

Dato
07-02-2020

Udgiftsbehovet i udligningen – grundlag for kriterier og vægte

Baggrund om udgiftsbehovet i udligningen

I det kommunale udligningssystem udlignes bl.a. kommunernes beregnede udgiftsbehov. Udgiftsbehovet skal som udgangspunkt afspejle de mellemkommunale forskelle i udgifterne, som kan forklares af forskelle i kommunernes vilkår.

Udgiftsbehovet opgøres som en sammenvejning af et aldersbetinget udgiftsbehov og et socioøkonomisk udgiftsbehov.

Det socioøkonomiske udgiftsbehov opgøres på baggrund af en række objektive kriterier, som i statistiske analyser har vist en forklaringsevne i forhold til kommunale udgiftsforskelle på en række områder. Der er tale om analyser, som er foretaget over en årrække i betænkninger og rapporter fra Finansieringsudvalget.

Grundlaget for ændringer i udgiftsbehovet

I regeringsudspillet er der foreslået ændringer af udgiftsbehovsopgørelsen. Ændringerne har afsæt i analyserne i Finansieringsudvalgets rapport fra 2018. Opgaven for udvalget var især at se på kommunernes overførselsudgifter i forlængelse af refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet samt på en omlægning af beskæftigelsestilskuddet, for at rette op på skævheden i fordelingen af finansieringen til kommunernes indsats vedrørende forsikrede ledige.

Den overordnede konklusion var, at de eksisterende kriterier i vidt omfang forklarer de kommunale forskelle i udgifterne på overførselsområdet, men også at der var kriterier, der var ”kørt skævt” og således viste tendens til systematisk at overvurdere nogle kommuner og undervurdere andre.

Udvalget har på den baggrund i rapporten fra 2018 foreslået nogle justeringer, som primært har til formål at rette op på skævheder i kriterier, modvirke utilsigtede byrdefordelmæssige konsekvenser af refusionsomlægningen på længere sigt for yderkommuner samt at tilpasse systemet, så det afspejler forskelle i kommunernes udgifter til forsikrede ledige.

Der er i regeringens udspil foreslået enkelte yderligere justeringer. De har baggrund i dels ønsket om at få et mere robust grundlag for systemets kriterier, dels at tage højde for at bl.a. hovedstadsudligningen afskaffes, som den kendes i dag. Og dels et ønske om i det aldersbetingede udgiftsbehov at tage bedre højde for, at ældre kan blive tidligere svækkede og plejekrævende i kommuner med en relativt lav gennemsnitlig levetid hos borgerne.



I regeringsudspillet er der endvidere valgt en ændret vægtning mellem det socioøkonomiske og det demografiske udgiftsbehov. Det sker ud fra et ønske om i højere grad at tage højde for de sociale udfordringer i kommunerne.

Hvor god er sammenhængen til kommunernes udgifter

Samlet set er den statistiske sammenhæng mellem det samlede beregnede udgiftsbehov i regeringens udspil og de faktiske kommunale udgifter omtrent den samme, som i det nuværende system. Modellen for udgiftsbehovsopgørelsen forklarer omkring 80 pct. af de kommunale udgiftsvariationer.

Men hvor det nuværende udgiftsbehov viser en tendens til at undervurdere udgiftsbehovet hos kommuner med høje udgifter en smule og omvendt med kommunerne med de laveste udgifter, har det nye udgiftsbehov en mere en-til-en sammenhæng med kommunernes udgifter. Det vil sige, at den funktionelle sammenhæng mellem de faktiske udgifter og udgiftsbehovet er lidt bedre.

Det svarer til resultaterne for de hovedmodeller, som blev præsenteret i Finansieringsudvalgets rapport fra februar 2018¹.

Uddybende baggrund

Konstruktionen af udgiftsbehovet

Udgangspunktet for udgiftsbehovsopgørelsen er et skøn for de samlede kommunale nettodriftsudgifter for tilskudsåret. Dette skøn følger af kommunernes seneste budget samt korrektioner for bl.a. den skønnede udvikling i overførselsudgifterne i forbindelse med den årlige aftale mellem KL og regeringen om rammerne for kommunernes økonomi i tilskudsåret.

I udligningssystemet fordeles det samlede kommunale udgiftsbehov ud på de enkelte kommuner igennem udgiftsbehovsopgørelsen.

En vis andel af dette samlede udgiftsbehov tilskrives et demografiske udgiftsbehov og resten tilskrives et socioøkonomiske udgiftsbehov.

Det demografiske udgiftsbehov består primært af en række alderskriterier dvs. oplysninger om den enkelte kommunes indbyggertal fordelt på aldersintervaller. Alderskriterierne sammenvejes ud fra statistiske oplysninger om de faktiske kommunale udgifter, som kan relateres til de forskellige aldersgrupper.

Det socioøkonomiske udgiftsbehov består af en sammenvejning af en række socioøkonomiske kriterier, som skal afspejle forskelle i karakteristiske træk ved de enkelte kommuners borgere.

Baggrunden for det nuværende udgiftsbehov

Det nuværende socioøkonomiske udgiftsbehov er opstillet med baggrund i *Finansieringsudvalgets Betænkning nr. 1533*². Der henvises særskilt til betænkningens *kapitel 13*.

¹ Finansieringsudvalget, *Af rapportering fra Finansieringsudvalget*, februar 2018, Økonomi- og Indenrigsministeriet.

² Finansieringsudvalget, *Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål*, Betænkning nr. 1533, marts 2012, Økonomi- og Indenrigsministeriet



I betænkningen blev den statistiske variation i de faktiske kommunale udgifter på 12 separate udgiftsområder analyseret. De 12 udgiftsområder dækker ca. 97 pct. af de samlede kommunale nettodriftsudgifter.

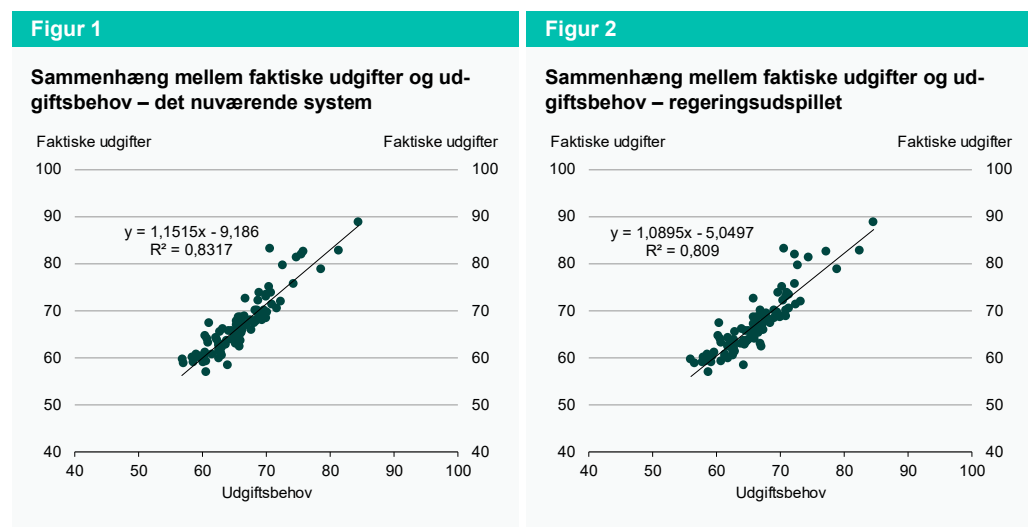
Formålet med de statistiske analyser var at identificere de kriterier og vægte, som bedst muligt afspejler kommunerens udgifter i opgørelsen af udgiftsbehovet i udligningen. Kriteriers vægt afspejler bl.a., hvor stor en del af udgiftsvariationen kriterierne forklarer.

I analyserne blev også inddraget en række kritikpunkter fra kommunerne i forhold til udgiftsbehovsopgørelsen.

Sammenhæng mellem udgiftsbehov og faktiske udgifter i kommunerne

Sammenhængen mellem de faktiske kommunale udgifter og det beregnede udgiftsbehov på tværs af landets kommuner kan ses i *figur 1* og *2* for henholdsvis det nuværende udligningsystem og regeringens udspil til udligningsreform.

Som det fremgår af *figur 1* forklarer de nuværende udgiftsbehovsopgørelse ca. 83 pct. af den samlede variation i de faktiske udgifter på tværs af kommunerne. I regeringsudspillet forklarer udgiftsbehovsopgørelsen ca. 81 pct. af den samlede variation i de faktiske udgifter. Forklaringsgraden for de to opgørelser er omtrent den samme.



Anm.: Udgifterne og udgiftsbehov er opgjort i 1.000 kr. pr. indbygger. Læsø Kommuner indgår ikke i regressionen, da de udgør en datamæssig outlier.

Sammenhængen mellem udgiftsbehov og faktiske udgifter er som beskrevet en smule mere hensigtsmæssig i regeringsudspillet end i det nuværende system. Det ses af, at hældningskoefficienten i regressionslinjen i *figur 2* er tættere på 1 (45-grader) og skæringen med y-aksen er tættere på nul end i *figur 1*. Der er dermed en mere direkte sammenhæng mellem variationen i udgiftsbehovsopgørelsen og de faktiske udgifter – mere en til en.