kommuner på landsplan

Udligningen fra landets rigeste kommuner til de fattigste kommuner bliver større end i dag. Tidligere blev forskellene i kommunernes økonomi udlignet med 45 procent. Fremover skal udligningen være på 58 procent - dette tal kan over tid rykke sig op til 68 procent (med maksimalt 1 procentpoint om året). Det vil ske automatisk, hvis beskatningsgrundlaget i hovedstaden forøges med over 1 procent mere end i resten af landet. Hovedstadsudligningen vil i givet fald blive reduceret tilsvarende.

Baggrunden for, at udligningen mellem rig og fattig forøges er:

- I dag findes en lang række økonomiske støttesærordninger for i alt 10 mia. kr. Disse særordninger er igennem tiderne blevet indført for at stille de fattige kommuner bedre. For at forenkle systemet afskaffes disse særordninger, men til gengæld forøges den generelle udligning.
- Kommunalreformen indebærer, at kommunerne skal overtage en del af amternes opgaver på bl.a. socialområdet og sundhedsområdet. De kommuner med mange udgifter på disse områder bliver til dels "kompenseret" på disse områder.
- Udligningen mellem amterne afskaffes (den var på 80 procent), fordi amterne nedlægges. Den kommunale udligning forhøjes som compensation herfor. Der udlignes ikke mellem regionerne.

Samlet set skal hovedstadskommunerne betale 800 mio. kr. mere, end de gør i dag til resten af landet som følge af den samlede finansieringsreform. Se de samlede virkninger for de enkelte kommuner i bilaget.

Udligningen mellem hovedstadskommunerne bliver mindre

I dag udlignes 40 procent af de økonomiske forskelle mellem hovedstadskommunerne (efter den store landsudligning har fundet sted). Denne specielle udligning mellem kommunerne i hovedstaden sænkes til 27 procent og vil blive reduceret med 1 procentpoint om året, hvis hovedstaden som helhed får en økonomisk vækst, som er højere end i resten af landet (se ovenfor).

Hvordan foregår udligningen rent teknisk?

Udligningen mellem kommunerne vil blive beregnet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet en gang om året på følgende måde:

1) Først beregnes det, hvor mange penge kommunen ville have at gøre godt med, hvis den havde en skatteprocent svarende til landsgennemsnittet. Man tager kommunens gennemsnitlige beskatningsgrundlag (indbyggernes gennemsnitlige indkomst) og ganger det med den gennemsnitlige kommunale skatteprocent på landsplan.

2) Det stiller man op over for en beregning af kommunens såkaldte udgiftsbehov, som udregnes på baggrund af antallet af indbyggere i forskellige aldersklasser og antallet af indbyggere med handicap, boligproblemer, lav uddannelse ol.

Hvis det beregnede udgiftsbehov for kommunen er højere end de beregnede indtægter fra beskatningsgrundlaget, modtager kommunen 58 procent af denne forskel i udligning. Hvis udgiftsbehovet i stedet er lavere end de beregnede indtægter, skal kommunen betale 58 procent af forskellen i udligning.

Langt de fleste af de jyske kommuner vil som følge heraf komme til at modtage penge fra kommunerne omkring hovedstaden. Det skyldes, at de jyske kommuner har et lavere beskatningsgrundlag (lavere indkomst) pr. indbygger end kommunerne omkring København.

Hvordan er udgiftsbehovene skruet sammen?

Kommunerne udlignes i forhold til om de har et højt udgiftsbehov – jo højere udgiftsbehov jo mere udligning modtager kommunen – kort fortalt. Hvordan beregnes udgiftsbehovet? Udgiftsbehovet er sammensat af mange forskellige vægte og kriterier.

Det meste af udgiftsbehovet (70 procent) beregnes på baggrund af hvor mange skolebørn, ældre osv. der er i den enkelte kommune. Jo flere ældre jo højere udgiftsbehov - sagt lidt forenklet.

Resten af udgiftsbehovet (30 procent) er sammensat af en lang række nøje udregnede kriterier (se tabel nedenfor). Disse kriterier kaldes socioøkonomiske udgiftsbehov og er blevet mere nuancerede i forhold til tidligere. På opfordring fra den socialfaglige branche i DKK er der bl.a. kommet kriterier med handicappede med.

Socioøkonomiske kriterier i udligningsordningen

Kriterium	Vægt i landsudligningen
20-59 årige uden beskæftigelse over 5 pct.	18 pct.
20-49 årige uden erhvervsuddannelse	17,5 pct.
Revideret boligstøttekriterium	5 pct.
Psykiatriske patienter	5 pct.
Familier i visse boligtyper	15 pct.
Børn i familier med højeste uddannelse på grundniveau/uoplyst	15 pct.
Enlige over 65 år	2,5 pct.
Personer med lav indkomst	10 pct.
Handicappede uden for arbejdsstyrken	5 pct.
Antal indvandrere og efterkommere	2,5 pct.
Tabte leveår	2,5 pct.
Fald i befolkningstal	2 pct.

Godt at kriterierne er blevet mere nuancerede, men skidt at de ikke formår at dække kommunernes reelle merudgifter på f.eks. socialområdet

Det er positivt, at de sociale kriterier er blevet mere nuancerede, men det er skidt, at kriterierne ikke formår at dække de sociale udgifter, som kommunerne overtager fra amterne. Mange af de kommuner, som samlet set modtager flest udgifter fra amterne på socialområdet, taber samtidig samlet set på hele reformen (se tabel nedenfor): Hvis man ser på de 20 kommuner, som overtager flest af amternes sociale udgifter pr. indbygger, vil 13 af dem komme til at tabe på reformen samlet set (Lolland, Ballerup, Sorø m.fl., se oversigt).

Disse kommuner kan blive nødt til at skære i de sociale udgifter for at få budgetterne til at balancere.

Det er dog positivt, at regeringen i aftalen har forpligtet sig til at undersøge, om der kan indarbejdes bedre og mere nøjagtige kriterier, som kan modvirke dette problem inden lovforslaget fremlægges (bl.a. på foranledning af den socialfaglige branche i DKK). Desuden skal udligningen på det sociale område revurderes i 2008/2009. Aftalen indeholder ikke forslag til justeringer i refusionsordningen på socialområdet, hvilket ellers kunnet have fungeret som økonomisk sikkerhedsnet for de enkelte kommuner².

Top 20 over de kommuner med de største sociale merudgifter per indbygger (dvs. de sociale udgifter som kommunerne overtager fra amterne)

Mio. kr., 2005-priser	Sociale merudgifter, mio. kr.	Sociale merudgifter pr. indbygger, kr.	Samlet ændring som følge af aftale om finansieringsreform (ændring i beskatningsniveau) (+=tab!!)
Ishøj	45,8	2.216	-0,44
Lolland	109,5	2.214	0,25
Ballerup	103,4	2.211	1,60
Herlev	50,8	1.870	-0,04
Sorø	52,7	1.860	1,31
Brønderslev-			
Dronninglund	65,6	1.857	0,06
Fredensborg	72,4	1.848	0,71
Langeland	25,6	1.800	-1,34
Assens	74,1	1.799	0,66
Odsherred	58,7	1.793	0,07
Bornholm	77	1.776	-0,38
Albertslund	49,5	1.759	-0,23
København	876,1	1.744	-0,02
Herning	143,6	1.731	0,38
Rødovre	62,3	1.716	-0,11
Esbjerg	197,5	1.711	-0,24
Faxe	58,1	1.693	0,25
Brøndby	58,3	1.689	0,08
Kalundborg	81,7	1.678	0,58
Billund	43,7	1.676	0,88
Gennemsnitlige merudgifter på landsplan (i alt)		1.503	

Kilde: Beregninger fra Aftale om en kommunal finansieringsreform og egne beregninger.

Anm: Beregningerne af de gennemsnitlige merudgifter pr. indbygger er foretaget ud fra bilag 6.1 i Finansieringsudvalgets rapport (dec. 2005). Merudgifterne omfatter de udgifter, som kommunerne overtager fra

² Den nuværende refusionsordning dækker meget lidt, fx kun 25.000 kr. for et tilbud på 900.000 kr.

amterne på det specialiserede socialområde (dvs. børn og unge, handicappede og særligt socialt udsatte med botilbud).

De socioøkonomiske kriterier vokser med ¼ procentpoint hvert år

Det er dog positivt, at de socioøkonomiske kriteriers andel ifølge aftalen vil vokse med ¼ procentpoint hvert år. Over tid vil disse kriterier derfor komme til at udgøre en større og større andel. Ifølge aftaleteksten skyldes det, at man regner med, at kommunernes sociale udgifter - ligesom hidtil - vil vokse især til førtidspension.

Stadig ekstra udligning til meget dårligt stillede kommuner

Hvis kommunen er rigtig dårligt stillet rent økonomisk, kan den søge om et ekstra tilskud fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, ligesom det er muligt i dag. Ministeriet kan også indgå "udviklingsaftaler" med særligt dårligt stillede kommuner, som har mange udgifter til førtidspension, mange på forsørgelse, mange fuldtidsledige, fald i befolkningstallet og et højt beskatningsgrundlag.

Bloktilskuddet betales efter indbyggere i stedet for efter beskatningsgrundlag

I dag fordeles det statslige bloktilskud til kommunerne efter hvor rige kommunerne er (jo højere beskatningsgrundlag desto højere bloktilskud). Som hovedregel vil bloktilskuddet til kommunerne fremover blive fordelt efter kommunernes indbyggertal. Denne ændring er positiv, da den hidtidige ordning har tildelt de rige kommuner flere penge end de fattige, når eksempelvis kommunerne skulle have betaling for regeringens nye initiativer - eksempelvis ældrepuljepengene ol.

Amternes skatter fordeles til stat og kommuner

Amterne nedlægges og erstattes af regioner. Regionerne kan ikke udskrive skat men skal i stedet have penge fra staten og kommunerne til sine egne aktiviteter. Staten overtager langt den største del af finansieringen af sundhedsvæsenet og skal fremover som følge af kommunalreformen betale ca. 80 procent af sundhedsudgifterne. Til dette formål skal staten opkræve en sundhedsskat på 8 procent. Resten af amtsskatterne skal kommunerne opkræve som kommuneskat. I gennemsnit kan kommunerne derfor forhøje deres skat med 3,93 procentpoint.

Tabere og vindere i den samlede kommunale finansieringsreform

Reformen får store konsekvenser for en del af kommunerne. Det mest brugte eksempel har været Ballerup kommune. Ballerup kommune taber det, der svarer til knap 2.500 kr. pr. indbygger som følge af udligningsreformen, se tabel nedenfor. Det er et godt stykke over det beløb, kommunen eksempelvis bruger på teknisk service pr. indbygger i dag. For at se en samlet oversigt over alle kommunernes "vindere og tabere" se bilag.

Top 10 over de kommuner, der økonomisk taber mest per indbygger som følge af udligningsreformen		
Samlet ændring 1000 kr. (-=tab)	Samlet ændring som ændring i beskatningsniveau (+=tab!)	Samlet ændring antal kr. pr. indbygger (-=tab)

Ballerup	-115.727	1,60	-2.475
Lejre	-52.429	1,35	-2.019
Hillerød	-89.094	1,29	-2.000
Allerød	-44.320	1,06	-1.889
Frederikssund	-71.631	1,19	-1.669
Sorø	-45.761	1,31	-1.615
Rudersdal	-84.261	0,68	-1.571
Hørsholm	-36.003	0,62	-1.482
Køge	-69.884	0,95	-1.272
Fredensborg	-47.535	0,71	-1.213

Top 10 over de kommuner, der økonomisk vinder mest per indbygger som følge af udligningsreformen			
	Samlet ndring 1000 kr. (+=gevinst)	Samlet ændring som ændring i beskatningsniveau (- =gevinst!)	Samlet ændring, antal kr. pr. indbygger (+=gevinst)
Struer	54.364	-1,96	2.389
Stevns	48.282	-1,67	2.217
Morsø	48.246	-1,97	2.146
Tønder	84.899	-1,76	2.064
Læsø	3.982	-1,57	1.856
Ærø	12.609	-1,62	1.817
Frederikshavn	111.017	-1,44	1.740
Thisted	78.162	-1,46	1.693
Lemvig	36.910	-1,34	1.622
Slagelse	117.056	-1,27	1.536

Overgangsordninger: Reformen er fuldt indfaset i 2010

De samlede ændringer i reformen vil blive indfaset over nogle år og vil først have fuld effekt i 2010. Kommunerne kan i 2007 selv tilpasse deres tab og gevinster op til 0,2 procent af beskatningsgrundlaget. Som det fremgår af tabellerne ovenfor har mange kommuner dog tab og gevinster ud over de 0,2 procent.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har beregnet øvre grænser for de nye skatter for de nye kommuner i 2007. Afhængig af om den enkelte kommune vinder eller taber, er kommunens skat blevet korrigeret for op til 0,8 procent af beskatningsgrundlaget.

Det betyder, at de kommuner, som eksempelvis vinder på reformen, ikke bare kan vælge at bruge hele gevinsten på ekstra service i 2007. Først i 2008 får kommunerne igen mulighed for selv at fastsætte deres skatter, så længe skatten samlet set holder sig uændret på landsplan (skattestoppet).

Det er blevet kritiseret, at mange af de kommuner, som vinder på reformen, ikke kan vælge at bruge hele gevinsten på serviceforbedringer, især hvis kommunen kommer fra et lavt serviceniveau.

De kommuner som i 2008 og 2009 stadig har tab/gevinster, der mangler at blive indfaset vil ske med 0,2 procent om året.

Overgangsordningen finansieres af de kommuner med gevinst på over 1 procent af beskatningsgrundlaget i 2007 stigende med 0,2 procent af beskatningsgrundlaget om året.

Samlet set må skatten ikke stige på landsplan som følge af skattestoppet.

Grund- og udviklingsbidrag fastfryses i 2007

Det er ikke kun skatterne der er låst fast i 2007 – det bliver de nye grundbidrag fra kommunerne til regionerne også. Grundbidraget på 1.000 kr. pr. indbygger til sundhedsområdet og udviklingsbidraget på 100 kr. pr. indbygger fastfryses i 2007. Det er kritisabelt, at regeringen det første år forhindrer en tilpasning af disse bidrag, da det er de eneste fleksible økonomiske "håndtag", der er i regionernes økonomi.