

BEDRE BALANCE:

AFSKAF
HOVEDSTADSUDLIGNINGEN...



... ELLER SAGT PÅ EN ANDEN MÅDE:
BEDRE BALANCE VIL UDBREDE HOVEDSTADS-
UDLIGNINGEN, SÅ DET HØJE UDLIGNINGSNIVEAU
GÆLDER FOR ALLE LANDETS KOMMUNER.
VI ØNSKER ET ÉNSTRENGET UDLIGNINGSSYSTEM!

A. DET KOMMUNALE UDLIGNINGSSYSTEM

Formålet med det kommunale udligningssystem er at sikre, at kommunerne kan levere nogenlunde den samme service ved nogenlunde samme beskatningsniveau på tværs af landet. Det formål opfyldes ikke i dag. Hovedstadsudligningen giver et højt udligningsniveau i hovedstadsområdet og et væsentligt lavere niveau i provinsen. Hovedstadsudligningen er med til at dele landets kommuner i et A-hold i hovedstaden og et B-hold i provinsen. Og beskæftigelsesreformen forværrer billedet yderligere.

Med beskæftigelsesreformen og refusionsomlægningen flyttes der endnu engang mange penge fra de 64 provinskommuner til hovedstadens 34 kommuner. Med stigningen i kommunernes udgifter til overførsler er det mere naturligt end nogensinde at afskaffe hovedstadsudligningen og den iboende forskel i rammevilkårene mellem hovedstadskommuner og provinskommuner. Det er på tide at tage et grundlæggende opgør med strukturen i udligningssystemet og ikke bare at skrue på nogle enkelte knapper.

Bedre Balances forslag

- At hæve landsudligningen fra 61 % til 88 %
- At fjerne hovedstadsudligningen, der i dag er på 27 %
- At reducere udligningsgraden i ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud uden for hovedstaden fra 32 % til 5 %
- At udbrede denne ordning til også at omfatte kommunerne i hovedstaden
- At fastholde den nuværende grænse for at være omfattet af ordningen vedrørende højt strukturelt underskud på 95 % af det landsgennemsnitlige underskud
- At fastholde det nuværende niveau for overudligning på 93 %

HOVEDSTADSUDLIGNINGEN

Der findes fire større udligningsordninger: Landsudligning, hovedstadsudligningen, udligning for kommuner med højt strukturelt underskud (udenfor hovedstadsområdet) og endelig udligning vedrørende indvandrere og efterkommere. Ved siden af dette system findes bl.a. beskæftigelsestilskuddet, der vedrører dagpengeområdet.

Hovedstadsudligningen blev indført i 1930'erne som en udligningsordning mellem København, Frederiksberg og Gentofte kommuner. Baggrunden for dens oprettelse var en bekymring for en potentiel stor fraflytning fra Københavns Kommune, fordi lav service og høje skatter stillede København (og Frederiksberg) dårligt i konkurrencen om de mest velstillede borgere.

Samfundet har udviklet sig meget siden hovedstadsudligningen blev skabt i 1930'erne. I dag flytter borgerne rundt i hele landet efter uddannelse og job, og pendling er det fænomen, der præger arbejdsmarkedet i alle landsdele. Derfor er der i dag ikke samme grund til at have en særlig hovedstadsudligning. Men der er behov for en styrket og højere udligning i hele Danmark.

B. ET ÉNSTRENGET UDLIGNINGSSYSTEM

Bedre Balance mener, at forskelle i udligningsniveau på tværs af landet ikke længere giver mening:

...Fordi arbejdsmarkedet er i hastig udvikling og befolkningens mobilitet er langt større i dag end for 40 år siden. I dag flytter unge mennesker gerne fra den ene ende af landet (provinsen) til den anden (hovedstaden) for at få en uddannelse og et job.

...Fordi kommunernes opgaver har ændret sig meget, og nye store opgaver på overførselsområdet, det specialiserede socialområde og sundhedsområdet fylder i dag op mod 1/3 af den kommunale økonomi. Fælles for disse områder er, at der traditionelt har været et relativt ens serviceniveau på tværs af landet. Det taler samtidigt for et ensartet og generelt højere udligningsniveau.

...Fordi der i dag er de samme forventninger til service fra befolkningen uanset bopæl. En kommune kan ikke undlade at anbringe børn eller tage sig af handicappede, selv om der er langt færre midler at gøre det for.

...Fordi politikere og interesseorganisationer ofte taler om nationale strategier eller handleplaner. Når indsatsen er nationale, harmonerer det ikke med, at der er to forskellige grader af kommunale rammevilkår – ét for hovedstadsområdet og ét for provinsen.

...Fordi de to forskellige niveauer for kommunale rammebetingelser giver uens konkurrencevilkår. Skatterne er højere i provinsen, og servicen lavere. Det flytter aktivitet til hovedstadsområdet (flere kommunale arbejdspladser pr. indbygger), og gør det sværere at konkurrere (høj kommuneskat presser lønnen op fx i fødevarerbranchen).

Bedre Balance mener derfor, at det samme udligningsniveau skal være gældende i hele Danmark. Udligningssystemet skal være énstrengt, fordi vi ønsker, at kommunerne grundlæggende skal arbejde under de samme vilkår. Der må naturligvis gerne være forskelle mellem kommuner, men det skal være som følge af lokale politiske prioriteringer, der afspejler lokale behov. Der skal derfor være en naturlig sammenhæng mellem serviceniveau og skatteprocent, og det er ikke tilfældet i dag.

Med situationen i dag, ville de fleste provinskommuner have stor glæde af at melde sig ind som hovedstadskommune – hvis det ellers var muligt.

Hvis provinskommunerne flyttede til hovedstaden...

Hvis Odsherred Kommune kunne flytte over Isefjorden og dermed blive en del af hovedstadsudligningen, ville det give kommunen en merindtægt på 82 mio. kr. årligt (2018-tal). Dette ville kunne omsættes til ca. 150 typiske kommunale fuldtidsstillinger eller en skatnedsættelse på 1,6 %-point.

For Herning Kommune ville merindtægten være 219 mio. kr. eller en skatnedsættelse på 1,6 %-point. For Odense Kommune ville merindtægterne være 318 mio. kr. eller en skatnedsættelse på 1,0 %-point.

C. BEDRE BALANCES ARGUMENTER

Hovedstadsudligningen bør afskaffes, fordi:

- 1) Udgiftsbehovet pr. indbygger er højere i provinsen end i hovedstadsområdet. Derfor er det skævt, når udgifterne i hovedstadsområdet er højere, og skatten er lavere end i provinsen. Kort sagt: Systemet virker ikke!
- 2) De fleste fattige kommuner ligger ikke i hovedstadsområdet, men udenfor. Det er derfor i højere grad i provinsen, at der er brug for høj udligning.
- 3) Skatten er lavere i hovedstadsområdet – og forskellene mellem provins og hovedstadsområde bliver større og større.
- 4) Serviceniveauet er højere i hovedstaden end i provinsen – både generelt, men også på de enkelte store kommunale serviceområder som dag-pasning, skoler og ældrepleje.
- 5) Forskellene i pendling er slet ikke så store i dag som tidligere. I dag har mange provinskommuner udpending på niveau med mange hovedstadskommuners udpending.

Argumenterne er nærmere beskrevet i de efterfølgende afsnit C1-5.

C1. DET KOMMUNALE UDGIFTSBEHOV

Det kommunale udligningssystem virker på den måde, at der for hver kommune beregnes et aldersbetinget udgiftsbehov og et socialt betinget udgiftsbehov. Det samlede udgiftsbehov sammenlignes med skatteindtægterne, hvis kommunen havde en gennemsnitlig skatteprocent, og derved fremkommer kommunens beregnede over- eller underskud (i udligningssystemet kaldet 'strukturelt over-/underskud').

Næsten alle landets kommuner har underskud. Kommunernes samlede strukturelle underskud i 2018 er 13.666 kr.

pr. indbygger. Underskud betyder, at næsten alle kommuner modtager penge fra udligningssystemet. Dette tilskud finansieres via bloktilskuddet. Hovedstadsudligningen er dog en ren mellemkommunal udligningsordning (et nulsumsspil), hvor de midler, som nogle hovedstadskommuner modtager, svarer til det bidrag, som andre hovedstadskommuner betaler.

Tabel 1 præsenterer de centrale data om udgiftsbehovet fordelt på hovedstadskommuner og provinskommuner.

Tabel 1. Kommunale udgiftsbehov

1.000 kr./indbygger Vægtede gennemsnit	Hovedstads- kommuner	Provins- kommuner	Lands- plan
Aldersbetingede udgiftsbehov	39,8	41,5	40,9
Socialt udgiftsbehov	19,9	19,9	19,9
Samlet udgiftsbehov	59,7	61,3	60,8

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets tilskudsbog 2018.

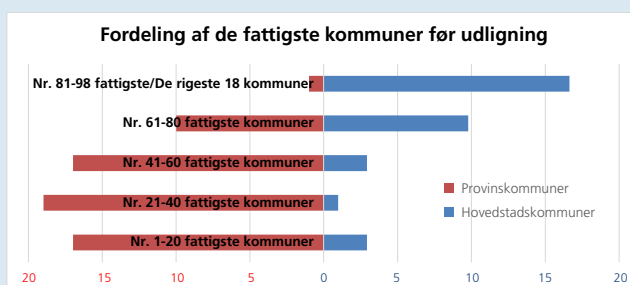
Som det fremgår af tabel 1, er det samlede gennemsnitlige udgiftsbehov i provinskommunerne 1.000 kr. højere pr. indbygger end i hovedstadskommunerne. Dette tilsiger, at provinskommunerne alt andet lige har en demografi m.v., som samlet set berettiger lidt højere udgifter pr. indbygger end hovedstadskommunerne. Provinskommunerne har et væsentligt større aldersbetinget udgiftsbehov end hovedstadskommunerne, som dog omvendt har et marginalt højere socialt udgiftsbehov.



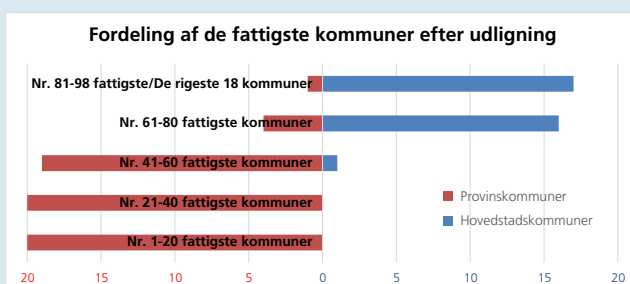
C2. DE RIGE OG DE FATTIGE KOMMUNER

Det strukturelle underskud pr. indbygger i provinskommunerne er 3,6 gange større end i hovedstadskommunerne. Kommuner, der modtager store millionbeløb i hovedstadsudligning, er således i et landsdækkende perspektiv slet ikke fattige, men derimod gennemsnitlige. I tabel 2 nedenfor er de 34 hovedstadskommuner og de 64 provinskommuner inddelt efter størrelsen på deres underskud.

Tabel 2. Fordeling af kommunerne efter underskud



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets tilskudsbog 2018.
Sorteret efter strukturelt underskud før udligning



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets tilskudsbog 2018.
Sorteret efter strukturelt underskud efter udligning

Det er kun 4 af de 34 hovedstadskommuner, der er blandt den fattigste halvdel af landets 98 kommuner med størst beregnet strukturelt underskud.

De tre kommuner med det største strukturelle underskud i hovedstadsområdet er Ishøj (rang 2 efter Lolland), Brøndby (rang 5) og Albertslund (rang 11).

Ovenstående viser, at det er i provinsen, at kommunerne med de største udfordringer findes før udligning – og efter udligning er der kun én hovedstadskommune blandt de 50 fattigste kommuner. Forværringen efter udligning skyldes, at der udlignes kraftigere i hovedstadsområdet end i provinsen som følge af hovedstadsudligningen på 27%. Forskellene mellem hovedstadskommunerne og provinskommunerne bliver herved endnu større.

C3. DEN KOMMUNALE SKATTEPROCENT

I nedenstående tabel ses indkomstskatteprocenten og beskatningsniveauet – som er det vægtede gennemsnit af indkomstskat og grundskyld – for hovedstadskommuner og for provinskommunerne.

Tabel 3. Kommunale skatteprocenter

Skattesatser 2018	Indkomstskat (%)	Beskatningsniveau (%)
Hovedstadskommuner	24,55	24,46
Provinskommuner	25,68	25,70
Forskel	1,12	1,24

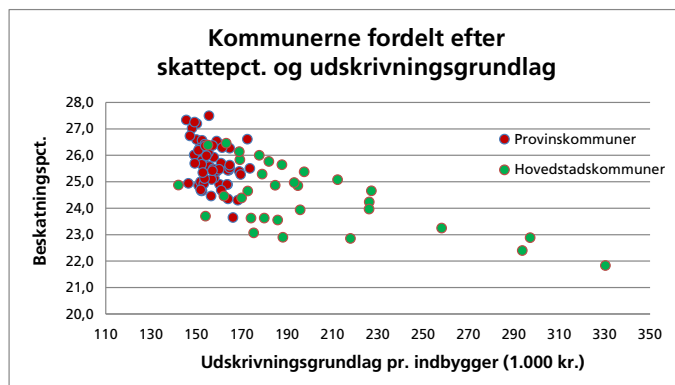
Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets tilskudsbog 2018

NB: Beskatningsniveau er en sammenvæjning af indkomstskat og grundskyld.

Simpelt gennemsnit af kommunernes skattesatser i hhv. hovedstadsområdet og i provinsen.

Det ses, at det samlede gennemsnitlige beskatningsniveau er 1,2 %-point lavere i hovedstadskommunerne end i provinskommunerne. Ses der alene på indkomstskatteprocenten, er forskellen 1,1 %-point.

Figur 1. Sammenhæng mellem skatteprocent og indkomstniveau



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets tilskudsbog 2018
Faktisk beskatningsniveau og udskrivningsgrundlag per indbygger

I ovenstående figur 1 ses sammenhængen mellem det vægtede beskatningsniveau og indkomstgrundlaget i kommunerne.

Det ses tydeligt, at der er en negativ sammenhæng – jo rigere en kommune er, desto mindre betaler borgerne i skat. Statistisk set er sammenhængen også signifikant. Det kan på mange måder italesættes som en ekstra bund-skat: Er man borger i en fattig kommune med et gennemsnitligt beskatningsgrundlag pr. indbygger på fx 170.000 kr., betaler man 1 %-point mere i skat, end hvis man bor i en kommune med et gennemsnitligt beskatningsgrundlag på 213.500 kr. pr. indbygger.

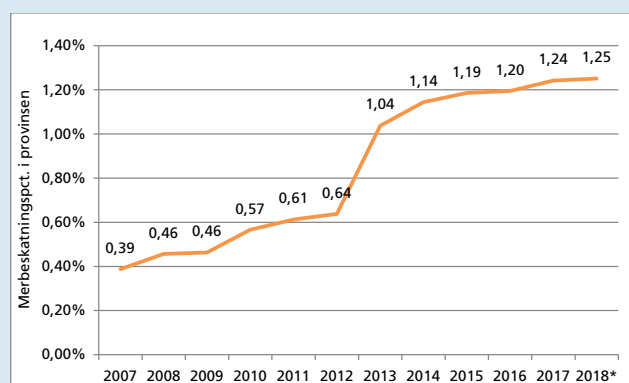
Det er svært at argumentere for, at rige borgere i rige kommuner på denne måde skal have en lavere skat end fattige borgere i fattige kommuner.

Forskellene er desuden voksende: Data fra Økonomi- og Indenrigsministeriets tilskudsbøger for 2007 til 2018 viser, at forskellen i den kommunale skatteprocent mellem hovedstadskommunerne og provinskommunerne er vokset fra 0,64 %-point i 2007 til 1,12 %-point i 2018.

Også forskellen i grundskyldspromillerne mellem hovedstadskommunerne og provinskommunerne er vokset i perioden. I 2008 var grundskyldspromillerne ens i hovedstaden og i provinsen, men i 2018 betales der 1,7 promille-point mere i provinsen end i hovedstaden.

Det vægtede beskatningsniveau, som er en sammenvejning af de to skattekloder, viser, at forskellen mellem hovedstadskommuner og provinskommuner er vokset fra 0,36 %-point i 2007 til førnævnte 1,24 %-point i 2018. I figur 2 ses denne udvikling grafisk.

Figur 2. Udvikling i forskellen i beskatningsniveau 2007-2018



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets nøgletal – beskatningsniveau 2007-2017 <http://www.noegletal.dk>.

Note *: For 2018 er tallet fra tilskudsbogen korrigeret for forhøjede indkomstskatter i Odense, Halsnæs, Holbæk og Slagelse.

Figuren viser, at borgerne i provinsen betaler mere i kommuneskat og grundskyld end borgerne i hovedstaden, og at forskellen er stigende.

C4. DET KOMMUNALE SERVICENIVEAU

Det er ovenfor beskrevet, at udgiftsbehovene er større i provinskommunerne end i hovedstadskommunerne (også selvom det sociale udgiftsbehov er en smule højere i hovedstadskommunerne), og at skatteprocenterne samtidig er markant højere i provinskommunerne end i hovedstadskommunerne. Derfor må forventningen alt andet lige være, at de gennemsnitlige serviceudgifter pr. indbygger i provinskommunerne må være højere end i hovedstadskommunerne, hvis de kommunaløkonomiske rammebetingelser er ens.

De gennemsnitlige serviceudgifter pr. indbygger i 2016 var imidlertid godt 2.600 kr. højere i hovedstadskommunerne end i provinskommunerne, jf. nedenstående tabel 4.

Tabel 4. Gennemsnitlige serviceudgifter (nettodriftsudgifter)

	Kr. pr. indbygger
Hovedstadskommuner	42.784
Provinskommuner	40.150
Hele landet - gnsn.	41.080

Kilde: Danmarks Statistik. Kommunernes regnskaber 2016

¹Det er generelt vanskeligt at måle serviceniveauerne på tværs af kommuner. Der er derfor valgt nogle simple mål for udgifterne til dagpasning, skoler og ældreområdet. Grundlæggende er tankegangen, at en eventuel forskel på to grupper af kommuner – 34 hovedstadskommuner overfor 64 provinskommuner – skyldes forskelle i rammevilkår og ikke individuelle forskelle i prioriteringer eller måder at strukturere servicen på. Med brede grupper af kommuner bliver de individuelle forskelle af mindre betydning.

Forskelle i udgifterne i denne størrelsesorden må nødvendigvis påvirke kvaliteten af den service kommunerne leverer. De højere serviceudgifter i hovedstadsområdet er med andre ord udtryk for, at borgerne i hovedstadsområdet får en højere service end borgerne i provinsen.

Det er ikke kun på det overordnede niveau, at der er store forskelle i serviceniveauet. Det gælder også på hvert af de store kommunale serviceområder som dagpasning, skole og ældreområdet, jf. tabel 5.



Tabel 5. Gennemsnitlige udgifter på udvalgte serviceområder

	Hovedstads- kommuner	Provins- kommuner	Forskel
Dagtilbud pr. 0-5-årig ¹	68.732	52.870	30 %
Folkeskole pr. elev ²	81.343	74.872	9 %
Ældreområdet pr. 65+ årig ³	42.952	38.331	12 %

Kilde: KLs kommunalstatistiske meddelelser.

Note 1: Nettodriftsudgifter til dagtilbudsområdet, ekskl. SFO i budget 2017. Udgifterne er opgjort i forhold til antallet af 0-5 årige pr. 1. januar 2017.

Note 2: Nettodriftsudgifter i folkeskolen i regnskab 2015. Udgifterne er vægтет i forhold til antallet af elever i 2015. Elevtallet er omregnet fra skoleår til regnskabsår, dvs. 5/12 af elevtallet skoleåret 2014/2015 og 7/12 skoleåret 2015/2016.

Note 3: Nettodriftsudgifter til pleje og omsorg i budget 2017. Vægtet i forhold til antallet af 65+ årige pr. 1. januar 2017.

Serviceniveauet er markant højere i hovedstadskommunerne på både ældreområdet, skoleområdet og på dagtilbudsområdet. På skoleområdet er forskellene mindst, men udgifterne er stadig væsentligt højere i hovedstaden end udenfor. Serviceniveauet er altså højere i hovedstadskommunerne, selvom borgerne her betaler mindre i skat end borgere i provinskommuner.

Med så markante serviceforskelle, kan det konkluderes, at kommunerne i Danmark ikke spiller på en jævn bane. Nogle kommuner (hovedstadskommunerne) har langt flere midler at levere service til borgerne for. Det bruger de til både at give en højere service og at holde en lavere skatteprocent.

Som nævnt vil man altid kunne angribe ovenstående tal for ikke at justere for denne eller hin faktor. I Bedre Balance mener vi dog, at man ikke med rimelige antagelser, vil kunne få de viste forskelle til at forsvinde. Der vil alene kunne være tale om en diskussion af disses størrelsesorden.

C5. SAMMENHÆNGENDE BYOMRÅDE OG MEGEN PENDLING I HOVEDSTADEN

Det primære argument for at etablere og fastholde en særlig hovedstadsudligning har hidtil været, at hovedstaden er et sammenhængende byområde, og at der er stor pendling mellem hovedstadskommunerne.

Der er sket meget i Danmark over de sidste 30-40 år. I dag pendler borgerne i provinsen langt mere end tidligere. Det skyldes ikke mindst den stigende specialisering af arbejdsmarkedet, der har fundet sted både i og uden for hovedstaden. Pendling er nu et landsdækkende fænomen og ikke noget, der er specifikt afgrænset til hovedstaden. Der er mange kommuner i provinsen, der oplever lige så stor pendling som nogle af de kommuner, som indgår i hovedstadsudligningen. Pendling er måske stadig mere iøjnefaldende mellem hovedstadskommunerne end i resten af landet, men det skyldes ikke mindst, at der netop i denne del af landet fortsat er mange geografisk relativt små kommuner.

Bedre Balances beregninger viser desuden, at de økonomiske forskelle mellem kommunerne i hovedstaden ikke vokser ved Bedre Balances forslag. Megen pendling i hovedstaden er således ikke et argument for at have en særlig hovedstadsudligning. Det er alene et argument for at have en høj udligningsgrad – og den bør være høj i hele Danmark. Da Bedre Balance fastholder samme udligningsprocent i hovedstaden som hidtil – nu bare i landsudligningen alene fremfor i lands- og hovedstadsudligningen tilsammen – vokser forskellene mellem kommunerne i hovedstaden ikke (se også afsnittet Kritik 2 på næste side).



D. KRITIKPUNKTER

Bedre Balance har fået kritik fra især hovedstadens borgmestre. Kritik, som vi fagligt kan imødegå og afvise:

KRITIK 1: HOVEDSTADSUDLIGNINGEN ER ET INTERNT ANLIGGENDE FOR KOMMUNERNE I HOVEDSTADEN. PROVINSKOMMUNERNE KAN VÆRE LIGEGLADE, FOR DE BIDRAGER IKKE TIL DEN.

Det er rigtigt, at provinskommunerne ikke direkte bidrager til hovedstadsudligningen. Men hovedstadsudligningens tilstedeværelse spænder ben for et højere udligningsniveau på landsplan, da hovedstadskommunerne allerede har et udligningsniveau på 88%. Og et højere udligningsniveau på landsplan er bl.a. nødvendigt, fordi den kommunale opgaveportefølje er ændret markant, og der grundlæggende er tale om landsdækkende serviceniveauer i forhold til både overførsler og sundhedsområdet.

KRITIK 2: BEDRE BALANCES FORSLAG FORØGER FORSKELLENE MELLEM KOMMUNERNE I HOVEDSTADEN OG SKABER "FRANSKE TILSTANDE".

Bedre Balances forslag bidrager ikke til øgede forskelle mellem hovedstadens kommuner, men bidrager alene til at mindske forskellene mellem alle landets kommuner. Der vil som i dag fortsat være forskel på de tre fattigste hovedstadskommuner og de resterende hovedstads-

kommuner, men disse tre kommuner (der samlet repræsenterer ca. 85.000 borgere) bør ikke umuliggøre en løsning for det resterende Danmark. Der kan eventuelt laves en særordning for de tre særlige hovedstadskommuner.

KRITIK 3: DER ER STØRRE SOCIALE PROBLEMER I HOVEDSTADENS KOMMUNER END I PROVINSKOMMUNERNE.

Der er flere hjemløse og stofmisbrugere i hovedstadens kommuner, men kommunerne bruger reelt under 1% af deres serviceudgifter på disse områder. Det er med andre ord ikke noget, der fylder væsentligt i de kommunale budgetter. Alle øvrige sociale problemer findes i mindst lige så stor grad i provinskommunerne. Højere sociale udgifter i hovedstadsområdet er ikke et argument for at have to forskellige standarder for kommunal udligning, for der bør ikke være mere fokus på hjemløse i hovedstadskommunerne end på nomadefamilier i landdistrikterne.

KRITIK 4: BORGERE I HOVEDSTADSKOMMUNER HAR ET LAVERE RÅDIGHEDSBELØB END I PROVINSKOMMUNER SOM FØLGE AF HØJE BOLIGPRISER I HOVEDSTADSOMRÅDET

Borgere og familier i hovedstadskommunerne har et lavere rådighedsbeløb end tilsvarende borgere i provinsen. Men det betyder samtidig, at familier i hovedstadskommuner har større opsparing i deres hus og dermed behov for mindre opsparing til pension. Derudover er det som udgangspunkt ikke det kommunale udligningssystemets opgave og formål at kompensere borgere for højere huspriser.

Om Bedre Balance

- BEDRE BALANCE BESTÅR AF ESBJERG, HERNING, HJØRRING, HOLSTEBRO, ODSHERRED, RANDERS. VORDINGBORG OG AARHUS KOMMUNER
- 63 UD AF 64 BORGMESTRE UDEN FOR HOVEDSTADEN (I BYRÅDSPERIODEN 2014-2017) STØTTER BEDRE BALANCE
- DISSE 63 BORGMESTRE REPRÆSENTERER KOMMUNER MED 3,7 MIO. INDBYGGERE
- 37 UD AF 48 V-BORGMESTRE STØTTER BEDRE BALANCE
- ALLE S-BORGMESTRE UDEN FOR HOVEDSTADEN – SVARENDE TIL 20 BORGMESTRE – STØTTER BEDRE BALANCE-INITIATIVET
- LÆS MERE PÅ **WWW.BEDREBALANCE.NU**

