Handbogsreol 2

DET JURIDISKE
LABORATORIUM
VED
KØBENHAVNS UNIVERSITET

Kommunal udligning og tilskud til kommuner

Redegørelse fra det af indenrigsministeriet
nedsatte udvalg
vedrørende kommunernes finansiering

Bilag 3

til betænkning nr. 963

DET JURIDISKE
22.542 b
LABORATORIUM
VED
KØBENHAVNS UNIVERSITET
ex 2

KØBENHAVN

April 1983

trykt på genbrugspapir

ISBN 87-503-4560-5
Stougaard Jensen/København
In 00-36

INDHOLDSFORTEGNELSE

Side

Kapitel 1. Indledning 7
1.1. Emnet for rapporten 7
1.2. Rapportens indhold 8

Kapitel 2. Befolkningsvækst og -afvandring samt centerkommunefunktionens betydning for det kommunale udgiftsniveau 9
2.1. Hidtidige analyser af driftsudgifter 9
2.2. Befolkningsforskydningers betydning i relation til tilskuds- og udligningssystemerne samt udgiftsrammerne 12
2.2.1. Tilskuds- og udligningssystemerne .. 12
2.2.1.1. Generelt 12
2.2.1.2. Tilskud efter objektive kriterier til kommunerne .. 12
2.2.1.3. Den kommunale hovedstadsudligning 13
2.2.1.4. Den vækstkommunale hovedstadsudligning 16
2.2.2. Udgiftsrammerne 18
2.2.2.1. Generelt 18
2.2.2.2. Udgiftsrammer for 1980 18
2.2.2.3. Udgiftsrammer for 1981 19
2.2.2.4. Udgiftsrammer for 1982 20

Kapitel 3. Befolkningsudvikling og udgiftsforløb for vækst- og afvandringskommuner 21
3.1. Vækst- og afvandringskommuner 21
3.1.1. Befolkningsændringer i komunerne i 1970'erne 21
3.1.2. Befolkningssammensætningen 24
3.1.3. Udviklingen i driftsudgifterne 25
3.1.4. Udviklingen i anlægsudgifterne 25

Side

3.1.5. Indtægtsforhold 26
3.1.6. Beskatningsforhold 27
3.1.7. Sammenfatning 27
3.2. Centerkommuner 28
3.2.1. Beskrivelse og definition 28
3.2.2. Befolkningsudvikling og - sammensætning 29
3.2.3. Driftsudgiftsforløb 30
3.2.4. Anlægsudgiftsforløb 31
3.2.5. Indtægtsforhold 31
3.2 6. Beskatningsforhold 32
3.2.7. Sammenfatning 32

Kapitel 4. Hypoteser om, hvordan vækst, afvandring og centerfunktion påvirker den kommunale økonomi 34
4.1. Indledning 34
4.2. "Udviklingsfaser" og udgiftsbestemmende faktorer 34
4.3. Beskrivelse af nogle kommunetyper 37
4.3.1. Indledning 37
4.3.2. Type 1: Landkommuner i randområder . 39
4.3.2.1. Behovsfaktorer 40
4.3.2.2. Indkomstgrundlag 42
4.3.2.3. Tilpasning m.v. 43
4.3.2.4. Generelle økonomiske forhold 43
4.3.3. Type 2: Vækstkommuner 44
4.3.3.1. Behovsfaktorer 44
4.3.3.2. Indkomstgrundlag 48
4.3.3.3. Generelle økonomiske forhold 49
4.3.4. Type 3: Stagnationskommuner 49
4.3.4.1. Behovsfaktorer 50
4.3.4.2. Indkomstforhold 50
4.3.4.3. Tilpasning m.v. 50
4.3.4.4. Generelle økonomiske forhold 50

Side

4.3.5. Type 4: Afvandringskommuner 51
4.3.5.1. Behovsfaktorer 51
4.3.5.2. Indkomstgrundlag 52
4.3.5.3. Tilpasning m.v. 52
4.3.5.4. Generelle økonomiske forhold 53
4.3.6. Centerkommuner 53
4.3.6.1. Historik 54
4.3.6.2. Afgrænsning af centerkommunebegrebet 54
4.3.6.3. Eksterne efterspørgselsfaktorer 55
4.3.6.4. Særlige eksterne indkomstforhold 56
4.3.6.5. Interne behovsfaktorer 56
4.3.6.6. Interne indkomstforhold ... 58
4.3.7. Sammenfatning 59
4.3.7.1. Indkomstforhold 59
4.3.7.2. Anlægsudgifter 59
4.3.7.3. Driftsudgifter 60
4.3.7.4. Beskatningsforhold 60

Kapitel 5. Analyser af udgiftsstrukturen i vækst-, afvandrings- og centerkommuner 61
5.1 Antagne sammenhænge 61
5.2. Rammesystem og tilskudssystem 66
5.3. Udgiftsbehovsanalyser 67
5.3.1. Grundlag og opstilling af nye grundmodeller 67
5.3.2. Residualanalyse 67
5.3.3. Tilrettelæggelse af regressionsanalyserne 70
5.3.4. Befolkningsforskydninger 71
5.3.5. Bruttoflytning som social variabel 72
5.3.6. Kommunetyper 73
5.3.6.1. Vækstkommuner 74
5.3.6.2. Afvandringskommuner 74

Side

5.3.6.3. Centerkommuner 75
5.3.6.4. Sammenfatning 75
5.3.7. Regressionsanalyser for kommuner i hovedstadsområdet 75
5.3.8. Genkøring af analyserne 76
5.3.9. Residualanalyse 76
5.3.10. Befolkningsforskydninger 78
5.3.11. Bruttoflytning som social variabel 78
5.3.12. Kommunetyper 79
5.3.12.1. Vækstkommuner 79
5.3.12.2. Afvandringskommuner 79
5.3.12.3. Centerkommuner 80
5.3.12.4. Sammenfatning 80
5.3.13. Eksterne udgifter i centerkommuner 81
5.4. Drifts- og anlægsudgiftsanalyser 83
5.4.1. Rammebelagte udgifter 83
5.4.2. Analyse af budgetrestriktion 86
5.4.3. Analyser af udgiftsændringer fra år til år 87
5.4.4. Sammenfatning 88

Kapitel 6. Sammenfatning og konklusioner 89
6.1. Udgiftsniveau 89
6.2. Udgiftsændringer 90

Underbilag Bilag 1. Centerkommuner 93
Bilag 2. Centerkommunernes befolkning i bymæssig bebyggelse 94
Bilag 3. Udviklingen i befolkningssammensætningen i centerkommunerne 95
Bilag 4. Udvalgte resultater af regressionsanalyserne 97

Kapitel 1. Indledning.

1.1. Emnet for rapporten.

Det er ifølge kommissoriet finansieringsudvalgets opgave at videreføre de analyser af forskellene i de kommunale udgiftsbehov, der er udført af arbejdsgruppen om bloktilskud m.v., og at stille forslag om de ændringer i udligningen efter udgiftsbehov, som ny viden og statistik kan begrunde. Herunder "bør udvalget analysere centerkommunernes og vækstkommunernes økonomiske problemer".

Finansieringsudvalget har således blandt andet fået til opgave at belyse, hvorvidt udgiftsforholdene i en gennemsnitskommune i det væsentlige adskiller sig fra de tilsvarende forhold i kommuner med stigende folketal - vækstkommuner - i kommuner med et faldende befolkningstal - afvandringskommuner - samt i kommuner, der fungerer som handels-, service- og erhvervscenter for borgere, der bor i de omkringliggende kommuner - centerkommuner.

Såfremt det kan påvises, at de nævnte kommunetyper har særlige udgiftsforhold som følge af enten ændringer i befolkningstallet over tiden eller centerkommuneforhold eventuelt kombineret med befolkningsforskydninger, skal udvalget overveje, hvorvidt disse forhold giver anledning til ændringer i de hidtil anvendte udgiftsbehovsopgørelser.

Hertil kommer, at regeringen i cirkulæret om rammer for kommunernes og amtskommunerns økonomi af 30. april 1980 anførte følgende:

"Regeringen forudsætter endvidere, at der tilstræbes en udgiftsudvikling, som ligger under den gennemsnitlige i kommuner og amtskommuner, hvor befolkningens størrelse og sammensætning udvikler sig på en sådan måde, at det aflaster de sociale eller andre krav til det offentlige. Derudover har regeringen anmodet finansieringsudvalget om inden næste rammefastsættelse at vurdere, om og i hvilket omfang udvikling i befolkningens størrelse og sammensætning påvirker en (amts)kommunes udgifter og indtægter, og skal henstille til de amtskommuner og kommuner, der opnår en lettelse som følge af befolk-

ningsforskydninger, at tilstræbe en udgiftsudvikling under den gennemsnitlige."

udvalget skal således også undersøge, hvorvidt og i hvilket omfang der er behov for at korrigere de generelt fastsatte udgiftsrammer for henholdsvis befolkningsforskydninger eller centerkommunestatus.

1.2. Rapportens indhold.

Rapporten er struktureret på følgende måde. I bilagets kapitel 2 gives en oversigt over resultaterne af de hidtidige analyser af tværkommunale udgiftsanalyser, hvor man har forsøgt at kvantificere befolkningsforskydningers og centerkommunefunktioners udgiftsmæssige betydning. Herefter beskrives dels, hvorledes man i de generelle tilskuds- og udligningssystemer har inddraget befolkningsændringer ved beregningen af en kommunes udgiftsbehov, dels hvilke forhold der for den enkelte kommune kan betinge en afvigelse fra de generelt fastsatte udgiftsrammer.

I bilagets kapitel 3 er givet en summarisk oversigt over udviklingen i udgifter og indtægter i henholdsvis vækst-, afvandrings- og centerkommuner. Med udgangspunkt heri opstilles i bilagets kapitel 4 en række hypoteser om, hvordan befolkningsvækst og -afvandring samt centerkommunefunktionen kan tænkes at påvirke en kommunes udgiftsforhold.

De opstillede hypoteser søges verificeret i kapitel 5, dels ved tværsnitsanalyser af kommunale driftsudgifter, dels ved udgiftsforløbsanalyser af de enkelte kommuners drifts- og anlægsudgifter.

Endelig konkluderes udvalgets overvejelser i bilagets kapitel 6.

Kapitel 2. Befolkningsvækst og -afvandring samt centerkommunefunktionens betydning for det kommunale udgiftsniveau.

2.1. Hidtidige analyser af driftsudgifter.

Der er i de senere år i Danmark foretaget en række analyser af, hvilke faktorer der kan begrunde variationer i den gennemsnitlige driftsudgift fra kommune til kommune. Hensigten med disse analyser har typisk været at undersøge den statistiske gyldighed af forskellige hypoteser om, hvilke faktorer der kan siges at være årsagen til de observerede forskelle. En sådan statistisk formulering afårsagssammenhænge er nødvendig, hvis de forskellige årsagsfaktorer skal kunne indgå i et kvantitativt mål forkommunale udgiftsbehov.

Grundlaget for de hidtidige analyser har udelukkende været de samlede driftsudgifter eller dele heraf, mens der ikke har været foretaget analyser af kommunale udgiftsvariationer, for så vidt angår anlægsudgifterne.

I det følgende skal der kort redegøres for de forskellige tidligere driftsudgiftsanalyser, som varierer i henseende til metode, konstruktion af udgiftsvariable og periode samt med hensyn til valg af forklaringsvariable. Det er karakteristisk, at de hidtidige analyser er foretaget som tværsnitsanalyser for et givet år, hvori der dog i nogle tilfælde er indføjet en variabel for forskydninger i de enkelte kommuners samlede befolkning eller enkelte aldersgrupperinger.

Der er ikke i Danmark formuleret en sammenhængende dynamisk teori om de kommunale "udgiftsprocesser", som lader sig teste statistisk. Med denne rapport vil der blive føjet nogle få elementer til en sådan sammenhængende model, idet tværsnitsanalyserne forsøges udbygget med forskellige dynamiske ændringsvariable.

Samme fremgangsmåde har været forsøgt i tidligere under-

søgelser. Både i Togsverds[1] og Københavns kommunes[2] analyser af kommunale udgiftsvariationer undersøgte man, om modellerne kunne suppleres med en forklaringsfaktor for forskydninger i det samlede folketal. I ingen af de to analyser kunne der peges på en markant samvariation mellem denne faktor og udgifter til forskellige formål. En sådan er dog senere blevet påvist i undersøgelser af både Norstrand[3] og Mouritzen og Skovsgaard,[4] som trods forskellige analysemetoder kommer frem til, at befolkningsændringer spiller en vis rolle for udgiftsvariationerne mellem kommunerne. Norstrand konkluderer således, "at den væsentligste kommunegruppe med høj udgiftsbelastning er kommuner med befolkningstilbagegang". Det kan desuden bemærkes, at Norstrand med hensyn til storbyernes, d.v.s. centerkommunernes, udgiftsforhold konkluderer, at "da storbykommunerne alle ligger pænt inden for modellens rammer, kan der næppe være tale om nogle specielle storbyproblemer med signifikant effekt på de primærkommunale udgifter. En stor andel indbyggere i etageboliger og et fald i folketallet er karakteristiske træk ved storbykommunerne, og det giver generelt tendens til høje primærkommunale udgifter". Norstrand peger således på en sammenhæng mellem afvandring og centerkommuneproblemer, idet disse sidste dog ikke kan tillægges en særskilt betydning.

Mouritzen og Skovsgaard udskiller en række udgiftsgrupper, for hvilke der opstilles "forklaringsmodeller", hvori der ikke blandt de forklarende variable indgår "dynamiske" befolk-

1) Tom Togsverd: "Koordinering af kommunernes ressourceforbrug." Imsor 1976.
Analysen er refereret i Dorthe Preuss: "Sammenligninger af tre forskellige sæt analyser af de kommunale udgifter", AKF 1980.

2) Københavns kommune: "Bloktilskud og andre udligningsordninger", København 1977.

3) Rolf Norstrand: "Variationer i primærkommunale udgifter, specielt med henblik på store bykommuners økonomiske problemer." De nordiske storbyers økonomiske problemer, redigeret af Jørgen R. Lotz, København 1980.

4) Poul Erik Mouritzen og Carl-Johan Skovsgaard: "Udgiftsstruktur i vækstkommuner og storbykommuner." De nordiske storbyers økonomiske problemer, redigeret af Jørgen R. Lotz, København 1980.

ningsvariable. De analyserer herefter den uforklarede variation - altså den del af udgiften, som modellen ikke kan "forklare" - i forhold til både kommunestørrelsen og befolkningsforskydningerne over en længere periode.

Resultaterne af disse analyser viser en tydelig negativ sammenhæng mellem udgifternes højde og befolkningsændringen. For afvandringskommunerne forklares dette forhold med "budgettets inerti", idet befolkningstilbagegangen antages at medføre et relativt højt udgiftsniveau pr. indbygger. Vækstkommunernes relativt lave driftsudgifter forklares derimod med, at klienttallet stiger forholdsvist hurtigere end udgifterne. Årsagen hertil er ifølge forfatterne, at væksten kræver ret høje investeringer, som "trækker" ressourcerne bort fra driftssiden, hvorved driftsudgifterne kommer til at ligge på et relativt lavt niveau.

Mouritzen og Skovsgaard konkluderer derfor, at befolkningsændringer (positive som negative) bør inddragesved en nærmere analyse af "udgiftsadfærden" på de behandlede udgiftsområder. Mouritzen og Skovsgaard søger også - i en problemstilling der kan ligne centerkommuneproblematikken - at afdække, om der er en særlig udgiftsadfærd i storbykommunerne København, Århus, Odense og Aalborg. Konklusionen heraf er, at der synes at være en tydelig positiv sammenhæng mellem de samlede udgifter og disse fire kommuners størrelse.

Resultaterne af de hidtil gennemførte analyser peger i retning af, at centerkommuners og afvandringskommuners udgiftsniveau ligger over gennemsnittet, hvorimod vækstkommunernes udgiftsniveau ligger under. Hvorvidt dette giver anledning til korrektioner af den nugældende udgiftsbehovsmåling, må dog ses i sammenhæng med, hvorledes disse forhold aktuelt indgår i beregningen af udgiftsbehov, hvilket vil blive beskrevet i det følgende afsnit. Desuden gennemføres i kapitel 5 regressionsanalyser på de primærkommunale driftsudgifter med det formål at undersøge, om vækst-, afvandrings- og centerkommuners udgifter klart adskiller sig fra de øvrige kommuners.

2.2. Befolkningsforskydningers betydning i relation til tilskuds- og udligningssystemerne samt udgiftsrammerne.

2.2.1. Tilskuds- og udligningssystemerne.

2.2.1.1. Generelt.

I de gældende tilskuds- og udligningssystemer opgøres såvel udgiftsbehovet som beskatningsgrundlaget årligt. Befolkningsforskydninger fører derfor i sig selv til en tilpasning af udgiftsbehov og beskatningsgrundlag.

Herudover foretages der visse korrektioner ved opgørelsen af de nævnte størrelser, som skyldes ønsket om at kunne beregne det bedst mulige og mest aktuelle mål for den enkelte kommunes udgiftsbehov. Det drejer sig dels om den særlige vækst-korrektion af de enkelte befolkningsgrupper og det samlede folketal ved udregningen af den enkelte kommunes udgiftsbehovstal i tilskuddet efter objektive kriterier til kommunerne, dels det særlige kriterium - numeriske befolkningsforskydninger i den foregående femårsperiode - som benyttes ved beregningen af de kommunale udgiftsbehovstal i hovedstadsudligningen. Endelig findes der en særlig vækstkommunal udligning i hovedstadsområdet.

2.2.1.2. Tilskud efter objektive kriterier til kommunerne.

Baggrunden for vækstkorrektionen af folketalskriterierne er, at de oplysninger, der danner grundlag for tilskudsfordelingen, refererer til et tidspunkt, der ligger 12 måneder forud for begyndelsen af det finansår, hvor udbetalingen sker. Denne forskel mellem tidspunktet for opgørelsen af udgiftsbehovet og tilskudsåret er uden større betydning for flertallet af kommuner/ i hvilke ændringer i folketallet er forholdsvis beskedne. For de egentlige vækstkommuner indebærer dette forhold derimod en ikke ubetydelig belastning, idet disse kommuners udgiftsbehov øges stærkt gennem tiden.

Da skævheden beror på en forskel i tid mellem opgørelsen af udgiftsbehovskriterier og tilskudsåret, blev der ved lov nr. 330 af 26. juni 1975 korrigeret herfor ved en forhøjelse af vækstkommunernes befolkningsandele, men dog begrænset til de kommuner, hvor væksten er særlig kraftig. I § 6, stk. 4, i

lovbekendtgørelse nr. 535 af 4. december 1980 fremgår det, at "for kommuner, hvor befolkningstilvæksten i kalenderåret forud for tilskudsberegningen har oversteget 5 pct., forøges befolkningsandelen med det antal indbyggere, hvormed de respektive befolkningsgrupper i det pågældende kalenderår er forøget ud over 5 pct." Det må bemærkes, at kommuner med befolkningsafvandring ikke er omfattet af lovbestemmelsen.

I tabel 2.1. er vist, hvorledes vækstkorrektionen for det samlede folketal har udviklet sig siden 1975. Et tilsvarende billede tegner sig for de øvrige folketalskriterier.

Tabel 2.1. Vækstkorrektionens betydning 1975 - 1982.

Opgørelsestidspunkt	Folketal		
	vækstkorrigeret*)	faktisk	afvigelse o/oo
1/1-1975	5.059.117	5.054.294	0,95
1/1-1976	5.069.613	5.065.197	0,87
1/1-1977	5.082.945	5.079.757	0,63
1/1-1978	5.098.960	5.096.840	0,42
1/1-1979	5.112.039	5.111.415	0,12
1/1-1980	5.121.941	5.121.941	0,00
1/1-1981	5.123.860	5.123.860	0,00
1/1-1982	5.119.025	5.119.025	0,00

*) Korrektionen er foretaget i overensstemmelse med § 6, stk. 4, i L.B. nr. 535 af 4. december 1980.

Det fremgår klart af tabellen, at den aftagende befolkningsvækst i sidste halvdel af 1970'erne har medført, at betydningen af vækstkorrektionen er faldet stærkt.

2.2.1.3. Den kommunale hovedstadsudligning.

I § 4, punkt 8, i lovbekendtgørelse om udligning i hovedstadsområdet indgår "kommunens andel af summen af de numeriske nettoforskydninger i indbyggertallene i de enkelte kommuner i hovedstadsområdet i den nærmest foregående 5 års periode" som et kriterium ved beregningen af udgiftsbehovstallene, der er

et led i den mellemkommunale udligning i hovedstadsområdet. Dette kriterium blev inddraget i udgiftsbehovsberegningen, efter at undersøgelser foretaget af Hovedstadsreformudvalget (nedsat af indenrigsministeren den 5. maj 1970) i en betænkning om hovedstadsområdet havde vist, at forskelle i kommunernes udgiftsstruktur havde nær sammenhæng med kommunernes aktuelle udviklingsfase og den dermed sammenhængende aldersfordeling. Det anførtes i betænkningen, at da ulighederne i kommunernes udgiftsbehov accentueres af den kraftige befolknings-tilvækst og -afgang, der finder sted i visse af områdets kommuner, fandt man det rimeligt at tillægge såvel den positive som den negative befolkningsændring en særlig vægt ved beregningen af de enkelte kommuners udgiftsbehov. Det blev i denne forbindelse påpeget, at det nævnte problem helt overvejende er et hovedstadsproblem, idet der gennem den i den øvrige del af landet stedfundne sammenlægning af de delte bysamfund er sikret den fornødne udligning af de særlige kommunale udgifter, der er forbundet med henholdsvis befolkningsvækst og -afgang.

Vægten hvormed kriteriet numeriske befolkningsforskydninger indgår i beregningen af udgiftsbehovstallene, har i hele perioden siden påbegyndelsen af den kommunale hovedstadsudligning i regnskabsåret 1974/75 været fastsat til 0,1.

Faldet i befolkningsforskydningerne i hovedstadskommunerne i slutningen af 1970'erne er belyst i følgende tabel 2.2, som viser summen af såvel positive som negative befolkningsændringer i de enkelte kommuner i hovedstadsområdet.

Tabel 2.2. Summen af numeriske befolkningsforskydninger i hovedstadsområdets kommuner 1974 - 1982.

Opgørelsestidspunkt	Summen af numeriske forskydninger		
1/1-1968 - 1/1-1973	232.434	=	100
1/1-1969 - 1/1-1974	253.148		109
1/1-1970 - 1/1-1975	239.106		103
1/1-1971 - 1/1-1976	239.366		103
1/1-1972 - 1/1-1977	238.431		103
1/1-1973 - 1/1-1978	220.006		95
1/1-1974 - 1/1-1979	188.127		81
1/1-1975 - 1/1-1980	167.887		72
1/1-1976 - 1/1-1981	135.050		58
1/1-1977 - 1/1-1982	100.895		43

Befolkningsforskydningerne i hovedstadsområdet er siden første halvdel af 1970'erne faldet kraftigt, således at de samlede numeriske forskydninger i perioden er reduceret med næsten 60 pct. Da vægten, hvormed dette kriterium indgår i udgiftsbehovsberegningen, som nævnt ikke har været ændret i perioden, er den udgiftsbehovsfaktor, der er tillagt en enkelt flytning, reelt vokset kraftigt.

Summen af numeriske forskydninger er som nævnt opgjort af såvel positive som negative befolkningsforskydninger i de enkelte kommuner i hovedstadsområdet. Opgørelsesperioden er den seneste femårsperiode forud for tilskudsberegningsåret.

I tabel 2.3 er vist, hvorledes udviklingen fra en vækst til et nettofald i hovedstadsområdets befolkningstal har betydet, at en stigende andel af forskydningerne skyldes befolkningsfald.

Tabel 2.3. Summen af numeriske forskydninger på henholdsvis kommuner med afvandring og kommuner med befolkningsvækst i perioden 1973 til 1982.

Opgørelsesperiode	Summen af numeriske forskydninger	Heraf negative pct.	Heraf positive pct.
1968 - 1973	232.434	38,5	61,5
1969 - 1974	253.148	42,0	58,0
1970 - 1975	239.106	44,7	55,3
1971 - 1976	239.366	47,9	52,1
1972 - 1977	238.341	51,0	49,0
1973 - 1978	220.006	53,0	47,0
1974 - 1979	188.127	54,3	45,7
1975 - 1980	167.887	56,7	43,3
1976 - 1981	135.050	58,8	41,2
1977 - 1982	100.895	61,5	38,5

Udover det generelle fald i dette kriteriums samlede fordelingssum har der således været en markant forskydning mellem positive og negative befolkningsforskydninger.

Konsekvensen af den viste udvikling har været, at kriteriet numeriske befolkningsforskydninger reelt har fået en stærkt stigende betydning for en kommune, der nu har den samme numeriske befolkningsændring som ved periodens begyndelse.

2.2.1.4. Den vækstkommunale hovedstadsudligning.

Af § 6 i lovbekendtgørlse nr. 536 af 4. december 1980 fremgår det, at der til kommuner, der har særlige økonomiske vanskeligheder som følge af tidligere eller forestående befolkningstilvækst, kan ydes et særligt tilskud. Samtlige hovedstadsområdets kommuner skal bidrage hertil med 0,1 pct. af det indkomstskattegrundlag, der i henhold til lov om kommunal udligning er medregnet i kommunens faktiske beskatningsgrundlag for regnskabsåret forud for tilskudsberegningen. Tilskud-

det, der i 1981 udgjorde 69,2 mill.kr., fordeles af indenrigsministeren efter forhandling med hovedstadsrådet.

Denne formulering af loven har gyldighed fra 1. januar 1980. Den tidligere lovbestemmelse (lovbekendtgørelse nr. 377 af 13. juni 1973) angav, at der til "kommuner, der i den nærmest forudgående 5 års periode har haft en gennemsnitlig årlig befolkningstilvækst på over 5 pct., ydes et særligt tilskud."

Fordelingen af tilskuddene blev efter de tidligere regler foretaget på grundlag af forholdstal beregnet ved multiplikation af følgende faktorer:

1) kommunens indbyggertal den 1. januar i det kalenderår udligningsberegningen blev foretaget, og
2) forholdet mellem den befolkningstilvækst i 5 års perioden der overstiger 25 pct., og kommunens indbyggertal den 1. januar 5 år forud for det år, udligningsberegningen blev foretaget.

Lovændringen, som trådte i kraft pr. 1. januar 1980, må ses på baggrund af udviklingen i det samlede fordelingstal, der i de enkelte tilskudsår har ligget til grund for tilskudsfordelingen, jfr. tabel 2.4.

Tabel 2.4. Samlet fordeling for den vækstkommunale hovedstadsudligning.

Opgørelsesperiode	Samlet fordeling
1/1-1969 - 1/1-1974	116.906
1/1-1970 - 1/1-1975	104.780
1/1-1971 - 1/1-1976	93.934
1/1-1972 - 1/1-1977	72.854
1/1-1973 - 1/1-1978	46.153

Siden udligningsordningens start i finansåret 1974-75 skete der mere end en halvering af det samlede fordelingstal, hvorfor selv mindre ændringer i en kommunes befolkningstilvækst måtte føre til relativt store ændringer i kommunens væksttilskud. Hertil kom, at det på grund af befolkningsudviklingen måtte forventes, at stadigt færre kommuner fremover

ville være berettiget til væksttilskud. Det kunne på denne baggrund befrygtes, at en fastholdelse af den dagældende fordelingsregel kunne komme til at give ordningen et præg af vilkårlighed.

Fordelingsprincipperne for det vækstkommunale tilskud er fra og med tilskudsfordelingen for 1980 følgende:

1) en andel af den samlede pulje fordeles efter de indtil 1. januar 1980 gældende regler,
resten fordeles mellem kommuner som har haft, eller kan forvente en betydelig vækst, og som i 1980 har et højt beskatningsniveau, et stort udgiftsbehov i forhold til beskatningsgrundlaget og en betydelig rente- og afdragsbyrde.

Fra og med tilskudsåret 1983 fordeles puljen dog alene efter reglerne under pkt. 2 ovenfor.

Fordelingsprincipperne er således blevet ændret under indtryk af den stagnerende befolkningsvækst i hovedstadsområdets kommuner.

,2.2.2. Udgiftsrammerne.

2.2.2.1. Generelt.

På baggrund af den økonomiske situation fandt regeringen det nødvendigt at begrænse væksten i de offentlige udgifter fra 1980 og fremefter. Da man samtidig forudså en meget kraftig vækst i aktiviteten i kommuner og amtskommuner, blev det besluttet, gennem forhandlinger med de kommunale organisationer, at dæmpe den reale stigning i de samlede drifts- og anlægsudgifter for kommuner og amtskommuner under ét.

Afdæmpningen af stigningstakten i de kommunale aktiviteter er sket i form af regeringshenstillinger til kommunerne, således at den samlede reale aktivitetsstigning holdes inden for en - over årene - faldende procent. Man har dog peget på, at det kan være nødvendigt for visse kommuner at afvige fra den generelt fastsatte procent som følge af eksempelvis befolkningsudviklingen.

2.2.2.2. Udgiftsrammer for 1980.

Indenrigsministeriet udsendte den 29. juni 1979 et cirkulære om rammer for kommunernes og amtskommunernes økonomi i regnskabsåret 1980. Heri udstikkes regeringens målsætning om,

at der gennemføres en begrænsning af den reale stigning i de samlede drifts- og anlægsudgifter fra 1979 til 1980, således at stigningen for kommuner og amtskommuner under ét så vidt muligt holdes inden for en samlet ramme på 3 pct. Dog må den reale stigning i udgifterne for amtskommunerne kunne holdes inden for en ramme på 1 pct., idet der dog tages hensyn til de særlige forhold vedrørende sygesikringsområdet.

De enkelte kommuners og amtskommuners situation er forskellig, og der kan derfor ikke for alle blive tale om samme realstigning. Det kan være nødvendigt for visse kommuner og amtskommuner med ekstraordinært stigende udgiftsbehov, bl.a. som følge af befolkningsudviklingen, at budgettere med en større realstigning end den henstillede.

2.2.2.3. Udgiftsrammer for 1981.

Også før budgetåret 1981 udsendte indenrigsministeriet et cirkulære om rammer for kommunernes og amtskommunernes økonomi (den 30. april 1980).

Regeringen henstillede heri til kommunalbestyrelser og amtsråd, at "den reale stigning fra 1980 til 1981 i drifts- og anlægsudgifter i videst muligt omfang søges begrænset, således at stigningen for kommuner og amtskommuner, herunder Hovedstadsrådet under ét holdes inden for en samlet ramme på maksimalt 2 pct., baseret på det eksisterende opgavegrundlag. Dog måtte den reale stigning i udgifterne for amtskommunerne kunne holdes inden for en ramme på maksimalt 1 pct."

Det blev igen understreget, at det for nogle kommuner og amtskommuner kunne være vanskeligt at overholde den samlede udgiftsramme, idet en række strukturelt betingede forhold vil blive mere og mere afgørende for den enkelte kommunes og amtskommunes muligheder for at holde sig under gennemsnitsrammen.

Regeringen forudsatte derfor, at kommuner og amtskommuner, hvis serviceniveau lå over det for hele landet som helhed normale, tilstræber en udgiftsudvikling, som lå under den gennemsnitlige. Desuden skulle der tilstræbes en udgiftsudvikling, som lå under den gennemsnitlige i kommuner og amtskommuner, hvor befolkningens størrelse og sammensætning udvikler sig på en sådan måde, at det aflaster de sociale og andre krav til det offentlige.

2.2.2.4. Udgiftsrammer for 1982.

Ved cirkulæreskrivelsen af 10. juni 1981 henstillede regeringen til kommunalbestyrelser og amtsråd, at den reale stigning fra 1981 til 1982 i drifts- og anlægsudgifterne i videst muligt omfang søges begrænset, således at stigningen for den kommunale sektor - kommuner, amtskommuner og Hovedstadsråd - under ét holdes inden for en samlet ramme på maksimalt 1 pct., i forhold til det for 1981-budgettet eksisterende opgavegrundlag.

Udgiftsrammen omfatter samtlige kommunale drifts- og anlægsudgifter, bortset fra nogle få undtagelser.

Regeringen forventer, at kommunalbestyrelser og amtsråd fortsat er opmærksomme på forskellene i (amts)kommunernes budgetsituation og foretager den fornødne tilpasning hertil.

Det hedder videre i cirkulæreskrivelsen, at regeringen forudsætter, at kommuner og amtskommuner, hvor befolkningens størrelse og sammensætning udvikler sig på en sådan måde, at det aflaster de sociale eller andre krav til det offentlige, tilstræber en udgiftsudvikling, som ligger under den gennemsnitlige. Det kan på kort sigt være vanskeligt at foretage en tilpasning af udgifterne til en nedgang i folketal eller befolkningen i de særligt udgiftskrævende aldersklasser. Men det er ifølge henstillingen af afgørende betydning, at en sådan tilpasning finder sted, da det er forudsætningen for, at kommuner og amtskommuner med voksende befolkning eller stigning i folketallet i de udgiftskrævende aldersklasser har mulighed for at øge udgifterne, når udgiftsrammen skal holdes for den kommunale sektor som helhed.

Regeringen forudsætter endvidere, at der tilstræbes en udgiftsudvikling, som ligger under den gennemsnitlige i kommuner og amtskommuner, hvis serviceniveau og standard ligger over det for landet som helhed normale.

Kapitel 3. Befolkningsudvikling og udgiftsforløb for vækst- og afvandringskommuner.

3.1. Vækst- og afvandringskommuner.

3.1.1. Befolkningsændringer i kommunerne i 1970'erne.

I 1970'erne voksede landets samlede befolkning med ca. 4 pct. Det typiske for kommunerne har da også været langsom vækst i denne periode.

Hertil kommer imidlertid meget store indenlandske vandringer, der i visse dele af landet har bevirket, stærke forskydninger af befolkningen.

Tabel 3.1. Antal kommuner, fordelt efter befolkningsændring henholdsvis i 1970-75 og 1975-80.

Vækst 70-75 / Vækst 75-80	> 15%	1,5-15%	-1,5-1,5%	-1,5--5%	< -5%
> 15 %	19 Bef.13.000 H-området	2	0	0	0
1,5-15%	18 Bef.12.500 10 i H-området	126 Bef.14.000	30 Bef.9.000 Mindre provins-byer, landkomm.	7 Bef.13.000 Landkomm.	0
-1,5-1,5%	2	16 Bef.46.000 Overvejende prov.-byer	15 Bef.22.000 Små provinsbyer	10 Bef.9.000 Landkomm.	1
-1,5--5%	0	5	7 Bef.19.000	7 Bef.18.000 Sydl.øer	2
< -5%	0	0	1	1	6 Bef. 135.000 H-området

19 kommuner har således haft en vækst på over 15 pct. både i femårsperioden 1970-1975 og i perioden 1975-1980, mens 6 kommuner har haft en tilbagegang på mere end 5 pct. i begge perioder. Det er karakteristisk, at alle kommunerne i stærk tilbagegang og 14 af de 19 kommuner i kraftig vækst er placeret i hovedstadsområdet.

Yderligere 3 af vækstkommunerne er beliggende i Århus[1] omegn.

Blandt kommunerne uden for hovedstadsområdet har en række landkommuner på de sydlige øer (Møn, Stubbekøbing, Marstal, Sydlangeland og Ærøskøbing) haft en langsom tilbagegang, mens flere af de større provinsbyer har været stagnerende.

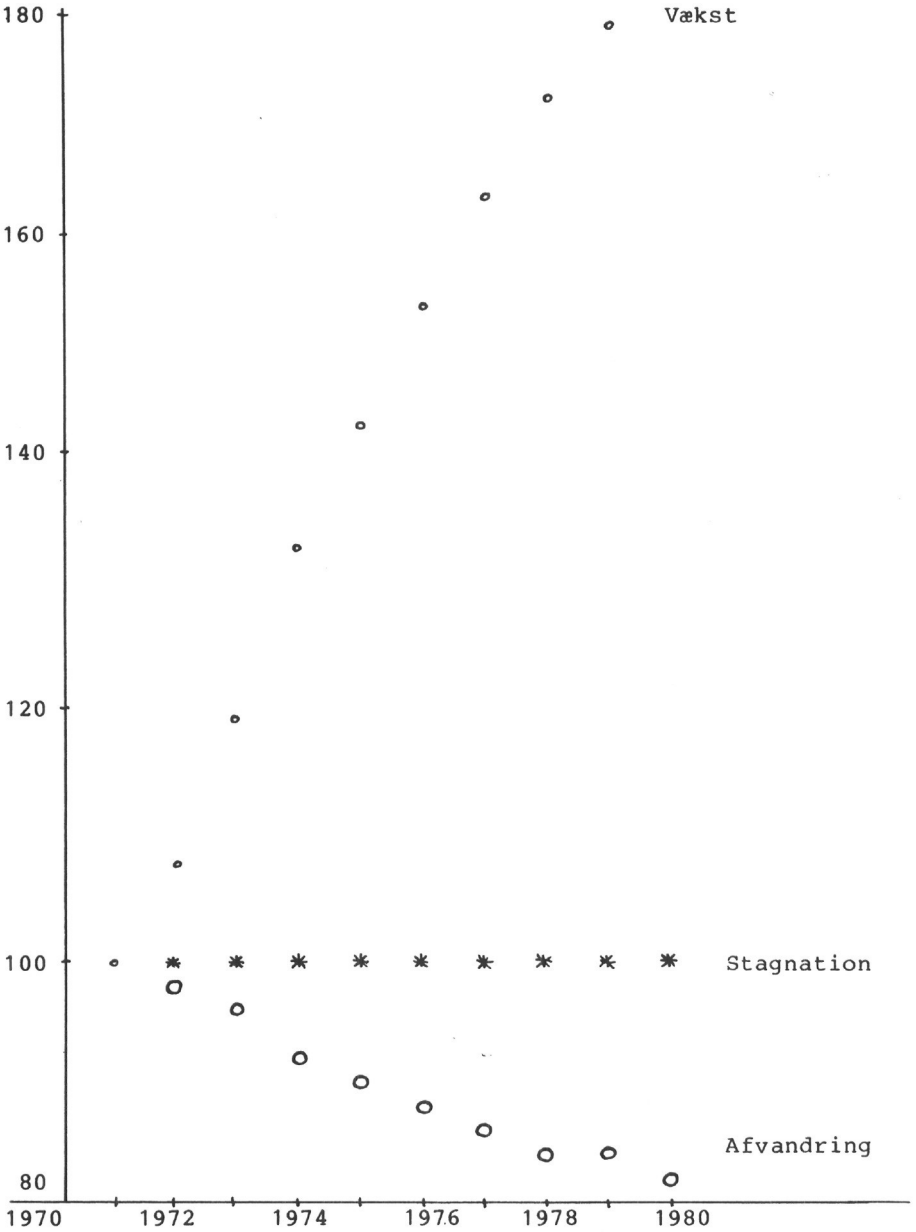
For 10-års perioden som helhed er der altså generelt en langsom vækst, mens de meget kraftige befolkningsudsving er lokaliseret i enkelte regioner.

I løbet af 1970'erne er vækstmønstret dog væsentligt ændret.

For det første er antallet af kommuner i stærk vækst reduceret. Fra 1970-1975 voksede 39 kommuner med mere end 15 pct.; fra 1975-1980 havde kun 21 kommuner en sådan vækst.

For det andet er væksten, henholdsvis nedgangen, i de kommuner, hvis befolkning ændrer sig stærkt i begge perioder, mindre fra 1975-1980 end fra 1970-1975.

Figur 3.1. Befolkningsudvikling fra 1970 til 1980 i henholdsvis **vækstkommuner,** stagnationskommuner og afvandringskommuner.



Def.:VÆKST: Samtlige kommuner, hvis vækst pr. år har været over 3 pct. i gennemsnit i både perioden 1970-75 og perioden 1975-80.
STAGNATION: Samtlige kommuner, hvis befolkningsændring i 1970-75 og 1975-80 har varieret mellem - 0,3 pct. og 0,3 pct. i gennemsnit pr. år.
AFVANDRING: Samtlige kommuner med en afvandring på over 1 pct. pr. år i både perioden 1970-75 og perioden 1975-80.

Figur 3.1. viser for tre kategorier af kommuner (vækst 71-75 og 75-80 > 3 % i gennemsnit pr. år, befolkningsændring mellem - 0,3 og + 0,3 % i gennemsnit pr. år i begge perioder, og befolkningsnedgang > 1 % i gennemsnit pr. år i begge perioder) den gennemsnitlige befolkning i hvert af årene 71-80 udtrykt i procent af befolkningen i 1971.

Sammenfattende har både vækst og tilbagegang været af en mere begrænset størrelsesorden i slutningen af 1970'erne end i begyndelsen.

Når der hertil føjes nedgangen i byggeriet af nye boliger og det politisk stærkt markerede ønske om en kraftigere indsats for byfornyelsen, er der grund til at forvente, at både vækst- og afvandringsproblemernes omfang vil være væsentligt mindre i 1980'erne end i begyndelsen af 1970'erne.

3.1.2. Befolkningssammensætningen.

Tabel 3.2. viser udvalgte aldersgruppers andel af det samlede folketal i vækstkommuner, stagnationskommuner og afvandringskommuner i årene 1971, 1975 og 1979.

Tabel 3.2. Enkelte aldersgruppers andel af folketallet, pct.

	1971	1975	1979
0-19-årige			
Vækst	35,1	36,8	36,8
Stagnation	31,4	30,2	28,8
Afvandring	22,8	20,9	19,3
65-årige og derover			
Vækst	7,0	5,5	5,5
Stagnation	12,5	14,0	15,1
Afvandring	16,2	19,1	21,6

De anførte kommunegrupper er afgrænset som ovenfor anført.

Forskellen i aldersfordelingen er meget tydelig.

Vækstkommunerne har et stort og voksende antal 0-19-årige, men et lavt og faldende antal 65-årige og derover.

I afvandringskommunerne er andelen af 0-19-årige kun ca. 2/3 af, hvad den er i stagnationskommunerne, og samtidig faldende, mens andelen af 65-årige er noget større og stigende.

3.1.3. Udviklingen i driftsudgifterne.

Tabel 3.3 viser udviklingen i bruttodriftsudgifterne pr. indbygger for henholdsvis vækstkommuner, stagnationskommuner og afvandringskommuner.

Tabel 3.3. Udviklingen i bruttodriftsudgifterne pr. indbygger, absolut og procentvis vækst, 1971/72 - 1978.

	71/72	72/73	73/74	74/75	75/76	1977	1978
Vækst:							
Absolut	5.026	5.184	5.994	7.1o8	8.329	9.823	11.645
Procentv.vækst	-	3,1	15,6	18,6	17,2	17,9	18,5
Stagnation:							
Absolut	5.137	5.272	6.241	7.726	9.033	12.175	14.183
Procentv.vækst	-	2,6	18,4	23,8	16,9	34,8	16,5
Afvandring:							
Absolut	5.980	6.765	8.264	10.423	12.468	17.080	19.477
Procentv.vækst	-	13,1	22,2	26,1	19,6	37,0	14,0
Hele landet:							
Absolut	5.329	6.069	7.410	8.350	9.864	13.064	14.383
Procentv.vækst	-	13,9	22,1	12,7	18,1	32,4	10,1

Note: Der er korrigeret for Københavns og Frederiksbergs amtskommunale udgifter.

Det fremgår, at vækstkommunerne har et lavere udgiftsniveau end gennemsnittet, og at udgiftsudviklingen har været langsommere.

Omvendt er afvandringskommunernes udgiftsniveau højere end gennemsnittet, og væksten har næsten alle år ligget over gennemsnittet for hele landet.

3.1.4. Udviklingen i anlægsudgifterne.

Tabel 3.4 viser udviklingen i bruttoanlægsudgifterne pr. indbygger for de samme kategorier af kommuner.

Tabel 3.4. Anlægsudgifter pr. indbygger, kr.

	71/72	72/73	73/74	74/75	75/76	1977	1978
Vækst: Anlægsudg. pr. indb.	1.991	1.970	1.897	2.282	2.041	2.849	3.458
Stagnation: Anlægsudg. pr. indb.	553	900	813	883	846	1.181	1.655
Afvandring: Anlægsudg. pr. indb.	610	747	633	681	658	953	1.275
Hele landet: Anlægsudg. pr. indb.	744	896	859	1.024	1.008	1.460	2.115

Note: Der er korrigeret for Københavns og Frederiksbergs amtskommunale udgifter.

Det fremgår, at vækstkommunerne i hele perioden har haft anlægsudgifter væsentligt over gennemsnittet, mens udgifterne i afvandringskommunerne har været væsentligt under.

3.1.5. Indtægtsforhold.

Tabel 3.5 viser for henholdsvis vækst-, stagnations- og afvandringskommuner udviklingen i den gennemsnitlige skattepligtige indkomst pr. indbygger, angivet i procent af landsgennemsnittet.

Tabel 3.5. Skattepligtig indkomst pr. skattepligtig i forhold til landsgennemsnittet.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Vækst	111	111	110	111	111	113	113	113	112	111
Stagnation	89	89	89	90	91	91	91	91	92	92
Afvandring	120	120	119	114	116	116	115	114	115	115

Det bemærkes, at der ikke er korrigeret for kommunal udligning.

Tabellen viser, at afvandringskommunernes indkomstgrundlag relativt set afsvækkes, og at vækstkommunernes indkomstgrundlag vokser i omtrent samme takt som gennemsnittet. Regnet pr. indbygger er vækstkommunernes indtægtsudvikling dog formentlig lidt langsommere.

3.1.6. Beskatningsforhold.

Tabel 3.6 viser beskatningsniveauet i perioden 1972/73 - 1980 for henholdsvis vækstkommuner, stagnationskommuner og afvandringskommuner.

Tabel 3.6. Beskatningsniveau 1972/73 - 1980. Procent.

	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77	77/78	78/79	1980
Vækst	14,8	15,4	13,3	14,5	14,6	13,4	16,4	17,0
Stagnation	13,3	13,9	12,4	13,4	14,4	13,6	16,8	17,3
Afvandring	12,6	14,1	13,2	13,6	15,1	14,8	16,7	17,6
Hele landet	14,1	14,1	12,7	13,6	14,4	13,7	16,2	17,0

Note: Der er korrigeret for Københavns og Frederiksbergs kommuners amtskommunale udgifter.

Tabellen viser, at vækstkommunerne i begyndelsen og midten af 70'erne havde et beskatningsniveau væsentligt over gennemsnittet, men at forskellen siden er forsvundet.

Afvandringskommunerne havde omvendt i begyndelsen af 70'erne et beskatningsniveau under landsgennemsnittet, men har i de senere år haft et skattetryk på eller over gennemsnittet.

3.1.7. Sammenfatning.

De foreløbige indtryk af udgifts- og indtægtssituationen i vækst- og afvandringskommuner kan herefter sammenfattes på grundlag af de enkle tabelopstillinger over udgifts- og indtægtsforløbene.

Vækstkommunernes klart lavere driftsudgiftsniveau "opvejes" af de markant høje anlægsudgifter. Da skattegrundlaget i hele perioden ligger stabilt over det landsgennemsnitlige niveau, svarer vækstkommunernes beskatningsniveau nogenlunde til landsgennemsnittet.

Afvandringskommunerne har i modsætning til vækstkommunerne driftsudgifter, der ligger klart over det gennemsnitlige niveau, og anlægsudgifter der dog kun ligger lidt under landsgennemsnittet. Hvad angår skattegrundlaget har afvandringskommunerne kunnet konstatere et fald, men har dog stadig et relativt højt skattegrundlag. Dette fører da også til, at skattetrykket fra at være under gennemsnittet i begyndelsen af 1970'erne nu ligger over dette.

3.2. Centerkommuner.

3.2.1. Beskrivelse og definition.

En kommune varetager en centerfunktion, hvis den "udbyder" varer og tjenester, der i betydeligt omfang konsumeres af borgere i andre kommuner, eller aflaster andre kommuner for bestemte udgifter.

Da der kan være tale om flere meget forskelligartede funktioner, kan begrebet "centerkommune" defineres på flere måder:

1) Servicecenter. Der kan være tale om både offentlig service (teatre) og privat (butikker). De kommunale merudgifter skyldes dels visse af de efterspurgte serviceydelser (f.eks. biblioteker), dels at belastningen af bl.a. trafiknettet bliver større.

2) Arbejdsplads-center. De kommunale udgifter som følge af et stort antal arbejdspladser kan bl.a. vedrøre vejnettet, renovations- og forbrændingsanlæg m.v.

3) "Socialt" center. Kommuner, der har en vis størrelse og som rummer et betydeligt antal (ofte ældre) små og billige boliger kan virke som tilflugtsted for personer med sociale vanskeligheder. En sådan centerfunktion vil kunne belaste en række udgiftsområder, bl.a. kontanthjælp, daginstitutioner, døgninstitutioner, skoler og ældreomsorg. Hertil kommer de levevilkårsforringelser, der kan følge af tæt bebyggelse (mangel på rekreative områder etc.), og som må "afbødes" ved kommunale foranstaltninger.

Den nedenfor anvendte kommunegruppering til belysning af centerkommunernes særlige økonomiske forhold stammer fra Danmarks Statistik, som med udgangspunkt i de såkaldte geokoder har opdelt kommunerne i by- eller landkommuner efter befolkningens bosætning i bymæssig bebyggelse uden for hovedstaden. Kommuner, hvor befolkningen overvejende bor ibymæssig bebyggelse, er underopdelt efter bybefolkningens størrelse. De 19 kommuner, der aktuelt må betragtes som centerkommuner, kan yderligere opdeles i 3 grupper efter bybefolkningens størrelse:

- bykommuner > 100.000 indbyggere
- bykommuner med 40.000-100.000 indbyggere
- bykommuner med 20.000- 40.000 indbyggere.

(Underbilag 1 viser, hvilke kommuner, der indgår i hver kategori).

3.2.2. Befolkningsudvikling og -sammensætning.

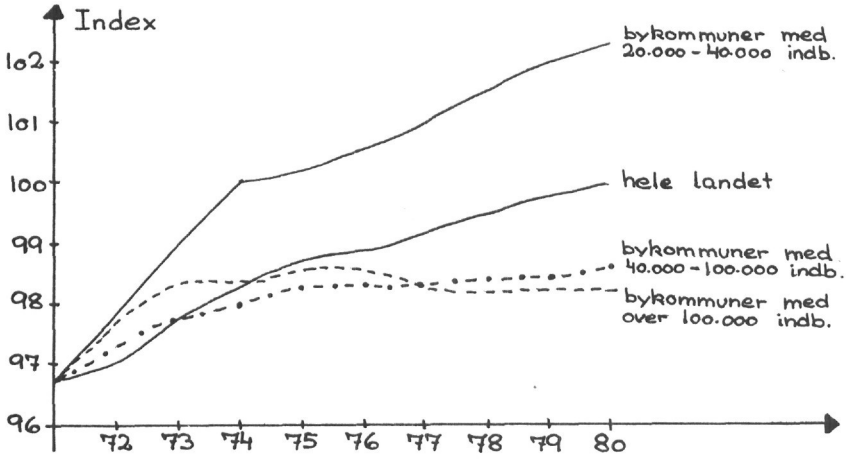
Underbilag 2 viser folketallet i hver af de nævnte kommuner samt andelen heraf, der er bosat i bymæssigcenterbebyggelse (uden for hovedstaden).

Befolkningen i bymæssig bebyggelse udgør en varierende andel af den totale befolkning i de enkelte kommuner. Dog er andelen på 86 pct. i de mellemstore centerkommuner højere end for nogen af de øvrige grupper.

Befolkningens størrelse i bymæsig centerbebyggelse må antages at give et udtryk for, hvor mange mennesker der er af interesse ved belysning af centerkommuneproblemet, mens andelen af befolkningen i bymæssig centerbebyggelse er et udtryk for, hvor dominerende centerproblemerne er i den enkelte kommunes samlede økonomi.

Befolkningsudviklingen er søgt illustreret ved figur 3.2. Med det formål at korrigere for den almindelige befolkningsudvikling i landet som helhed, er der for hver enkelt kommunegruppe beregnet, hvor mange indbyggere gruppen ville have haft pr. 1. januar 1980, hvis gruppens befolkningsandel af landstotalen var den samme som pr. 1. januar 1971. Denne størrelse er sat lig 100, hvorefter kommunegruppens befolkningstal i løbet af 1970'erne er udtrykt i forhold hertil.

Figur 3.2. Befolkningsudviklingen i centerkommunerne.



Hvis kommunegruppernes folketal havde fulgt befolknings-udviklingen i hele landet, ville kurverne i figuren have fulgt den kraftigt optrukne linie.

Det ses, at de mindste bykommuner i gennemsnit er vokset hurtigere end landsgennemsnittet, mens de store og største er vokset langsommere.

Befolkningsudviklingen var i alle kategorier kraftig i første halvdel af 1970'erne; væksten i de store og største centerkommuner svarede i denne periode til gennemsnittet, mens der i de senere år har været tale om stagnation eller direkte tilbagegang.

Underbilag 3 belyser befolkningssammensætningen icenter-kommunerne i 1970'erne.

Af bilaget fremgår for henholdsvis store, mellemstore og små centerkommuner forskellen mellem en bestemt aldersgruppes andel af befolkningen i hele landet og i den pågældende kommu-negruppe.

Det ses, at de store centerkommuner har forholdsvis få børn i den skolepligtige alder, forholdsvis mange yngre er-hvervsaktive og lidt færre ældre erhvervsaktive og gamle end gennemsnittet.

Udviklingen siden 1970 har dog reduceret forskellen til landsgennemsnittet.

Stort set viser de små og mellemstore centerkommuner sam-me mønster som de store. Dog er antallet af skolebørn for-holdsvis stort i de små og mellemstore centerkommuner.

Også for de mellemstore og små kommuners vedkommende er forskellene til landsgennemsnittet blevet mindre i 1970'erne.

Sammenfattende har de fleste centerkommuner lidt færre ældre og gamle end hele landet og lidt flere yngre voksne. Børnenes andel af folketallet er i nogle centerkommunekatego-rier over landsgennemsnittet, i andre under.

3.2.3. Driftsudgiftsforløb.

Tabel 3.7 viser bruttodriftsudgifterne pr. indbygger og bruttodriftsudgifterne pr. indbygger, excl. sociale pensioner for hver centerkommunekategori, henholdsvis i 1971/72, 1974/75 og 1978, udtrykt i procent af landsgennemsnittet.

Tabel 3.7. Bruttodriftsudgifter, incl. henholdsvis excl. pensioner og børnetilskud, procent af landsgennemsnittet.

	1971/72	1974/75	1978
> 100.000			
Brutto	101,4	100,5	108,4
Brutto - pens.	103	101	111
40.000-100.000			
Brutto	102,0	99,2	103,2
Brutto - pens.	102	97	103
20.000-40.000			
Brutto	95,1	95,5	95,5
Brutto - pens.	97	90	95

De mellemstore og mindste centerkommuner har driftsudgifter pr. indbygger svarende til eller lidt under gennemsnittet. Der er ingen tendens til en relativ udgiftsstigning.

Derimod er udgifterne relativt voksende i de store centerkommuner, hvilket formentlig skyldes den ovenfor omtalte befolkningsforskydning.

3.2.4. Anlægsudgiftsforløb.

Tabel 3.8 viser anlægsudgifterne pr. indbygger i forskellige kategorier af centerkommuner m.v. i henholdsvis 1971/72, 1974/75 og 1978.

Tabel 3.8. Anlægsudgifter pr. indbygger, udvalgte år, procent af landsgennemsnittet.

	1971/72	1974/75	1978
> 100.000	101.2	110,5	97,0
40.000-100.000	93,4	100,9	107,9
20.000-40.000	79,8	92,1	91,8

Niveauet afviger relativt lidt fra gennemsnittet, og kun for de mellemstore centerkommuner er der tendenser til voksende anlægsudgifter.

3.2.5. Indtægtsforhold.

Tabel 3.9 viser beskatningsgrundlaget pr. indbygger i forhold til landsgennemsnittet for hver kategori af centerkommuner i perioden 1970-1980.

Tabel 3.9. Beskatningsgrundlag pr. indbygger i centerkommuner.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979 F	1980 B
> 100.000	92,7	93,3	94,5	93,9	93,9	94,3	93,0	94,1	94,1	95,4	95,0
40.000-100.000	86,5	87,0	88,2	89,5	8,8	88,9	90,3	91,0	91,6	92,6	91,2
20.000-40.000	86,6	87,3	89,0	89,8	90,2	90,8	91,5	91,4	91,7	92,0	91,9

For alle kommunegruppers vedkommende er beskatningsgrundlaget lidt under gennemsnittet, og for alle grupper har det tilsyneladende været relativt voksende i 1970'erne.

3.2.6. Beskatningsforhold.

Tabel 3.10 viser beskatningsniveauet i udvalgte år i 1970'erne.

Tabel 3.10. Beskatningsniveau.

	1971 *)	1974	1978
> 100.000	17,3	12,4	15,9
40.000-100.000	18,3	13,3	16,0
20.000-40.000	17,8	12,0	14,0

*) Incl. amtsfondsbidrag.

Siden 1974 er beskatningsniveauet i centerkommuner med over 40.000 indbyggere vokset hurtigere end landsgennemsnittet og end i de mindre centerkommuner. Beskatningsniveauet i 1978 afviger dog ikke væsentligt fra landsgennemsnittet.

Derudover har lånoptagelsen været markant voksende i de største centerkommuner.

3.2.7. Sammenfatning.

Drifts- og anlægsudgifterne pr. indbygger afviger ikke meget fra landsgennemsnittet, idet der dog er en tendens til relativt voksende driftsudgifter for de største centerkommuners vedkommende.

Beskatningsgrundlaget er lidt under gennemsnittet, men har generelt været voksende.

Beskatningsniveauet har været relativt voksende i centerkommuner med over 40.000 indbyggere; det samme gælder lånoptagelsen.

Alt i alt er det rimeligt at konkludere, at de eventuelle særlige "centerproblemer" har et beskedent omfang og i alt fald kun kan sandsynliggøres i de største provinsbyer.

Det må dog her understreges, at centerkommunerne i hovedstadsområdet ikke har været inddraget i undersøgelserne.

De vanskeligheder, der har kunnet påvises i de største centerkommuner, må dog ventes at have et mindst tilsvarende omfang i hovedstadsområdets centralkommuner.

Kapitel 4. Hypoteser om, hvordan vækst, afvandring og centerfunktion påvirker den kommunale økonomi.

4.1, Indledning.

I dette kapitel formuleres en række antagelser om, hvordan vækst, afvandring og centerfunktion øver indflydelse på en kommunes økonomi. Antagelserne søges empirisk belyst i bilagets kapitel 5.

Først drøftes sammenhængen mellem befolkningsændringer og kommunal økonomi i almindelighed. Dernæst skitseres der en række typer af kommuner, hvoraf nogle ofte forekommer som faser i et befolkningsudviklingsforløb. Endelig diskuteres de økonomiske konsekvenser af, at en kommune har en centerfunktion.

4.2. "Udviklingsfaser" og udgiftsbestemmende faktorer.

Selve vækst- (eller afvandrings)forløbet kan tænkes at øve indflydelse på udgifterne på forskellige måder.

Der kan dels være tale om visse tilpasningsvanskeligheder, som bl.a. hænger sammen med prognoseusikkerhed. Dels kan der være stordriftsfordele eller -ulemper (herunder f.eks. store faste omkostninger). Dels kan driftsudgifterne i vækstkommunerne "presses ned" af det normalt meget høje anlægsniveau, således at vækstkommunerne af hensyn til beskatningsniveauet forsøger at trække tilpasningen ud.

Derudover er det imidlertid væsentligt at fremhæve, at selve befolkningsændringen ikke kan betragtes isoleret, idet til- eller fraflytning normalt vil være ledsaget af en række andre ændringer i det lokale samfund, som ofte kan have udgiftsmæssige konsekvenser.

For det første medfører en befolkningsændring typisk en væsentlig ændring af aldersfordelingen. Det er således de yngre aldersgrupper, der flytter, jfr. tabel 4.1.

Tabel 4.1. Antal mellemkommunale flytninger i 1978 efter alder.

Alder:	0-9 år	10-19 år	20-29 år	30-39 år	40-	I alt
Antal	48.601	67.293	131.061	47.914	40.869	335.738
Antal i pct.	14,5	20,0	39,0	14,3	12,2	100,0

Kilde: S.M. 1980:3.

Knapt 90 pct. af samtlige mellemkommunale flytninger i 1978 omfattede således under 40-årige.

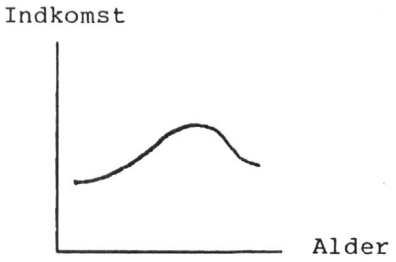
Flytningernes relative betydning som determinant for kommunale befolkningsændringer kan bl.a. belyses ved at sammenligne de 336.000 mellemkommunale flytninger med det samlede antal levendefødte i 1978, der var godt 62.000 personer, mens det samlede antal døde var knapt 53.000 personer og den samlede befolkningstilvækst var på ca. 14.500 personer.

Vækstkonununerne må derfor regne med et stigende behov for antal daginstitutionspladser og skoler, mens afvandringskommunerne må vente en relativ, undertiden også absolut, forøgelse af antallet af ældre og dermed en stigning i behovet for plejehjem og andre foranstaltninger for ældre.

For det andet ledsages befolkningsændringerne på grund af ændringerne i aldersfordelingen normalt af en ændring i befolkningens tilknytning til erhvervslivet i form af en stigende erhvervsfrekvens. Tilbagegang kan indebære et faldende antal erhvervsaktive.

For vækstkommunerne må den stigende erhvervsfrekvens ventes at føre til en voksende efterspørgsel efter daginstitutioner. Samtidig vil gennemsnitsindkomsten pr. person, alt andet lige, være stigende.

Væksten i gennemsnitsindkomsten hæmmes imidlertid på kort sigt af, at yngre erhvervsaktive normalt har en lavere indkomst end ældre erhvervsaktive. Den ofte påviste sammenhæng mellem alder og erhvervsindkomst kan i forenklet form illustreres således:



Kurvens konkrete form varierer for forskellige erhvervsgrupper, bl.a. således, at indkomstvariationen med alderen er størst for de højest uddannede.

En tilsvarende sammenhæng mellem indkomst og alder må antages at eksistere for kommunalt ansat personale, idet dog det relativt store antal tjenestemænd og lignende formentlig modererer indkomstfaldet efter en vis alder (og til gengæld medfører en voksende pensionsbyrde). Da godt en trediedel af de samlede primærkommunale drifts- og anlægsudgifter er løn, indebærer dette, at en given kommunal ydelse vil være relativt billigere i vækstkommuner end i tilbagegangskommuner.

For det tredie kan befolkningsændringer føre til en relativ forstærkning af de sociale problemer.

Dette gælder formentlig især for afvandringskommunerne, der ofte er præget af en boligforsyning, som med hensyn til størrelse og kvalitet ikke længere kan leve op til den boligstandard befolkningen kan opnå i andre kommuner. De ældre, utidssvarende boliger forlades af dem, der formår at betale en højere husleje andetsteds. Ikke mindst i byprægede samfund, vil de ledige boliger ofte blive udlejet til socialt set svagt stillede grupper.

Hertil kommer, at visse af de socialt set svage grupper må antages at være præget af en relativt ringe mobilitet, hvilket i sig selv vil forøge afvandringskommunernes sociale problemer (eksempelvis har en opgørelse af særforsorgsklienter ved særforsorgens udlægning vist, at Københavns kommune fik

betalingsforpligtelse for et i forhold til befolkningsstørrelsen stort antal institutionsanbragte særforsorgsklienter, nemlig 14 pct. af alle voksne åndssvage, mens Københavns befolkning kun udgør 10 pct. af hele landet. Disse klienter var i stort antal født, da Københavns kommune havde 50 pct. flere indbyggere end den har nu, men de havde ikke foretaget sig de dispositioner (flytte ved egen hjælp m.v.) som skulle til for at skifte kommune med hensyn til betalingsforpligtelse).

Befolkningsændringer kan altså ligesom andre behovskriterier være et mål for behov, som ikke lader sig måle direkte, jfr. bet. nr. 855 herom.

4.3. Beskrivelse af nogle kommunetyper.

4.3.1. Indledning.

De kommunaløkonomiske sammenhænge, der er drøftet i det foregående, kan nærmere belyses gennem opstilling af en række typer af kommuner.

Typerne er karakteriseret ved, at enkelte træk ved den kommunale økonomi (eksempelvis befolkningsvækst) her er rendyrket, mens de i en faktisk eksisterende kommune forekommer samtidig med en række andre fænomener, der også øver indflydelse på udgiftsforløbet.

De fire typer af kommuner, som primært er karakteriseret ved en bestemt befolkningsudvikling - og dermed sammensætning - er summarisk beskrevet i følgende oversigt ud fra fire i denne sammenhæng centrale forhold:

1. Behovsfaktorer, herunder især udviklingen i befolkningen og alderssammensætningen, samt i det afledte behov for anlægsinvesteringer samt serviceydelser.
2. Ressourcer, herunder især udviklingen i indkomstgrundlaget.
3. Tilpasning m.v., herunder spørgsmålet om eksistensen af eventuelle problemer med at tilpasse ydelsesomfanget i overensstemmelse med befolkningsudviklingen samt eksistensen af eventuelle stordriftsfordele.
4. Generelle økonomiske forhold, herunder bl.a. hvorledes de ovenfor beskrevne forhold må antages at give sig udslag i den kommunale skatteudskrivning.

Disse "egenskaber" ved de fire typer er nærmere uddybet i det følgende. Formålet er som nævnt ikke at give en detaljeret beskrivelse af forskellige kommunetyper, men at fremhæve de helt centrale forhold og sammenhænge i forbindelse med befolkningsudviklingens formodede indvirkning på den kommunale økonomi, med henblik på opstilling af hypoteser, som kan belyses empirisk.

Udgiftsfaktorer	TYPE 1	TYPE 2
1. Behovsfaktorer		
1.1. Befolkning	Stabil/uændret aldersfordeling	Vækst/forskydning i aldersfordeling mod børn og unge og yngre erhvervsaktive
1.2. Udgiftsområde		Udbygning af infrastruktur/betydelige anlægsinvesteringer
- basisudgifter	Kun reinvesteringer	
- serviceudgifter	Lave "behov" på grund af erhvervsforhold og be tolknings tæthed	Stærkt voksende behov på grund af aldersfordeling, erhvervsfrekvenser, urbanisering og "socialt klientel". Betydelige anlægsudgifter.
2. Ressourcer	Lavindkomsterhverv, lavt indkomstskattegrundlag	"Lavere" indkomster på grund af alder, men højere erhvervsfrekvenser.
3. Tilpasning m.v.	"Smådriftsulemper", lav befolkningstæthed m.v. (ejerforhold på forsyningsområdet)	Betydelige tilpasningsproblemer: forudset - ikke forudset vækst/dimensioneringsproblemer/stordriftsfordele.
4. Generelle økomiske forhold"	Lave anlægsudgifter: begrænset "pres" på driften, små afdrags- og rentebyrder, lave behov og små ressourcer: lav og stabil skatteudskrivning	Betydelige anlægsudgifter, efterslæb i og "pres" på drift, store afdrags- og rentebyrder, lave indkomster for personale, efterslæb i indkomster, skatteudskrivning voksende

Udgiftsfaktorer	TYPE 3	TYPE 4
1. Behovsfaktorer 1.1. Befolkning	Stabil/systematisk forskydning mod ældre	Tilbagegang/stærk forskydning mod ældre
1.2. Udgiftsområde - basisudgifter	"Efterslæb", faldende nyinvesteringer, reinvesteringer	Betydelige reinvesteringer på grund af forældelse og nedslidning
- serviceudgifter	"Høje" behov på grund af aldersfordeling, erhvervsfrekvenser og urbanisering	Stigende behov på grund af aldersfordeling, socialt "klientel", servicemæssige og kulturelle funktioner
2. Ressourcer	Høje/stigende indkomster på grund af alder, erhvervsfrekvens og erhvervsfordeling (off. ansatte)	Faldende på grund af aldersfordeling, erhvervsfrekvens og erhvervsfordeling
3. Tilpasning m.v.	Mindre tilpasningsproblemer på grund af aldersforskydninger, stordriftsfordele/høj befolkningstæthed	Betydelige tilpasningsproblemer: udelelighed, "overhead", fag- og sektormæssige barrierer
4. Generelle økomiske forhold	Faldende anlægsudgifter/stigende driftsudgifter/høje, men faldende afdrags- og rentebyrder, stigende lønninger for personale, høje og stigende indkomster, skatteudskrivning: høj og faldende eller stabil	Højt anlægsniveau, høje socialt og servicemæssigt betingede driftsudgifter, evt. stor lånoptagelse/likviditetsforbrug, høje lønninger for personale, vigende indkomstgrundlag, skatteudskrivning: stigende

4.3.2. Type 1: Landkommuner i randområder.

Typiske kommuner i denne "fase" er landkommuner i randområder, som er karakteriseret ved en stabil befolkning, lav urbaniseringsgrad og stabil og relativ udifferentieret erhvervsfordeling.

4.3.2.1. Behovsfaktorer.

Aldersfordelingen kan ventes at udvikle sig parallelt med aldersfordelingen på landsplan, d.v.s. en systematisk forskydning mod de ældre aldersklasser.

Opdelt efter udgiftsområde kan det for så vidt angår basisudgifterne (d.v.s. byggemodning m.v., miljø, forsyning og veje) fastslås, at der set over en årrække må være tale om relativt lave anlægsbehov, som først og fremmest omfatter reinvesteringer.

Denne generelle tendens gælder dog ikke for samtlige basisudgifter. Eksempelvis indebærer den lave urbaniseringsgrad og dermed typisk en lav befolkningstæthed, at anlægsbehovene på vejområdet målt pr. indbygger alene på grund af de nødvendige reinvesteringer er høje.

Tilsvarende må driftsudgiftsbehovene på vejområdet målt pr. indbygger antages at ligge højt.

For så vidt angår forsyningsområdet gør der sig en række modsat rettede faktorer gældende. Der kan her ikke ses bort fra rent produktionstekniske forhold ved beskrivelsen af udgifterne.

De produktionstekniske- og omkostningsmæssige forhold på dette område (primaert i form af stordriftsfordele og udelelighed i produktionen) trækker i retning af relativt store produktionsenheder, som dækker et givet område.

Den lave befolkningstæthed tilsiger imidlertid en decentral produktion på forsyningsområdet, hvilket medfører betydelige kommunale anlægs- og driftsudgiftsbehov.

Disse forhold indebærer, at der er meget snævre økonomiske grænser for, i hvilken udstrækning forsyningsproduktionen (i kommunalt regie) kan decentraliseres. Omvendt kan det rent faktisk konstateres, at forsyningsområdet i de meget tyndt befolkede områder i en vis udstrækning er præget af en omend faldende tendens til "privat produktion", specielt for så vidt angår vand- og varmeforsyningen.

Alt i alt må der isoleret set forventes relativt høje drifts- og anlægsudgifter som følge af "smådriftsulemper", medens det trækker i modsat retning, at en forholdsmæssig stor del af produktionen udføres i privat regie. Som nævnt må det

dog samtidig antages, at drifts- og anlægsudgiftsbehovene vokser stærkt med faldende befolkningstæthed.

På baggrund af forudsætningen om en stabil befolkningsudvikling giver et eventuelt højt anlægsbehov sig først og fremmest udslag i høje reinvesteringer, hvorimod de totale bruttoanlægsudgifter på forsyningsområdet formentlig er relativt beskedne. Denne hypotese sandsynliggøres endvidere ved, at kraft-varmeudbygningen, som i de seneste år har antaget et meget betydeligt omfang på landsplan, af de nævnte tekniske grunde er beskeden i denne kommunetype.

Det skal bemærkes, at en empirisk belysning af forsyningsvirksomhedernes økonomi vanskeliggøres af, at et stort antal af dem er organiseret som selvejende eller private virksomhder.

Serviceudgifterne afspejles formentlig rimelig præcist i det nuværende udgiftsbehovssystem.

En af de vigtigere modifikationer er af samme type, som behandlet under forsyningsområderne. For institutionsydelserne (daginstitutioner, plejehjem, o.l.) er der snævre økonomiske muligheder for at decentralisere produktionen i konsekvens af den lave befolkningstæthed. Omvendt er der tilsvarende snævre muligheder for at centralisere på grund af transportomkostningerne (hvilket formentlig især gælder på daginstitutionsområdet og i mindre omfang på plejehjemsområdet).

Dette forhold peger i retning af betydelige kommunale drifts- og anlægsudgiftsbehov, men samtidig - på grund af de prohibitive omkostninger - i retning af "lave" faktiske udgifter.

Også på dette område vil der ske en vis substitution, her over mod "ikke-institutionaliserede" ydelser som dagpleje og lignende.

Hertil kommer dog, at der på disse områder er tale om en betydelig "privat" produktion, hvilket formentlig har baggrund i erhvervs- og beskæftigelsesforholdene. Af lavindkomstkommissionens undersøgelser af den regionale erhvervsstruktur m.v. fremgår det bl.a., at der stadig er meget markante regionale forskelle i kvindernes erhvervsdeltagelse, således at erhvervsfrekvenserne for kvinder ligger betydeligt under landsgennemsnittet for den her behandlede kommunetype (i samme ret-

ning trækker det formentlig, at arbejdsløsheden for kvinder ligger systematisk højest i disse kommuner).

Også denne faktor peger i retning af lave kommunale udgifter på pasningsområdet, og vel samtidig lave kommunale behov.

I samme retning trækker familiemønstret, som i disse kommuner er præget af den traditionelle familiestruktur og hermed et relativt lavt antal enlige forsørgere.

Alt i alt må der således på disse områder forventes en klar tendens til lave udgifter, såvel på grund af de omkostningsmæssige forhold som familie- og erhvervsforholdene.

Også for så vidt angår de øvrige sociale udgiftsområder må familie- og erhvervsforholdene antages at spille en væsentlig rolle.

På den ene side må familieforholdene give anledning til lave kommunale udgiftsbehov først og fremmest på kontanthjælpsområdet, medens erhvervsforholdene formentlig virker i modsat retning, idet arbejdsløsheden, bl.a. på grund af den udifferentierede erhvervsstruktur, traditionelt er relativt høj i disse kommuner. Den konkrete betydning af disse faktorer kan kun belyses i en empirisk undersøgelse.

På det kulturelle og "rekreative" område synes der ikke i denne kommunetype at være specielle forhold, som påvirker behovene, idet det dog kunne postuleres, at den naturlige "udrustning" med specielt rekreative faciliteter reducerer de kommunale udgiftsbehov på dette område.

Heller ikke på skoleområdet synes der at være specielle drifts- eller anlægsudgiftsbehov, dog formentlig med undtagelse af skolebørnstransport.

4.3.2.2. Indkomstgrundlag.

For så vidt angår kommunernes indkomstgrundlag spiller først og fremmest erhvervsforholdene en central rolle.

Det er som nævnt karakteristisk for disse kommuner, at erhvervsstrukturen er udifferentieret, med en relativ stor andel i de primære erhverv, d.v.s. i lavindkomsterhvervene.

Hertil kommer de lave erhvervsfrekvenser for kvinder og det høje arbejdsløshedsniveau.

De nævnte faktorer, som medfører et lavt indkomstgrundlag, virker således både på behovs- og ressourcesiden, hvilket kan gøre en empirisk adskillelse af de to effekter vanskelig.

4.3.2.3. Tilpasning m.v.

Der kan ikke for denne kommunetype antages at være specielle vanskeligheder med løbende at tilpasse produktionen til ændringerne i befolkningsforholdene, idet disse ændringer som nævnt er moderate og i vid udstrækning forudsigelige. Det er derfor nok den kommunetype, hvor den traditionelle analyseforudsætning om "ligevægt" i et givet år er bedst opfyldt.

Derimod er der som ovenfor fremhævet en række problemer i forbindelse med stordriftsfordele ctr. lav befolkningstæthed, som har væsentlige konsekvenser for de faktiske udgifter og udgiftsbehovene i type 1-kommunerne.

4.3.2.4. Generelle økonomiske forhold.

Den ovenstående behandling af de behovs-, ressource- og tilpasningsmæssige forhold for kommunerne af type 1 kan sammenfattes derhen, at der på grund af den stabile befolkningsudvikling og en række erhvervs- og familiemæssige forhold må forventes relativt begrænsede drifts- og anlægsudgiftsbehov og tilsvarende relativt beskedne faktiske udgifter. Dertil kommer dog, at der på en række udvalgte områder er betydelige økonomiske barrierer for en decentral produktion, hvilket på den ene side giver betydelige udgiftsbehov men på den anden side formentlig lave faktiske udgifter.

De relativt beskedne udgiftskrav må bl.a. antages at medføre moderate krav til lånoptagelsen og likviditetsforbruget, hvilket giver "lave" afdrags- og rentebyrder subsidiært "høje" renteindtægter.

Heroverfor står det forhold, at der på grund af det lave anlægsniveau ikke"trækkes ressourcer fra driften", således at anlægsaktiviteten isoleret set formentlig ikke kan bidrage væsentligt til "forklaringen" af driftsudgifterne i disse kommuner.

For så vidt angår lønniveauet for de kommunalt ansatte må det antages, at der på grund af en stabil beskæftigelse er et højt gennemsnitligt anciennitetsniveau og dermed en høj gennemsnitsløn, hvilket påvirker udgifterne på specielt serviceområderne i opadgående retning.

Alt i alt må de faktorer, der reducerer udgiftsbehovene antages at slå så kraftigt igennem, at der på trods af de beskedne ressourcer i form af indkomstgrundlagets størrelse er tale om et beskedent og formentlig stabilt skatteudskrivningsniveau.

4.3.3. Type 2; Vækstkommuner.

4.3.3.1. Behovsfaktorer.

En kraftig vækst i befolkningen i første omgang via indvandring vil som nævnt indebære en markant forskydning i aldersfordelingen imod børn og unge samt yngre erhvervsaktive.

Denne forskydning må endvidere antages at blive forstærket af de ændringer i fertilitets- og dødelighedsforholdene, som indvandringen medfører. Til illustration af "omfanget" af disse faktorer er nedenfor vist befolkningsudviklingen i en typisk høj vækstkommune (Karlebo kommune) for tre udvalgte år af vækstperioden:

	1971	1974	1978
(1) Primobefolkning	5.171	9.829	16.039
(2) Fødselsoverskud	89	251	268
(3) Vandringsoverskud	977	1.991	788
(4) (2) i pct. af (3)	9,1	12,6	34,0

Som det fremgår, har den samlede tilvækst været af samme absolutte omfang i begyndelsen og slutningen af denne periode, d.v.s. stærkt faldende i forhold til befolkningen. Tilvæksten har været ca. dobbelt så stærk i midten af perioden.

Det centrale her er, at den største "kilde" til vækst er vandringerne, idet der dog i løbet af vækstperioden er en meget markant stigning i fødselsoverskuddets betydning.

Da vandringerne er den demografiske komponent, som er langt den vanskeligste at prognosticere, vil udgiftsplanlæg-

ningen gennemgående hvile på et usikkert grundlag i vækstkommunerne (når bortses fra de kommuner, hvor befolkningsudviklingen kan styres fuldstændigt via boligbyggeriet). Denne usikkerhed er dog i løbet af vækstperioden aftagende. Der er derfor især i første del af vækstperioden risiko for "ulige-vægt" i den forstand, at udgifterne ikke er tilpasset befolkningen, eksempelvis på grund af efterslæb eller fejlinvesteringer.

Dette forhold er centralt ved en måling af udgiftsbehov på grundlag af budgetdata. I det omfang den eventuelle manglende tilpasning skyldes et efterslæb, kan problemet belyses empirisk ved en tilpasningsmekanisme, hvor udgiftsændringerne relateres til tidligere ændringer i folketallet. Det må dog her noget urealistisk forudsættes, at tilpasningstrægheden er ens for alle kommuner, samt at det er muligt at neutralisere for de øvrige faktorer, som kunne tænkes at "presse" vækstkommunernes udgifter, herunder et eventuelt efterslæb i indkomstgrundlaget samt de høje anlægsbehov (jfr. senere).

Eksistensen af et efterslæb kan mere konkret begrundes i, at vækstkommunerne på grund af det usikre planlægningsgrundlag er tilbøjelige til at "holde igen" på udbygningen, indtil den forventede befolkningsvækst faktisk konstateres. Denne adfærd må anses for realistisk på baggrund af de meget betydelige økonomiske byrder, som væksten - især på grund af anlægsbehovene - er forbundet med.

Er der derimod tale om manglende "overensstemmelse" mellem udgifter og befolkning i konsekvens af en egentlig fejlprognosticering af befolkningsudviklingen, kan der være betydelige empiriske problemer med at "forklare" udgifterne.

Betragtes dernæst udgiftsudviklingen opdelt efter udgiftsområde er der for så vidt angår bas i s udgifterne tale om betydelige anlægsbehov. Disse omfatter primært byggemodning herunder veje samt forsyningsområdet.

De kommunale udgifter til disse formål må i overvejende grad antages at være bestemt af følgende tre faktorer:

1. Befolkningstilvækstens størrelse
2. Boligbyggeriets art
3. Ejerforhold (privat ctr. kommunal byggemodning)

At udgifterne hænger sammen med befolkningstilvækstens størrelse, behøver formentlig ikke nærmere forklaring.

Det centrale spørgsmål må være, hvorledes "formen" på denne sammenhæng er. Her kunne det for det første antages, at befolkningstilvæksten skal overskride en vis tærskelværdi, før der "udløses" anlægsudgifter af en mærkbar størrelsesorden, hvor tærskelværdien svarer til, at de eksisterende anlæg udnyttes fuldt ud. Heraf følger, at der formentlig ikke er en simpel proportional sammenhæng mellem vækst og anlægsbehov.

For det andet må det som nævnt under TYPE 1 antages, at befolkningstætheden spiller en væsentlig rolle. Da befolkningsvækst pr. definition forøger befolkningstætheden, vil de tidligere nævnte omkostningsmæssige barrierer blive stadigt mindre i løbet af vækstfasen, hvilket igen kan give sig udslag i en kraftig stigning i de kommunale udgifter til "tekniske anlæg". Som tidligere nævnt er der ikke tale om en tilsvarende stigning i **udgiftsbehovene**, men derimod at de omkostningsmæssige forhold "tillader" behovene at slå igennem på udgifterne.

Også boligbyggeriets art påvirker som nævnt udgiftsbehovene, idet spredt bebyggelse kræver flere investeringer end tæt bebyggelse.

Det har dog her betydning, i hvilket omfang selve byggemodningen foretages af private, samt som tidligere nævnt hvorledes forsyningsområdet er organiseret.

Alt i alt må der på infrastrukturområdet forventes en meget betydelig forøgelse af niveauet for anlægsudgifterne for vækstkommunerne, som dog samtidig er stærkt afhængig af byggeriets art. Efterfølgende vil dette slå igennem på driftsudgifterne på området.

På serviceområdet giver først og fremmest forskydningen i aldersfordelingen anledning til en markant vækst i udgiftsbehovene. Da det gældende udgiftsbehovssystem må antages at "fange" den udgiftsbehovsvækst, der følger af den "rene" aldersforskydning, er det følgende koncentreret om de faktorer, som i øvrigt påvirker udgiftsbehovene og udgifterne. Medmindre andet nævnes, gælder betragtningerne både drifts- og anlægsudgiftsbehovene.

Indledningsvist skal dog det gammelkendte forhold understreges, at det specielt rammer vækstkommunerne, at man i det gældende system af statistiske grunde er henvist til at anvende historiske tal for befolkningen. Dette forhold indebærer

isoleret set en byrdefordelingsmæssig forskydning kommunerne imellem til gunst for tilbagegangskommunerne. Der tages ganske vist hensyn hertil via vækstkorrektionen, men for det første er denne beskeden (kun vækst i befolkningskriterierne ud over 5 pct.) og for det andet foretages der ikke en tilsvarende korrektion for tilbagegangskommunerne.

For vækstkommunerne er problemet selvfølgelig størst for kommuner med accelererende vækst og mindst for kommuner med aftagende vækst.

Af egentligt udgiftsskabende faktorer skal for det første fremhæves de ændringer i de familie- og erhvervsmæssige forhold, som tilflytningen og dermed ændringen i aldersfordelingen medfører.

For så vidt angår de familiemæssige forhold er det et karakteristisk træk, at frekvensen af enlige samt ugifte samlevende forsørgere er stigende. Begge grupper - men især den første - må antages at give anledning til ekstraordinære udgiftsbehov. I det gældende system skulle de enlige forsørgere dog "fange" de ekstraordinære udgiftsbehov, der følger af denne gruppe (især på områderne kontanthjælp, daginstitutioner samt folkeskoler).

Udover denne gruppe, må gruppen af ugifte samlevende imidlertid også antages at give anledning til udgiftsbehov, især når der er tale om arbejdsløshed for forsørgeren eller manglende pasningsmulighed (bortfald af understøttelse).

Betragtes antal børn af enlige forsørgere i pct. af eksempelvis totalbefolkningen i vækstkommunerne, synes andelen ikke at afvige nævneværdigt fra landsgennemsnittet. Variationen vækstkommunerne imellem synes i væsentligt omfang at kunne forklares ved den typiske boligform i disse kommuner, således at andelen er markant højest i kommuner med overvægt af etageboliger. Dette giver igen anledning til ekstraordinære udgiftsbehov på boligsikringsområdet, da vækstkommunerne selvfølgelig er præget af nye og dermed dyre boliger.

Begge faktorer - udlejningsboliger og enlige forsørgere - er indeholdt i det gældende system, men det synes på baggrund af ovenstående realistisk at antage, at de i et vist omfang forstærker hinanden, hvilket der ikke er taget højde for i det gældende system.

Herudover peger ovenstående i retning af, at det ikke alene er de "socialt stærke", der flytter. Der er snarere tale om to grupper, "svage" og "stærke", som søger til hver sin boligtype.

For så vidt angår de erhvervs- og beskæftigelsesmæssige forhold er det først og fremmest af betydning, at tilflytning medfører en stigning i den gennemsnitlige erhvervsfrekvens for kvinder, og dermed en vækst i udgiftsbehovet især på daginstitutionsområdet.

Dette indebærer sandsynligvis også, at udgiftsbehovet i vækstkommunerne på dette område vokser betydeligt hurtigere end det "rene" børnetal tilsiger. Problemet er selvfølgelig ekstra stort i de vækstkommuner, som samtidig oplever en stærk vækst i antal enlige forsørgere.

Alt i alt må der også på serviceområdet forventes en markant forøgelse af anlægsudgiftsbehovene samt en sideløbende stigning i driftsudgiftsbehov. Set i relation til det gældende udgiftsbehovssystem må det konstateres, at der med erhvervsfrekvensen som en væsentlig undtagelse ikke umiddelbart synes at være væsentlige udgiftsfaktorer, som er udeladt.

4.3.3.2. Indkomstgrundlag.

For så vidt angår ressourcerne i form af udviklingen i indkomstgrundlaget gør der sig en række modsat rettede tendenser gældende.

For det første må det antages, at tilflytterne på grund af aldersforholdene i gennemsnit er relativt veluddannede, og dermed har relativt høje erhvervsindkomster. I samme retning trækker de høje erhvervsfrekvenser for tilflytterne.

Modsat ligger tilflytterne på grund af aldersfordelingen lavt på indkomstprofilen.

Herudover er også boligforholdene og dermed fradragsforholdene af en vis betydning.

Nettovirkningen af disse faktorer er vanskelig at bedømme, når sammenligningsgrundlaget er de øvrige kommuner.

For vækstkommunerne indbyrdes, må en sandsynlig hypotese være, at "parcelhuskommunerne" over tiden vil opleve en stærkere vækst i indkomstgrundlaget pr. indbygger end "lejeboligkommunerne".

Alt i alt er der intet, der a priori taler for specielle "ressourceforhold" for vækstkommunerne, som kunne tænkes at øve en væsentlig indflydelse på udgifterne.

4.3.3.3. Generelle økonomiske forhold«

For så vidt angår de generelle økonomiske forhold er kommunerne i denne fase for det første præget af et ekstraordinært højt niveau for anlægsudgiftsbehovene samt en stigning i driftsudgiftsbehovene.

På grund af budgetrestriktionen må det antages, at anlægsudgifterne i et vist omfang "trækker ressourcer" fra driften.

I tilsvarende retning trækker det, at det stærkt voksende lånebehov forøger rente- og afdragsbyrderne i løbet af vækstperioden.

Hertil kommer, at bloktilskuddene for det første kun dækker en begrænset del af finansieringsbehovet, for det andet er der en vis forsinkelse i tilskuddet og endelig for det tredie sker der muligvis en undervurdering af vækstkommunernes udgiftsbehov i det gældende system.

Endelig synes der som nævnt ikke at komme et væsentligt "positivt tilskud" fra indkomstgrundlaget for disse kommuner.

Nettovirkningen af disse faktorer i form af virkningen på beskatningsniveauet er vanskelig at bedømme, men da der rimeligvis er en naturlig grænse for det "mulige" pres på og/eller efterslæb i driftsudgifterne samt en overgrænse for lånemulighederne må en sandsynlig hypotese være, at beskatningsniveauet i disse kommuner ligger over landsgennemsnittet. Det må videre antages, at beskatningsniveauet er stigende i første del af vækstperioden og derefter stagnerende.

4.3.4. Type 3: Stagnationskommuner.

Denne kommunetype adskiller sig fra type 1, landkommuner i randområder, ved at have overstået en vækstperiode. Udbygningen er ophørt tillige med befolkningstilvæksten. Det er karakteristisk at befolkningen er stabil, aturbaniseringsgraden er høj, samt at erhvervsfordelingen er stabil og relativt differentieret.

4.3.4.1. Behovsfaktorer.

Befolkningsvækstens ophør fører i sig selv til en systematisk forskydning mod de ældre aldersgrupper. Den heraf følgende forskydning i behovsfaktorerne indgår i den nugældende udgiftsbehovsmåling.

For så vidt angår basisudgifterne (d.v.s. byggemodning, miljø, forsyning og veje), må der forventes et vist efterslæb efter vækstperioden. Den stagnerende befolkning fører i første række til faldende nyinvesteringer, men med forskydningen i alderssammensætningen skabes der behov for nyinvesteringer i institutioner m.v. som følge af det stigende ældreantal.

Serviceudgifternes høje udgangsleje forbliver i første omgang på et højt niveau, som tillige kan begrundes i relativt høje erhvervsfrekvenser og urbaniseringsgrad. Som aldersforskydningen skrider frem, vil der primært ske et udgiftsbehovsfald, der følger af det faldende antal børn og unge. Senere må der imidlertid forventes en stigning i udgiftsbehovet, når ældreandelen vokser.

4.3.4.2. Indkomstforhold.

Kommuner med et stagnerende befolkningstal må forventes at have et højt og stigende indkomstskattegrundlag. Årsagen hertil må søges i de relativt høje erhvervsfrekvenser, men også den i afsnit 4.2 omtalte positive sammenhæng mellem alder og erhvervsindkomst. Efterhånden som forskydninger mod de ældre aldersklasser tager til og pensionistfrekvensen stiger, må indkomsterne dog antages at stagnere.

4.3.4.3. Tilpasning m.v.

Der kan for denne kommunetype kun antages at være mindre tilpasningsproblemer som følge af aldersforskydningerne, der kan forudsiges med en væsentlig sikkerhed. De stordriftsfordele, der må antages at være til stede, afsvækkes kun i mindre grad over tiden. Dette skyldes også den i almindelighed forekommende høje befolkningstæthed.

4.3.4.4. Generelle økonomiske forhold.

Sammenfattende er denne kommunetype præget af faldende anlægsudgifter og stigende driftsudgifter, der er en følge af

det stagnerende folketal og en forskydning mod en højere befolkningsandel i de midaldrende og ældre befolkningsgrupper. Den overståede vækstperiodes kapitaludgifter kan forventes at medføre høje, men faldende rente- og afdragsbyrder ligesom den stigende anciennitet blandt de ansatte fører til stigende lønninger. På den anden side må disse meromkostninger forventes at blive opvejet af de høje og stigende indkomster, hvorfor skatteudskrivningen kan holdes på et stabilt men højt niveau.

4.3.5. Type 4; Afvandringskommuner.

4.3.5.1. Behovsfaktorer.

Afvandringskommuner må ventes at være karakteriseret ved en stærk forskydning mod de ældre aldersgrupper, således at klienttallet på nogle serviceområder (daginstitutioner, skoler) falder, samtidig med at klienttallet stiger inden for andre områder (ældreforsorg).

En række basisudgifter kan ikke ventes at blive reduceret i takt med befolkningsnedgangen. Dette gælder f.eks. på vejområdet, hvor opgørelser fra Københavns kommune viser en i forhold til befolkningen stærkt stigende trafik.

Trafikarbejdet bestemmer udgifterne til vejvedligeholdelse og vejudbygning, og det ses, at disse er stigende trods faldende befolkningstal.

Renholdelse af gader, vedligeholdelse af drift og parker, er stort set proportionalt med det areal, der skal vedligeholdes og renholdes. Udgifterne pr. indbygger vokser derfor i takt med befolkningstallets fald.

Også forsyningsvirksomhederne stiller større krav pr. indbygger i afvandringskommunerne.

F.eks. vil afvandringskommuners vandforsynings tekniske anlæg, herunder ledningsnettet af aldersmæssige grunde kræve stadig øgede udgifter til vedligeholdelse for at opretholde forsyningssikkerheden og den nuværende standard. Noget lignende gælder spildevandsledninger.

I det omfang kommunen selv ejer udlejningsejendomme er der endvidere betydelige faste udgifter ved administration og vedligeholdelse af en gammel bygnings- og boligmasse.

Serviceudgifterne vil inden for ældreomsorgen være voksende. Inden for skole- og daginstitutionssektorerne kan udgifterne derimod i princippet reduceres.

Der kan imidlertid her være betydelige tilpasningsvanskeligheder, jfr. nedenfor.

Opgørelser i Københavns kommune viser, at der blandt de fraflyttede er 4 pct. af bistandsklienterne, mens der for kommunen som helhed var tale om en fraflytning på godt 8 pct. Der "aflejres" på denne måde socialt svage beboere.

4.3.5.2. Indkomstgrundlag.

Forskydningen mod de ældste aldersgrupper kan indebære et fald i antallet af erhvervsaktive, hvilket fører til et relativt fald i indtægtsgrundlaget. De socialt ressourcestærkes udflytning trækker i samme retning.

Indkomstfaldet modificeres dog på kortere sigt af, at det er de yngre erhvervsaktive, der flytter.

For afvandringskommuner må der altså ventes en relativ forringelse af indtægtsgrundlaget.

4.3.5.3. Tilpasning m.v.

Afvandringskommunerne har betydelige tilpasningsvanskeligheder, bl.a. på grund af prognoseusikkerheden. Skoleområdet er et eksempel herpå.

Et fald i det undervisningspligtige børnetal ved en stedse lavere tilgang til 1.klasserne hen over årene, og ved et frafald i skoleforløbet (d.v.s. på grund af fraflytning) vil dog have en væsensforskellig virkning på udgiftsbehovet.

I første tilfælde vil der år for år blive etableret stedse færre 1.klasser der fortsætter op gennem skoleforløbet. Virkningen vil her begynde samtidig med den lavere tilgang til folkeskolen, men har først udtømt sin virkning, når det enkelte års 1.klasser har fuldendt skoleforløbet efter 9 á 10 år.

Der må ikke i dette tilfælde forventes proportionalitet mellem elevfald og udgiftsforløb. På grund af geografiske forhold vil etableringen af 1.klasser ikke være faldende proportionalt med den faldende elevtilgang, men snarere falde i spring. Baggrunden herfor er, at nedgangen i elevtilgangen skal have en vis størrelse i det enkelte geografiske område, før man kan reducere antallet af 1.klasser med 1,2 o.s.v.

I det andet tilfælde vil de oprettede klasser i skoleforløbet have stedse færre elever, hvilket indebærer en faldende klassekvotient. Inden for det enkelte geografiske område, der kan defineres som et skoledistrikt med 1 skole eller et større område med flere skoler, skal elevfrafaldet imidlertid have en vis størrelse før forudsætningerne for sammenlægning af klasser er til stede. Eksempelvis vil - i et geografisk område med 2 førsteklasser med 27 elever i hver - sammenlægning først kunne finde sted, når mindst 26 elever har forladt de 2 klasser, således at elevtallet ved sammenlægning til en klasse ikke overstiger lovens påbud om højst 28 elever i en klasse.

Der vil således langt fra være tale om proportionalitet mellem elevfaldet og udgiftsbehovet.

Derudover indebærer folkeskolelovens regler om nedlæggelse af skoler, at 60 pct. af beboerne i et skoledistrikt kan forlange en beslutning om nedlæggelse af en skole udsat til efter udløbet af den følgende valgperiode, hvilket uundgåeligt forsinker tilpasningen.

Også inden for andre udgiftsområder end skolevæsenet kan det af både administrative og politiske grunde tage tid at gennemføre en tilpasning.

På visse felter, f.eks. forsyningsvirksomhederne, kan der som nævnt ovenfor være udelelighedsproblemer, idet de tekniske anlæg ikke kan ændres i takt med befolkningsændringen, men først reduceres, når der er sket en meget væsentlig nedgang i den potentielle kundekreds.

4.3.5.4. Generelle økonomiske forhold.

Afvandringskommunernes ansatte vil i gennemsnit være ældre og deres løn på et højere anciennitetstrin end i andre kommuner. Lønomkostningen pr. "produktionsenhed" bliver derfor relativt store. Hertil kommer den større pensionsbyrde.

Som følge af de stigende driftsudgifter og det relativt faldende indtægtsgrundlag må beskatningen ventes at være voksende, ofte fra et beskedent niveau.

4.3.6. Centerkommuner.

Centerkommuner falder i nogen grad uden for den ovenfor gennemgåede typeinddeling. Når det er valgt at tage denne kom-

munetype ind på dette sted skyldes det den ret nære sammenhæng mellem disse kommuner og stagnations- og afvandringskommuner.

4.3.6.1. Historik.

Centerkommunerne har i historisk perspektiv været betragtet som et sted, hvor levevilkårene var væsentligt bedre end for borgerne på landet. Der har således været højere og mere sikre indkomstmuligheder, ligesom der har været et større udbud af varer, service, kultur m.m. Disse forhold har da også smittet af på centerkommunernes økonomiske situation med et bedre skattegrundlag, men også større krav til de kommunale ydelser.

En følge af disse forhold har været, at bycentrene har tiltrukket en voksende andel af befolkningen, som forventede bedre levevilkår i byen, end det var tilfældet på landet. Flyttemønstret har afspejlet disse forhold indtil midten af dette århundrede.

I de seneste årtier har flyttemønstret skiftet karakter. Bycentrene affolkes, medens forstæderne og landdistrikterne (i hvert tilfælde delvis) har oplevet en befolkningstilvækst.

Udviklingen i infrastrukturen, herunder en mere veludviklet kollektiv trafik, har betinget, at transport mellem hjem og arbejdsplads finder sted over store afstande. Velstandsudviklingen har underbygget disse forhold.

4.3.6.2. Afgrænsning af centerkommunebegrebet.

Betegnelsen centerkommune dækker, som det fremgår af centerkommuneafgrænsningen, ikke over et ensartet bymiljø med en alsidig befolkningssammensætning i henseende til erhvervssammensætning, uddannelse, krav til kommunale ydelser m.m. Ligeledes vil boligsammensætningen og andre levevilkår både variere mellem kvarterer, bydele og kommuneområder.

Det skal derfor understreges, at det her især er forholdene i det egentlige bycenter, der drøftes.

Af den tidligere givne definition af "centerkommune[11] følger, at det for disse kommuner særligt karakteristiske er, at oplandets borgere trækker på centerkommunens faciliteter og i visse tilfælde bidrager til dens indtægter. For det første vil en række kommunale ydelser ikke være knyttet til personer, som

alene har bopæl i ydelseskommunen. Der kan her tales om eksterne efterspørgselsfaktorer. Modsvarende vil der være mulighed for, at kommunen beskatter udenbys borgere, hvilket eksempelvis sker, når borgere ejer fast ejendom i andre kommuner. Disse kommunale indtægter benævnes i det følgende som eksterne indkomstforhold.

For det andet kan der for kommunale ydelser til kommunens egne borgere også være tale om, at en centerkommune i visse tilfælde så at sige løser opgaver, som rettelig burde løses af andre kommuner. Eksempelvis vil udlejningsboliger med dårlige installations- og omgivelsesforhold med en lav husleje ofte tiltrække borgere - for centerkommuner ofte tilflyttende borgere fra forstæderne - med dårlige indkomstforhold samt et stort træk på sociale ydelser.

Disse forhold kaldes i det følgende interne efterspørgselsfaktorer.

Der kan også være tale om særlige interne indkomstforhold, eksempelvis selskabsskat.

4.3.6.3. Eksterne efterspørgselsfaktorer.

Adgangen til at pendle mellem hjem og arbejdsplads har formentlig medvirket til, at centret er blevet drænet for en stor befolkningsgruppe, som har anset forurening, støj m.m. for så store forringelser i levevilkårene, at de har søgt at bosætte sig i bedre omgivelser. Disse forhold har formentlig især påvirket børnefamiliernes valg af bopæl.

Privatbilismen og den kollektive trafik forårsager samtidig et fald i levevilkårene i centret. Forurening og støj er faktorer, der umiddelbart springer i øjnene, og disse er tillige medvirkende til, at visse befolkningsgrupper, herunder som nævnt unge med børn, søger væk fra centret som følge af dårlige opvækstvilkår for børn.
fritidsmuligheder er stærkt begrænset i bycentrene.

Befolkningsudflytningen fra centrene er i et vist omfang samtidigt fulgt af en udflytning af arbejdspladser, men ofte således, at de arbejdspladser, der flyttes, er dem, der søges af de befolkningsgrupper, der forbliver i centret (faglærte og ufaglærte arbejdere), mens service- og administration forbliver - og udvides - i centret, som ofte beskæftiger de udflyttede befolkningsgrupper.

Dette giver især anledning til udgifter på vejområdet.

Centerkommunerne anfører desuden ofte, at de har særlige udgiftsbelastninger af kulturelle aktiviteter, biblioteker, forlystelser, tekniske anlæg, parker o.l.

4.3.6.4. Særlige eksterne indkomstforhold.

Udover de personlige kommunale indkomstskatter, som borgerne betaler til den kommune, hvori den pågældende har bopæl, beskattes borgere og virksomheder på forskellig vis.

For det første har kommunerne adgang til ubegrænset at beskatte grundværdierne beliggende i kommunen gennem fastsættelsen af grundskyldpromillen. Herudover kan offentlige ejendomme og erhvervsejendomme beskattes gennem de særlige dækningsafgifter.

En del af disse skatter betales af udenbys borgere, men det er - bl.a. på grund af overvæltningsproblemet - vanskeligt at fastslå, hvor stor andelen er.

For det andet får kommunerne også andel af virksomhedsbeskatningen gennem den særlige kommunale selskabsskatteandel. Der kan nok rejses tvivl om sammenhængen mellem den kommunale selskabsskatteindtægt og udgifter til eksempelvis veje, rensningsanlæg og lignende, selv om selskabsskatten fordeles mellem kommuner i de tilfælde, hvor en virksomhed har aktiviteter i flere kommuner.

4.3.6.5. Interne behovsfaktorer.

Centerkommunerne har normalt store forsyningsvirksomheder med betydelige reinvesteringsbehov. Dette investeringsbehov reduceres ikke i takt med afvandringen, når sådanne anlæg har en teknisk bestemt størrelse. Investeringerne i infrastruktur kan også være betydelige som følge af den eksterne efterspørgsel.

Der peges ofte på den kraftige ind- og udpendling til centerkommuner, hvad enten det drejer sig om arbejde eller handel, som årsag til, at centerkommuner må afholde ekstraordinært store udgifter til vejvæsen. Nettoresultatet er alligevel typisk en større belastning pr. indbygger i centerkommunerne.

Befolkningstætheden i centret er dog til gengæld større end i andre kommuner, således at antallet af km vej pr. indbygger er lavere.

Pendlingen har også betydning for efterspørgslen efter kollektiv trafik, hvilket dog har størst økonomisk betydning for centerkommuner uden for hovedstaden, der deltager i finansieringen af de regionale trafikselskaber.

Boliger og boligmiljø i centerkommuner er ofte præget af:

- udlejningsboliger
- ældre boliger
- få værelser eller få m^2 pr. bolig
- dårlige installationsforhold (centralvarme, toiletforhold m.m.).

De kommunaløkonomiske konsekvenser for centerkommunerne afspejler sig særligt i de sociale udgifter. Desuden vil de dårlige boligforhold give sig udslag i kommunale merudgifter til forbedring af disse forhold. Det drejer sig om saneringsudgifter i forbindelse med nedrivning og genopbygning for så vidt angår halvdelen af sådanne udgifter, der ikke dækkes ind ved statslige tilskud til sanering eller gevinst ved salg af de nybyggede ejendomme. De kommunale udgifter ved sanering omfatter desuden genhusningsomkostningerne, som i visse tilfælde må afholdes til andre kommuner, hvis centerkommunen er nødsaget til at genhuse i andre kommuner. Denne merudgift modsvares i disse tilfælde ikke af kommunale skatteindtægter fra de udsanerede.

Den ovennævnte boligstruktur må antages at bevirke særlige udgifter til boligsikring. Det må dog påpeges, at der i hovedstadsområdet er etableret en mellemkommunal udligning af afholdte boligsikringsudgifter.

Den højere procentvise andel af udlejningsboliger må endelig formodes at bevirke særlige kommunale udgifter til indskud og depositum for borgere med dårlige økonomiske forhold (jfr. nedenfor).

Centret har typisk en højere koncentration af lavindkomsttagere, som dels skyldes en høj arbejdsløshed blandt centrets borgere, der desuden kan forstærkes af den høje ufaglærte befolkningsandels lavere indkomster, dels en fraflytning af højindkomstgrupper fra centret.

På mange måder viser det sig, at lokalmiljøerne i storbyerne ikke fungerer som fællesskab på samme måde og i samme udstrækning som andre steder. Mange af beboerne i storbyerne får dermed ikke den støtte i et fællesskab, som de har behov for.

Det synes klart, at disse problemer har sammenhæng med, at beboerne i disse lokalmiljøer har sine kontakter i en række forskellige retninger, og stort set ikke nogen omfattende og mere samlet tilknytning til det lokalmiljø, de bor i.

Manglen på fællesskab i lokalmiljøerne i storbyerne synes ud fra forskellige norske undersøgelser at gå ud over personer med mere begrænset aktionsradius, og som er afhængige af andre. Det vil i første række sige børn, ældre og syge. En del af de tiltag, som sættes i gang for børn og unge i de større byområder, synes at være erstatning for et mere umiddelbart fungerende lokalsamfund af den art, der findes i det øvrige land. Tilsvarende bliver patienter - særligt ældre - tilsyneladende liggende længere på sygehuse end i det øvrige land, hvilket kan skyldes manglen på muligheder for omsorg i hjemmet, enten uformelt fra naboer og slægtninge eller ved organiseret hjemmehjælp og hjemmesygepleje.

Centerkommunerne kan derfor formodes at have udgifter til opgaver, der i andre kommuner løses på privat basis eller med væsentlig mindre udgifter. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang disse forhold "opfanges" af udligningsordningernes sociale variable.

4.3.6.6. Interne indkomstforhold.

Ud fra de foreliggende erfaringer synes det at være et problem for industrien og for den sags skyld anden næringsvirksomhed i centret, at der er utilstrækkelige arealer. Den tekniske udvikling har medført, at mange slags industriproduktioner kræver større sammenhængende arealer både til produktion, lager og transport. Knapheden på arealer fører i sin tur til høje grundpriser i centret, som yderligere sætter visse grænser for, hvilke virksomheder der har økonomisk bæreevne til at bosætte sig i centret.

Et særskilt problem udgøres af trafik- og parkeringsproblemerne. Forsinkelser i trafikken og vanskeligheder ved at finde parkeringsmuligheder repræsenterer en ulempe for både ansatte, kunder og borgere. Løsning heraf vil enten ikke kunne lade sig gøre inden for det økonomisk mulige, hvorfor udflytningsomkostninger ofte kan opveje den fordel, det er at have nær kontakt til en stor kundekreds.

Lokaliseringsmønstret for virksomheder er inden for de seneste årtier ændret som følge af den aftagende betydning for

nærhed til et stort marked, idet transportomkostningerne pr. enhed er ubetydelige selv under større afstande. Samtidig har industriens og handelens arealkrav været stigende. Dette sammen med de krav til byplan og miljø, som virksomhederne i centret må acceptere, gør, at virksomhedernes lokalisering i stadig højere grad finder sted uden for bycentre.

Ekspanderende industri- og handelsvirksomheders udflytning fra centrene medfører den ovenfor nævnte forskydning i arbejdskraftbalancen. Modsætningsvis følger der med servicefagenes opblomstring i centrene større centerkommunale selskabsskatteandele.

4.3.7. Sammenfatning.

De i dette kapitel diskuterede sammenhænge kan kortfattet udtrykkes i følgende hypoteser:

4.3.7.1. Indkomstforhold.

For vækstkommunernes vedkommende trækker ændringerne i erhvervsstruktur og erhvervsfrekvens i retning af et relativt voksende indtægtsgrundlag pr. indbygger, men ændringen i alderssammensætningen i retning af et relativt fald.

Det kan derfor antages, at vækstkommuner ikke har ringere indtægtsforhold end andre tilsvarende kommuner.

Derimod må afvandringskommunerne ventes at have et vigende indtægtsgrundlag pr. indbygger. Ganske vist falder antallet af børn, men samtidig bliver der flere pensionister. Det afgørende kan da ventes at blive, at de "ressourcestærke" flytter. Også centerkommuner må vente et vigende, indtægtsgrundlag.

4.3.7.2. Anlægsudgifter.

Vækstkommunerne kan antages at have store udgifter til investeringer på alle områder, udgifterne kan ventes at være relativt størst til arealerhvervelser og byggemodning, men da der er tale om "udlæg", vil udgifterne til driftsvirksomheder og institutioner, som f.eks. skoler, formentlig være det mest tyngende.

Afvandringskommunerne må formodes at have meget beskedne udlæg til byggemodning m.v., men relativt større investeringer i institutioner, idet ældre anlæg i stigende grad anses for

utidssvarende af såvel brugere som myndigheder (arbejdstilsyn, brandvæsen m.v.).

De samlede anlægsudgifter må antages at svare til gennemsnittet.

Centerkommunerne vil typisk have flere driftsvirksomheder, og dermed flere investeringer heri end andre kommuner, hvis driftsvirksomheder typisk er organiseret som interessentselskaber eller lignende.

4.3.7.3. Driftsudgifter.

I vækstkommunerne må befolknings- og erhvervsændringerne påregnes at trække i retning af stigende udgifter pr. indbygger, mens tendensen til udgiftsefterslæb og budgetrestriktionen har den modsatte virkning. Alt i alt må driftsudgifterne ventes at stige lidt mindre end i den typiske kommune, regnet pr. indbygger. Driftsudgifterne pr. 0-2-årig kan antages at være høje på daginstitutionsområdet (som følge af erhvervsændringerne), mens udgiften til skolevæsen pr. 7-16-årig er relativt lave (dels på grund af udgiftsefterslæbet, dels på grund af lave lønomkomstninger).

Afvandringskommunerne må forventes at have voksende driftsudgifter pr. indbygger; udgiften pr. klient vil antagelig være store i daginstitutions- og skolesektoren, men noget lavere for ældreomsorgen.

Centerkommunerne vil have høje og forholdsvis stærkt voksende udgifter pr. indbygger.

4.3.7.4. Beskatningsforhold.

Vækstkommunerne kan ventes at have et højt beskatningsniveau, hvis hypoteserne om indtægtsforhold, anlægsudgifter og driftsudgifter holder stik, idet summen af anlægs- og driftsudgifter da må ventes at vokse kraftigere end indtægtsmulighederne, regnet pr. indbygger.

Afvandringskommunerne kan antages at have et voksende, men kun i de færreste tilfælde højt, beskatningsniveau, idet driftsudgiftspresset ganske vist må formodes mere end at opveje de beskedne anlægsudgifter, samtidig med at indtægterne falder relativt, men fra et højt niveau.

Beskatningsniveauet i centerkommunerne må formodes at være højt og voksende.

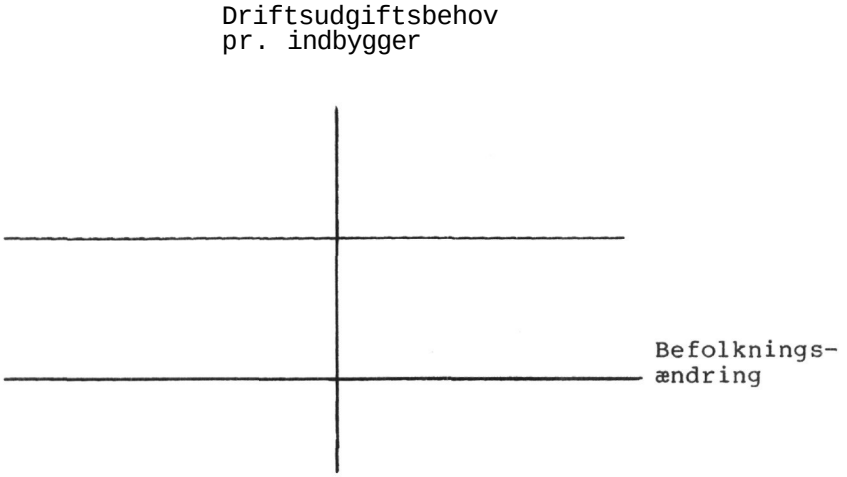
Kapitel 5. Analyser af udgiftsstrukturen i vækst-, afvandrings- og centerkommuner.

5.1. Antagne sammenhænge.

Ved indenrigsministeriets beregning af kommunernes udgiftsbehov sker der årligt en nyberegning, som inddrager de ændringer i de benyttede kriterier (befolkning, veje, boligstruktur m.v.) som udviklingen i den enkelte kommune i det forløbne år har medført. Det gældende udgiftsbehovssystem må således antages at "fange" de udgiftsbehovsændringer, der følger af den "rene" aldersforskydning. Det antages derfor eksempelvis, at en tilflyttet skoleelev påfører kommunen et udgiftsbehov, der svarer til den gennemsnitlige udgift pr. skolebarn. I fraflytningskommunen antages der en tilsvarende udgif tsbehovsnedgang pr. fraflyttet skolebarn.

Det nuværende udgiftsbehovssystem med undtagelse af udligningen af udgiftsbehov i hovedstadsområdet er bygget op omkring den forudsætning, at befolkningsforskydninger ikke påvirker udgiftsniveauet ud over det, den årlige kriteriejustering giver anledning til. Udgiftsbehovet er således uafhængigt af tidligere eller forestående befolkningsændringer i kommunen. For så vidt angår kommunerne i hovedstadsområdet indgår der dog både befolkningsvækst og -afvandring i det seneste femår ved fastsættelsen af udgiftsbehovene. Hvis dette forhold lades ude af betragtning kan sammenhængen mellem udgiftsbehov og befolkningsforskydninger i forenklet form illustreres på følgende måde.

Figur 5.1. Sammenhæng mellem driftsudgiftsbehov og befolkningsændring.



Som figuren viser, bygger udgiftsbehovsberegningen på den antagelse, at udgiftsbehovet er uafhængigt af tidligere eller forestående befolkningsændringer. udvalget skal derfor undersøge, om udgiften pr. til- eller fraflytter svarer til den gennemsnitlige udgift for de permanent boende indbyggere. Hvorvidt den gennemsnitlige udgift svarer til den marginale, antages at afhænge af ydelsens karakter. Såfremt den pågældende ydelse overvejende består af faste udgifter, må det antages, at den marginale udgift er lavere end den gennemsnitlige på kortere sigt. Omvendt kan der på udgiftsområder med få faste omkostninger være ret nøje overensstemmelse mellem den gennemsnitlige og marginale udgift.

For vækstkommunerne antages en sådan dynamisk betragtning generelt at føre til, at der i en periode vil være relativt lave udgifter dels som følge af muligheden for at tilpasse serviceapparatet (faste omkostninger) til det stadigt voksende folketal, dels fordi et relativt højt investeringsniveau "presser" driftsaktiviteten, idet skatteprocenten lægger en vis øvre grænse over det samlede aktivitetsniveau (budgetrestriktionsteorien).

Afvandringskommunerne tvinges derimod til at reducere serviceapparatet som følge af befolkningsafvandringen. Insti-

tutionelle forhold (eksempelvis nedlæggelser af skoler, reduktioner i det tjenestemandsansatte personale og pensioner, voksende gennemsnitsalder for de ansatte, etc.) og prognoseusikkerhed omkring afvandringstempoet antages på kort sigt at føre til vanskeligheder med at nedskære serviceapparatet i takt med befolkningsafvandringen.

Hvad angår centerkommunernes driftsudgifter må det a priori antages, at disse ligger på et generelt højere niveau i forhold til de øvrige kommuner. Dette begrundes særligt med den eksterne efterspørgsel, der fremkommer ved forbrug af kommunale ydelser af borgere, der har bopæl i centerkommunens tilstødende kommuner.

Investeringsniveauet kan opdeles i tre forhold. For det første vil der være tale om reinvesteringer til at opretholde det til enhver tid værende serviceapparat. Reinvesteringsniveauet må antages at være omvendt proportional med befolkningsvæksten, idet kravene til reinvesteringer typisk vil være større på ældre anlæg. For det andet vil den almindelige velstandsudvikling, lovgivning m.m.
medføre et stadigt større behov for kommunale investeringer. 0g endelig for det tredie vil anlægsprogrammerne være positivt korrelerede med befolkningstilvækst i kommunen. De tre forhold forventes tilsammen at føre til en stigning i investeringsaktiviteten med stigende befolkningstilvækst.

Disse sammenhænge er på en stærkt forenklet måde søgt illustreret i figur 5.2, som viser centrale træk af sammenhængen mellem udgiftsbehovene og befolkningsændringer.

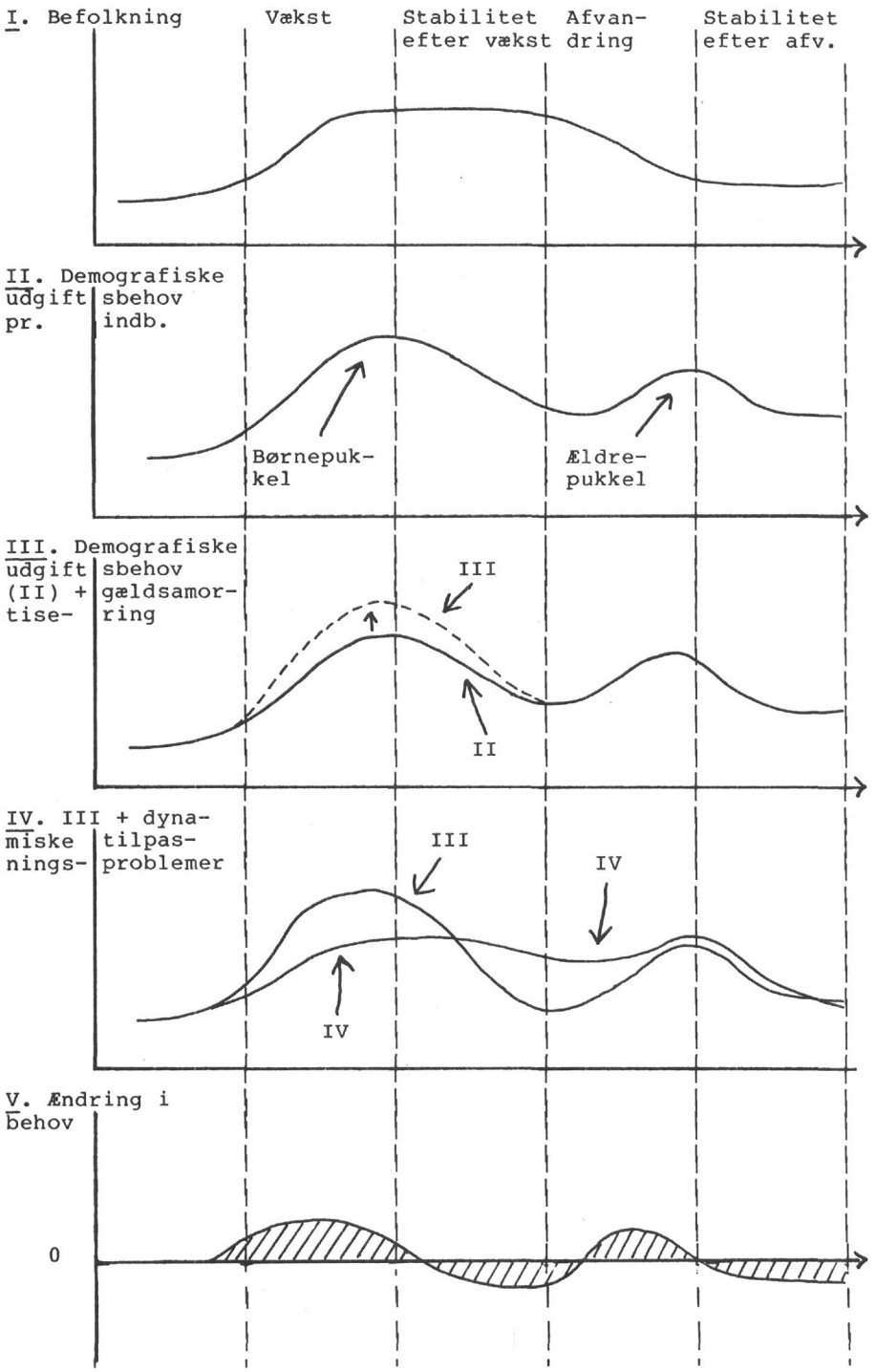
Udgangspunktet er fig. 5.2.1., som viser et tænkt befolkningsforløb i en given kommune.

Hertil svarer en udvikling i de "demografiske" udgiftsbehov som vist i fig. 5.2.II. Tages der herudover højde for de udgiftskrav, der følger af den betydelige (hovedsageligt lånefinansierede) anlægsaktivitet i vækstkommunerne, fås et forløb som vist i 5.2.III.

Som følge af de tidligere beskrevne dynamiske tilpasningsproblemer vil det faktiske "udgiftsforløb" ikke være sammenfaldende med figuren i 5.2.III. Den formodede virkning af tilpasningsproblemerne er søgt illustreret i fig. 5.2.IV.

Endelig er i fig. **5.2.V.** søgt illustreret ændringerne i de samlede udgiftsbehov i løbet af det skitserede befolknings-forløb. Disse ændringer kan således opfattes som ændringerne i "summen" af de **demografiske** udgiftsbehov, af de finansielle udgiftsbehov primært i forbindelse med den lånefinansierede anlægsaktivitet samt forskydningerne i udgiftsforløbet i konsekvens af dynamiske tilpasningsproblemer.

Figur 5.2. Sammenhængen mellem udgiftsbehov og befolkningsændrmg.



På trods af den stærkt forenklede fremstilling illustrerer figuren, at udgiftsforløbet for det første er bestemt af væsensforskellige forhold, og for det andet at forløbet kan variere stærkt i de forskellige "faser" af befolkningsudviklingen.

Dette har to vigtige implikationer:

for det første vanskeliggør det i betydeligt omfang empiriske analyser af befolkningsændringernes udgiftsmæssige konsekvenser, måske især på grund af manglende viden om de "dynamiske" forhold, og

for det andet - og i sammenhæng hermed - vil det næppe være muligt at beskrive de forskellige faser så tilstrækkeligt eksakt, at det muliggør en rimeligt tilfredsstillende korrektion af de kommunale udgiftsrammer.

Disse basale teoretiske og analysetekniske problemer må inddrages ved vurderingen af de nedenfor refererede analyseresultater.

5.2. Rammesystem og tilskudssystem.

Den vejledende udgiftsramme for kommunerne og de kommunale bloktilskud er beregnet ud fra forskellige principper.

For det første omfatter rammen de samlede udgifter, mens alene driftsudgifterne indgår i grundlaget for opgørelsen af udgiftsbehovet.

For det andet vedrører rammen ændringerne fra år til år, mens bloktilskuddet tilsigter at dække en del af det totale driftsudgiftsbehov i et givet år.

For det tredie tager rammeberegningen udgangspunkt i de faktiske (budgetterede) udgifter i et givet år, mens bloktilskudsfordelingen bygger på udgiftsbehovet. Udgiftsbehovet beregnes principielt således, at der ikke tages hensyn til den del af de faktiske udgifter, der skyldes en særligt høj/lav standard, særligt store/små ressourcer eller en specielt høj/lav effektivitet.

Heraf følger, at spørgsmålet om en given faktors påvirkning af den kommunale økonomi må formuleres på forskellig måde i henholdsvis rammesammenhæng og tilskudssammenhæng.

Hvis udgiftsrammen skal nuanceres, f.eks. efter befolkningsændringens størrelse, art og retning, må det principielt kunne påvises, at størrelsen af udgiftsændringen fra år til år afhænger af befolkningsændringen.

Hvis tilskuddet skal afhænge af, f.eks. hvilke ændringer der er sket i folketallet, må det kunne påvises, at det samlede (drifts)udgiftsbehov i et givet år ikke alene afhænger af befolkningens størrelse og sammensætning i samme år, men også af forandringer heri i forhold til tidligere år.

De principielle forskelle i ramme- og tilskudssystemerne er årsagen til, at analyserne foretages på forskelligt grundlag. I tilskudssammenhæng anvendes nettodriftsudgifterne, hvorimod drifts- og anlægsudgifterne danner grundlaget i udgiftsrammesystemet for kommunerne.

5.3. Udgiftsbehovsanalyser.

5.3.1. Grundlag og opstilling af nye grundmodeller.

De her foretagne statistiske analyser er foretaget efter præcis samme retningslinier, som beskrevet i betænkningens kapitel 10. Der er således lavet regressionsanalyser med henblik på at belyse den statistiske samvariation mellem de primærkommunale udgiftsgrupper og de udgiftsbehovskriterier, der hidtil har været inddraget i analyserne.

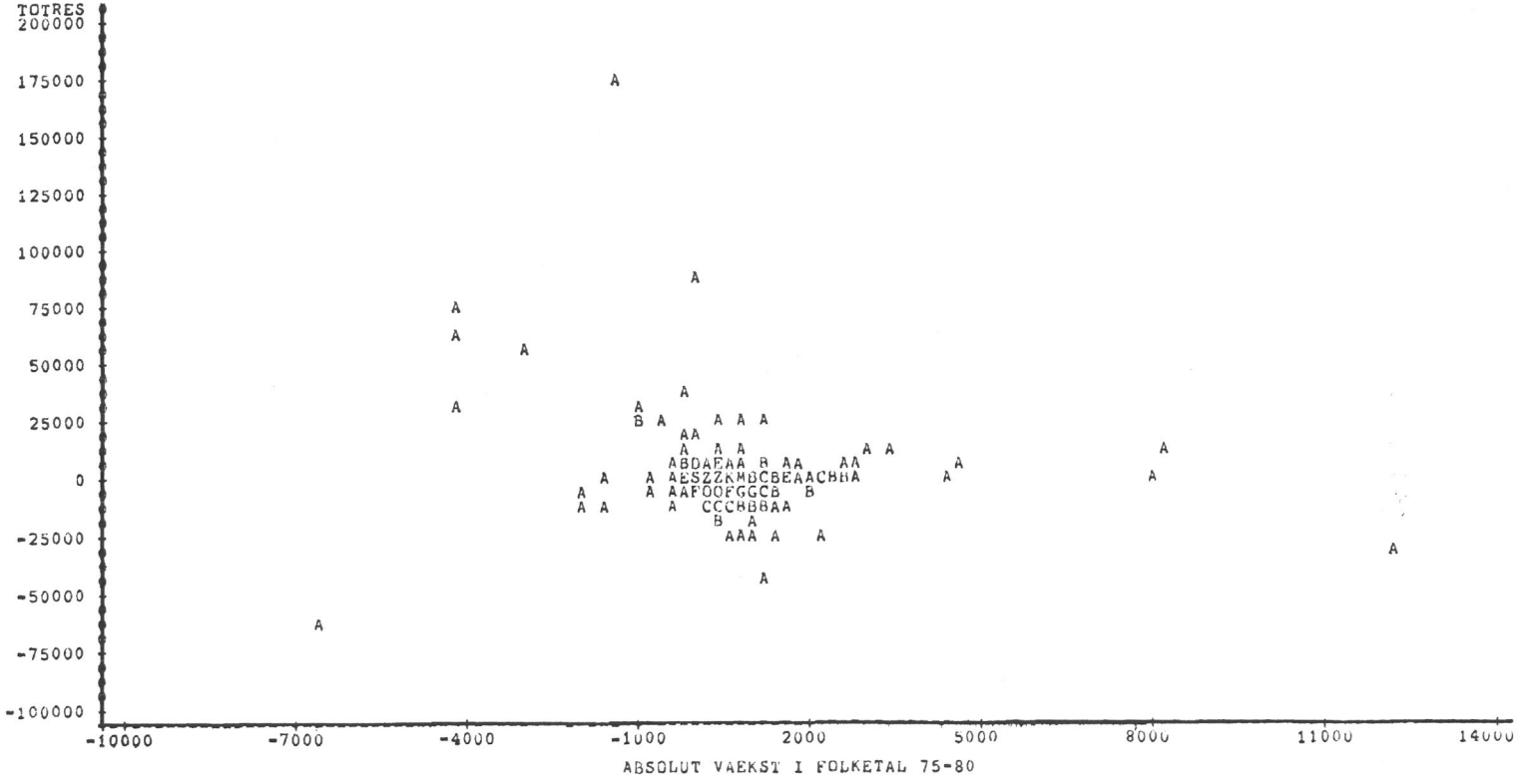
Resultatet heraf er en ny "grundmodel", som er identisk med den i afsnit 10.2 i betænkningen beskrevne. Denne nye grundmodel har herefter udgjort sammenligningsgrundlaget for analyserne af vækst, afvandring samt centerfunktion.

5.3.2. Residualanalyse.

Med udgangspunkt i den opstillede grundmodel er der for hvert udgiftsområde udregnet den uforklarede udgiftsvariation, dvs. den del af variationen i udgifterne, der ikke kan "forklares" af de inddragne udgiftsbehovsfaktorer (residualer). Summen af disse residualer vises i nedenstående figur 5.3.1., idet det må bemærkes, at der ikke ved beregningen af

de totale residualer er korrigeret for indkomsteffektens betydning for udgiftsomfanget på de områder, hvor denne effekt har kunnet påvises at have en betydning. De samlede residualer for hver kommune er grafisk sammenholdt med den absolutte befolkningsændring i perioden 1975 til 1980. Figuren kan bl.a. belyse den i kapitel 4 opstillede budgetrestriktionsteori, som i korthed går ud på, at de formodede udgiftsvariationer, der antages at kunne henføres til befolkningsforskydninger, ikke nødvendigvis kan findes på de enkelte udgiftsområder, men derimod på udgiftsomfanget totalt.

5.3.1. Variationen i de samlede residualer med væksten i folketallet 1975-80 (hele landet eksklusiv Københavns kommune).



NOTE: 5 OBS HIDDEN

Som det også fremgik af bilagets kapitel 3, er der forholdsvis færre kommuner med betydelige numeriske befolkningsforskydninger i slutningen af 1970'erne. For vækstkommunernes vedkommende fordeler residualerne sig tilfældigt, hvorimod der for afvandringskommunerne er en tendens til positive residualer, d.v.s. større faktiske udgifter end de beregnede normaludgifter. Dette kan dog også skyldes andre forhold som samvarierer med de absolutte befolkningsforskydninger og som ligesåvel kan være udgiftsbehovsskabende faktorer.

5.3.3. Tilrettelæggelse af regressionsanalyserne.

I bilagets kapitel 4 er det beskrevet, hvordan befolkningsforskydninger kan antages at påvirke udgiftsforholdene. De nævnte teorier skal her søges verificeret statistisk.

Der er opstillet to statistiske mål for en kommunes befolkningsforskydning. Det første er en opgørelse over hver enkelt kommunes ændring i det samlede folketal eller aldersopdelte folketal i perioden fra 1. januar 1975 til 1. januar 1980. Når der er valgt en så lang periode skyldes det dels, at tilfældige befolkningsforskydninger på kort sigt kan "sløre" de statistiske analyser, dels at der må antages en vis prognoseusikkerhed ved kommunernes udbud af ydelser på de enkelte områder. Ulempen ved den benyttede "lange" periode bliver en grovsortering af kommunerne ud fra den givne befolkningsforskydning i perioden, hvorved der ikke tages hensyn ti de mere langsigtede forløb i befolkningen og dennes sammensætning, som er beskrevet i bilagets kapitel 4 om kommunetyper. Ved opgørelsen af befolkningsændringerne - totalt eller inden for en aldersgruppe - er disse opgjort relativt. Der er således antaget en vis mulighed for trinvis udvikling i udgifterne - selv hvor der er tale om ydelser knyttet til et fast kapitalapparat. Først ved en overskridelse af disse tærskler udløses der ændringer i driftsudgiftsniveauet på de enkelte udgiftsområder.

På udgiftsområder, hvor der i betænkningens afsnit 10.2 blev opstillet statistisk tilfredsstillende sikre modeller, er tilrettelæggelsen af analyserne foretaget, således at der først er tilføjet variable for befolkningsudviklingen til de

nævnte modeller. Dernæst er analyserne foretaget for forskellige kommunetyper.

Dette gælder udgiftsområderne:

- kontanthjælp pr. 17-39-årige
- daginstitutioner pr. 0-6-årige
- døgninstitutioner pr. 0-20-årige
- folkeskolevæsen pr. 7-16-årige
- folkebiblioteker m.v. pr. indbygger
- vejvæsen pr. km. vej

5.3.4. Befolkningsforskydninger.

Udgangspunktet for de efterfølgende regressionsanalyser er en inddragelse af den relative befolkningsforskydning - enten totalt eller i en aldersgruppe - afhængig af hvilke befolkningsgrupper, der overvejende efterspørger de pågældende ydelser.

Man har således eksempelvis tilføjet den relative befolkningsforøgelse i aldersgruppen 7-16-årige som forklarende variabel i modellen, der forklarer udgiftsvariationer på folkeskoleområdet mellem kommunerne.

Udgift til folkeskolevæsen pr. 7-16-årige	= f	Andel børn af enlige forsørgere	, Skalaindkomst pr. indbygger	, Den relative bef.n.forskydn. i aldersgruppen 7-16-årige	

Analyserne er gennemført på hvert af de i afsnit 5.3.3 nævnte udgiftsområder. Der kan alene ved disse analyser påvises en signifikant sammenhæng mellem den relative befolkningsforskydning og udgifterne på folkeskoleområdet, hvor der er en negativ sammenhæng mellem udgiften til folkeskolevæsen og den relative ændring i aldersgruppen 7-16-årige (jfr. underbilag 4). Dette skulle således betyde, at jo højere væksten i den pågældende aldersgruppe er, jo lavere er udgiften. Traditionelle vækstkommuner skulle således have relativt lavere udgifter pr. skolebarn end kommuner med tilbagegang i antal børn i

den skolepligtige alder.

5.3.5. Bruttoflytning som social variabel.

Der har under udvalgsarbejdet været rejst tvivl om **det** rimelige i den ovenfor anvendte relative variabel for ændringer i enten befolkningsaldersgrupper eller befolkningstallet. Denne variabel dækker jo over såvel forandringer i kommunale folketal, som kan henføres til fødselsoverskuddet, som til nettoflytningerne. Navnlig har det været påpeget, at den relative bruttofraflytning kan opfattes som et mål for, hvor attraktive boligerne i vedkommende kommune er, og dermed som et indirekte mål for de sociale vilkår.

Derfor er der konstrueret forskellige mål for flytninger. Med udgangspunkt i Danmarks Statistiks opgørelse over bevægelser i kommunernes befolkning er der inddraget såvel en bruttoindflytningsvariabel som en bruttofraflytningsvariabel for både 1978 og 1979. Teoretisk kunne det antages, at kommunernes udgifter ville være bestemt af flytninger i året forud for det pågældende regnskabsår, hvis disse flyttevariable skulle være såkaldte sociale variable, som er begrundet i bilagets kapitel 4.

Ved forskellige analyser med de nævnte bruttoflytningsvariable på diverse udgiftsområder har man benyttet de ovenfor nævnte udgiftsrelationer. Hertil er føjet et eller flere mål for bruttoflytninger. Det må dog påpeges, at en stor samvariation mellem de benyttede variable har vanskeliggjort analyserne.

De benyttede variable har været følgende:

1. Antal bruttoudflytninger til ind- og udland i 1978 normeret med befolkningstallet.
2. Antal bruttoindflytninger til ind- og udland i 1978 normeret med befolkningstallet.
3. Samme størrelser som ovenfor blot for året 1979.

Diverse regressionsanalyser har været kørt med disse kriterier. Dels ved en tilføjelse til de allerede indgående kriterier, dels som en erstatning for det sociale kriterium, andel børn af enlige forsørgere. Analyserne har vist, at anvendelsen af andel bruttofraflyttere af det samlede befolkningstal har givet de bedste resultater omend disse harværet ret beskedne.

For så vidt angår analyserne, hvor andel bruttofraflyttere i 1978 tilføjes til de allerede indgåede kriterier, er der kun rimelige resultater på daginstitutionsområdet og tildels folkebiblioteksområdet. Kommuner med en høj fraflytningsandel har således højere udgifter pr. 0-6-årige end kommuner med en lav fraflytningsandel. Tilføjelsen i den samlede "forklaringsgrad" er dog beskeden.

Tilføjelsen af denne sociale variabel på folkebiblioteksområdet giver kun en beskeden forøgelse af den samlede forklaringsgrad, ligesom signifikansen af koefficienten er utilstrækkelig.

En sammenfatning af de foreløbige analyser for samtlige kommuner under ét munder ud i <u>få afgørende og klare sammenhænge.</u> Dette kunne i sig selv tyde på, at analyserne må gribes an på en anden måde.

Hertil kommer, at de teoretiske overvejelser i bilagets kapitel 4 sandsynliggør, at sammenhængen mellem befolkningsændring og udgift afhænger af kommunetypen.

5.3.6. Kommunetyper.

Det er derfor forsøgt at splitte analyserne op på de 3 kommunetyper:

- vækstkommuner
- afvandringskommuner
- centerkommuner

Vækstkommuner er i denne sammenhæng defineret som de kommuner, hvor befolkningsændringen i perioden 1.januar 1975 til 1. januar 1980 har oversteget 5 pct. Tilbagegangskommuner er alle kommuner, hvor befolkningsændringen i perioden har været negativ. Den første gruppe består af 120 kommuner og den anden af 52. Der er således en stor gruppe, som kan betegnes stagnationskommuner, og hvor befolkningsændringer må antages ikke at spille nogen særlig rolle i betragtning af den generelle befolkningsudvikling i landet som helhed. Centerkommunerne er anført i underbilag 1. Hertil er der dogmedtaget Københavns, Frederiksberg, Hillerød, Helsingør, Roskilde og Køge kommuner fra hovedstadsområdet.

De efterfølgende analyser på de enkelte udgiftsområder foretages ved hjælp af de såkaldte dummier, hvorved man stati-

stisk kan afsløre, om de pågældende kommunetyper som gruppe betegnet har nogle fælles kendetegn.

5.3.6.1. Vækstkommuner.

Analyserne er foretaget ved, at der til de oprindelige funktionsformer er tilføjet en ren **vækstkommunedummy.**

Ved en sammenligning med de oprindelige funktioner (uden dummier og vækstvariable) viser analyseresultaterne ingen nævneværdig merforklaring af udgiftsvariationerne. Tillige er koefficienterne til dummyvariablene i de fleste tilfælde insignifikant. Undtagelserne herfra er dels daginstitutioner pr. 0-6-årige og dels folkebiblioteker pr. indbygger, uden at de statistiske sammenhænge er særligt markante.

For vækstkommunerne ligger udgifterne til daginstitutioner generelt over gennemsnittet, hvilket kan forklares ved den overvejende andel unge tilflyttere med en høj erhvervsfrekvens blandt kvinderne. Efterspørgslen efter daginstitutioner og dagpleje bliver derfor stor. Omvendt ligger vækstkommunernes udgifter til folkebiblioteker under gennemsnittet. Forklaringen herpå må søges i en kombination af, at udbygningen på dette område nedprioriteres til fordel for daginstitutioner og/eller udskydes, hvis det finansielle grundlag mangler - jfr. bilagets kapitel 4 om udgiftspres.

5.3.6.2. Afvandringskommuner.

Analyserne er kørt parallelt med dem, der er beskrevet for vækstkommunerne.

Analyserne viser også her generelt, at en tilføjelse af afvandringsdummy ikke giver særlige forbedringer af den samlede forklaringsværdi.

Derimod giver afvandringsdummien et systematisk - men ringe statistisk - positivt koefficientsskøn for udgiftsområderne kontanthjælp, daginstitutioner og vejvæsen. Afvandringskommunernes udgifter på de nævnte områder er således større end gennemsnittet af kommunerne, omend det er med en ringe statistisk pålidelighed. Folkeskoleområdet giver derimod et klart statistisk belæg for at fremhæve afvandringskommunernes relativt større udgifter. Forklaringen på dette må enten søges i en langsom servicestigning, der er en følge af fraflytningen

af skoleelever, eller/og af den relative stigning i de faste omkostninger pr. elev ved opretholdelsen af et skoleapparat, som kun trinvist kan nedtrappes. En voksende gennemsnitlig anciennitet hos lærerne påfører tillige afvandringskommunerne særlige udgifter.

Generelt kan det derfor konkluderes, at afvandringskommuner i gennemsnit har højere udgifter til folkeskolevæsen end andre kommuner, når der er korrigeret for udgiftsvirkningen af antallet af enlige forsørgere og indkomsteffekten.

5.3.6.3. Centerkommuner.

I underbilag 1. er centerkommunerne uden for hovedstadsområdet angivet. Hertil er det valgt at tilføje kommunerne København, Frederiksberg, Hillerød, Helsingør, Roskilde og Køge fra hovedstadsområdet.

Det generelle billede for centerkommuneanalyserne er, at disse har relativt lave udgifter på en række udgiftsområder. Koefficientsskønnene er dog statistisk noget usikre. Kun hvad angår daginstitutions- og folkeskoleområdet kan der fæstes nogen lid til resultaterne, som altså viser, at denne kommunegruppe har relativt små udgifter, når der er taget hensyn til de sociale forhold samt indkomstforhold. Derimod er der en tendens til højere udgifter på døgninstitutionsområdet. Forøgelsen af den samlede forklaringsgrad er dog lille ved at tilføje en **centerkommunedummy.**

5.3.6.4. Sammenfatning.

De foretagne analyser giver et generelt indtryk af, at tilføjelsen af et dynamisk element til grundmodellerne ikke tilfører disse noget afgørende nyt. Dog er afvandringskommunernes folkeskoleudgifter højere end for andre kommuners vedkommende. Endvidere er der en tendens til højere døgninstitutionsudgifter i centerkommuner.

5.3.7. Regressionsanalyser for kommuner i hovedstadsområdet.

I betænkning 855 foretog man analyser af primærkommunernes udgiftsforhold i hovedstadsområdet ud fra de for hele landet konstaterede sammenhænge. Man påpegede, at der var tale om visse statistiske forskelle i forhold til de tilsvarende ana-

lyser for hele landet. Dels var der forskelle i den samlede forklaringsgrad, dels viste visse kriterier ikke samme statistiske samvariation i analyserne for hovedstadsområdet. Man valgte på denne baggrund ikke at benytte kriteriet skalaindkomst pr. indbygger i relation til kommunernes udgift til daginstitutioner m.v. pr. 0-6-årige og til vejvæsen pr. km. vej.

Det statistiske grundlag for regressionsanalyserne er det samme, som er benyttet ved de tilsvarende analyser for hele landet.

5.3.8. Genkøring af analyserne.

Som udgangspunkt for analyserne i hovedstadsområdet er der foretaget en genkøring af samtlige udgiftsområder med de kriterier, som er benyttet i landsanalyserne.

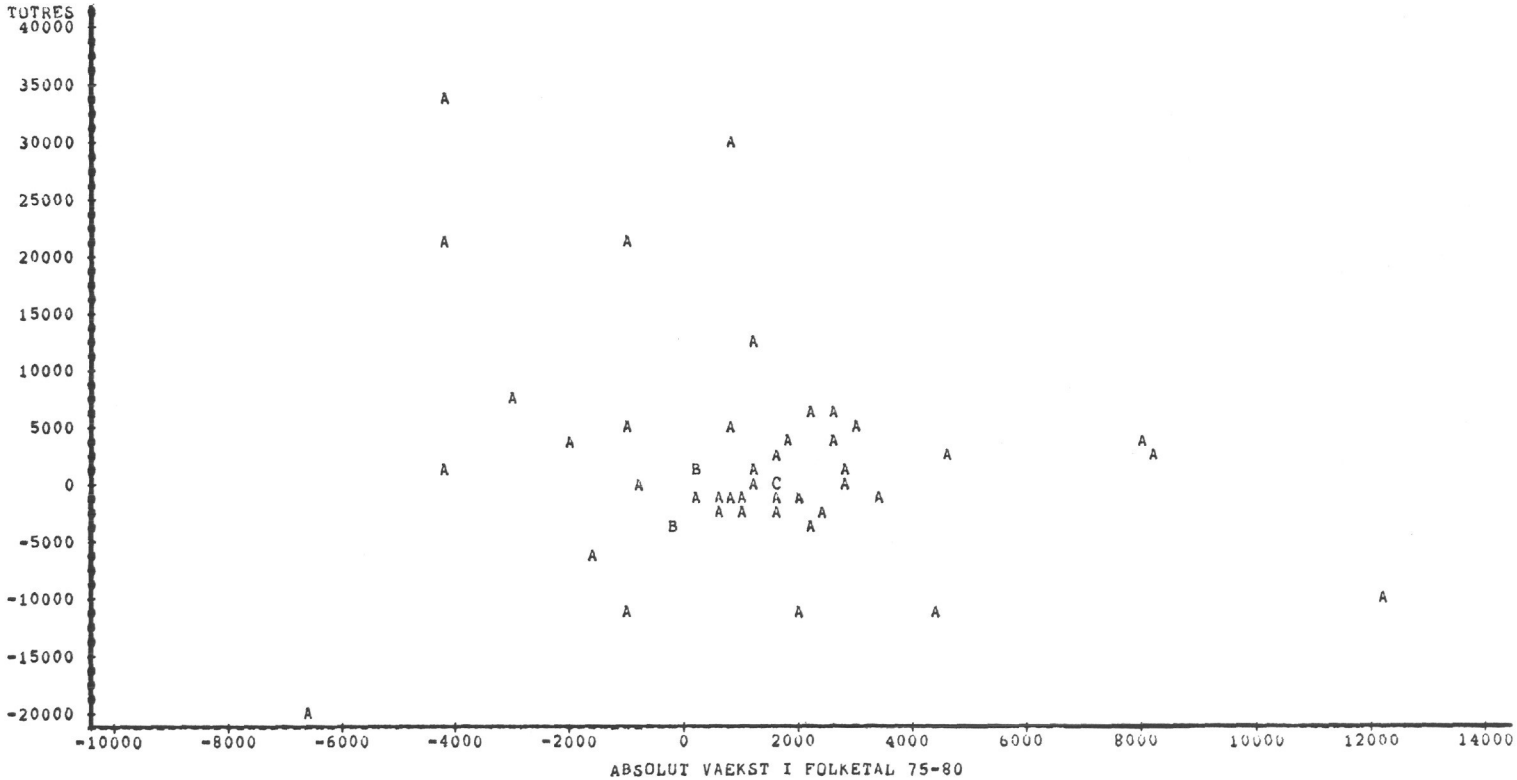
Det skal hertil bemærkes, at den indkomstbetingede efterspørgsel statistisk kan påvises i langt ringere grad end i analyserne af alle landets kommuner. Således er skalaindkomst pr. indbygger udeladt på udgiftsområderne døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge samt folkeskolevæsen. Dette skyldes uden tvivl, at indkomstudsvingene kommunerne imellem er langt mindre i hovedstadsområdet. Denne konklusion nåede man også til i betænkning 855.

Derudover har det været nødvendigt at udelade det ny boligkriterie som forklarende variabel til kommunernes udgifter til døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge, idet der ikke har kunnet påvises en klar statistisk sammenhæng i hovedstadsområdet.

5.3.9. Residualanalyse.

Der er udarbejdet et tilsvarende diagram for de samlede residualer for hovedstadsområdets kommuner som vist i afsnit 5.3.2. for hele landet. Resultaterne heraf vises i figur 5.3.2.

Fig. 5.3.2. Variationen i de samlede residualer med væksten i folketallet 1975-80 (hovedstadskommunerne eksklusiv Københavns kommune).



Også for hovedstadsområdets kommuner synes der at være en tendens til, at afvandringskommuner har højere faktiske udgifter end det normaludgiftsmodellen fører til. Der er dog kun tale om ret få kommuner, som i særlig grad hører til denne kategori, hvorimod en række øvrige afvandringskommuner ikke afviger væsentligt fra det, modellerne skulle tilsige. Der kan måske derfor være tale om, at befolkningsvækstvariablen kun er en "pseudo-variabel" for andre udgiftsbehovsbetingende forhold.

På basis af disse relativt begrænsede undersøgelser kan der således ikke påvises klare udgiftsvariationer i kommuner med befolkningsvækst og -afvandring, som tyder på, at disse typer kommuner skulle være undergivet den såkaldte budgetrestriktions teori. På den anden side kan teorien heller ikke afvises alene på dette grundlag. Udvalget har derfor fortsat sine analyser for eventuelt at kunne afdække udgiftsvariationer, som kan begrundes af befolkningsændringer i hovedstadsområdet. Det er valgt at analysere de enkelte udgiftsområder, hvorpå der i betænkning 855 blev opstillet egentlige modeller til beskrivelse af udgiftsvariationer mellem kommunerne.

5.3.10. Befolkningsforskydninger.

Variablen befolkningsforskydning er defineret som den relative befolkningsændring i perioden 1. januar 1975 til 1. januar 1980.

Generelt er der tale om mindre signifikante koefficienter til denne vækstvariabel på de fleste områder. Dog spiller variablen en vis rolle på kontanthjælps-, folkeskole- og vejområdet, herunder dog især på folkeskoleområdet (jfr. underbilag 4). Koefficienten til kontanthjælp er positiv, hvilket betyder, at kommuner med vækst har relativt høje udgifter på dette område i forhold til afvandringskommuner. Derimod er udgifterne på de to øvrige områder lavere i vækstkommuner end afvandringskommuner. Disse forhold afspejles i de statistiske analyser, efter at der er taget højde for den sociale variabel og indkomsteffekten.

5.3.11. Bruttoflytning som social variabel.

Forklaring af denne variabels statistiske opgørelse samt begrundelse for dens anvendelse i analyserne er angivet i af-

snit 5.2.5. Analyserne viser klart, at der for hovedstadsområdets vedkommende alene er særlige forhold på kontanthjælpsområdet.

Analyserne viser en klar sammenhæng mellem kontanthjælpsudgifter og kommuner med en høj flyttefrekvens. Man må i den forbindelse være opmærksom på en høj samvariation mellem de to anvendte flyttevariable, som vanskeliggør fortolkningen af resultaterne. Hvis de teoretiske overvejelser i bilagets kapitel 4 holder stik, hvorefter det er ressourcestærke befolkningsgrupper, som dominerer blandt flyttere, er der grund til at antage to forhold. Det ene er en "ophobning" af mindre ressourcestærke befolkningsgrupper i kommuner med mange fraflyttere, og den anden er et relativt stort træk på kommunale ydelser, som de mange tilflyttere efterspørger. Der tænkes her især på udgifter til daginstitutioner og folkeskolevæsen.

5.3.12. Kommunetyper.

Som følge af det teoretiske oplæg har det været naturligt at foretage analyser på hver af de tre kommunetyper - vækst-, afvandrings- og centerkommuner - ved hjælp af en indførelse af dummyvariable. Der er sket en ændring af vækstkommunedefinitionen i hovedstadsområdet, idet disse omfatter alle kommuner, som i femårsperioden 1975 til 1980 har haft befolkningstilvækst.

5.3.12.1. Vækstkommuner.

Analyserne er tilrettelagt således, at der til de oprindelige modeller er tilføjet en vækstkommunedummy multipliceret med den relative befolkningstilvækst.

På folkeskole- og vejområderne viser det sig, at vækstkommunerne har relativt lave udgifter, hvorimod der ikke kan siges noget på de øvrige udgiftsområder.

5.3.12.2. Afvandringskommuner.

Som konsekvens af omdefineringen af vækstkommunedummien giver de statistiske analyser i hovedstadsområdet de modsatte resultater for så vidt angår afvandringskommuner. Folkeskole-

og vejvæsen-udgifterne er derfor relativt høje i afvandrings-kommuner.

De høje udgifter til folkeskolevæsen kan skyldes tilpasningsproblemer til faldende elevtal, relativt voksende faste omkostninger og en relativ høj gennemsnitlig anciennitet hos lærerne (analyseresultaterne for dette område er angivet i underbilag 4). For vejudgifterne kan det høje niveau søges i relativt voksende faste omkostninger.

5.3.12.3. Centerkommuner.

Centerkommuner i hovedstadsområdet er begrænset til Københavns, Frederiksberg, Hillerød, Helsingør, Roskilde og Køge kommuner.

Det eneste udgiftsområde, hvor disse centerkommuner har afvigende udgifter i forhold til de øvrige kommuner i hovedstadsområdet, er døgninstitutioner pr. 0-20-årige (jfr. underbilag 4). Udgifterne på dette område er relativt mere belastende for centerkommunerne, omend den statistiske signifikans er lille.

5.3.12.4. Sammenfatning.

Analyserne af udgiftsvariationer for kommunerne i hovedstadsområdet bekræfter i vid udstrækning de oprindelige modellers stabilitet.

På de udgiftsområder, hvor der tidligere har kunnet opstilles stabile udgiftsmodeller, er de vigtigste tilføjelser følgende.

Afvandringskommunernes høje udgifter til folkeskolevæsen er helt markant, ligesom man statistisk finder, at stærk afvandring medfører særligt høje folkeskoleudgifter. Centerkommuner har større udgifter til døgninstitutioner, omend der er knyttet mindre statistisk pålidelighed hertil.

Derudover har afvandringskommuner højere udgifter til vejvæsen, hvilket må tilskrives de relativt voksende faste omkostninger.

Med undtagelse af afvandringskommunernes folkeskoleudgifter er de statistiske sammenhænge af de undersøgte forhold ikke af markant betydning. I sammenligning med resultaterne for alle landets kommuner er der en god overensstemmelse. Man kan dog afdække visse mindre væsentlige forhold for centerkommuner

og afvandringskommuner i analyserne for hovedstadsområdet, som ikke viser sig i landsanalyserne.

5.3.13. Eksterne udgifter i centerkommuner,

I bilagets kapitel 4 opstilledes en antagelse om, at borgere, der ikke er bosiddende i centerkommuner og derfor heller ikke er indkomstskattepligtig til denne kommune, i en vis udstrækning benytter sig af kommunale faciliteter, hvorved centerkommunen påføres særligt høje udgifter. Sådanne "mellemkommunale forbrug" forekommer selvfølgelig i alle kommuner, men det er her af særlig interesse, om dette "mellemkommunale forbrug" er særligt udpræget i centerkommuner.

Et andet aspekt af samme problemstilling er, om en kommune qua sin position som centerkommune tiltrækker visse befolkningsgrupper, der er særligt udgiftskrævende.

I tabel 5.3.1. er de nævnte forhold belyst ud fra henholdsvis udgifter til vejvæsen og kulturel virksomhed (museer, biografer, teatre, musik m.m.) og udgifter til bekæmpelse af narkotikamisbrug.

Tabel 5.3.1 . **Primærkommunale** udgifter pr. indbygger i 1979 på udgiftsområder med relativt mange udenbys brugere.

Kommunetype / Område	Vejvæsen	Kulturel virksomhed	Bekæmpelse af narkotikamisbrug
	kr		
Københavns og Frederiksberg kommuner	156,16	11,97	20,69
Hovedstadens forstæder	392,15	44,90	5,92
Kommuner i NØS med over 10.000 indb.	367,99	46,72	4,75
Øvrige kommuner i NØS	384,83	38,40	0,00
Bykommuner med over 100.000 indbyggere	235,72	83,8	13,82
Bykommuner med 40.000 til 100.000 indbyggere	260,28	51,02	9,77
Bykommuner med 20.000 til 40.000 indbyggere	295,99	49,78	1,90
Bykommuner med 10.000 til 20.000 indbyggere	342,75	37,46	2,00
Landkommuner med over 50% af befolkningen i byer	447,86	36,08	0,03
Landkommuner med 33,3-50% af befolkningen i byer	426,96	24,85	0,95
Landkommuner med under 33% af befolkningen i byer	477,72	23,97	0,49
Landkommuner uden bymæssig bebyggelse	471,78	12,04	0,36
Hele landet	185,59	16,61	6,13

Note: Københavns og Frederiksberg kommuners udgifter er opgjort excl. amtskommunale andele.
NØS: kommuner i hovedstadsområdet.

Det fremgår, at vejudgiften pr. indbygger er større, jo

mindre kommunen er.[1] Da de fleste centerkommuner, uanset definition, hører til blandt de større kommuner, er der ingen grund til at antage, at de har specielt store vejudgifter. Det må dog her bemærkes, at der ligger en finansiel byrde på centerkommunerne i og med, at bloktilskuddet beregnes pr. km. vej, således at de vejudgifter, der betales over kommuneskatten, kan være relativt store i centerkommuner med et lille antal km. vej.

Udgifterne til de nævnte kulturelle foranstaltninger er størst i de store provinsbyer og mindst i København/Frederiksberg. Uden for hovedstadsområdet er udgiften i almindelighed større, jo større kommunen er. Udgiftsniveauet er dog under alle omstændigheder beskedent.

Af tabellens sidste søjle fremgår det tydeligt, at de større bykommuner samt Københavns og Frederiksberg kommuner har et markant højere udgiftsniveau i forhold til de øvrige kommuner til bekæmpelse af narkotikamisbrug. Det må dog påpeges, at der er tale om et relativt beskedent udgiftsområde.

Tabel 5.3.1. giver således ikke grundlag for at antage, at funktionen som "servicecenter" eller "arbejdspladscenter" giver nogen kraftig belastning af den kommunale økonomi. Hertil kommer, at funktionen som "arbejdspladscenter" under normale omstændigheder vil kunne indebære særlige indtægter (dækningsafgift, selskabsskat).

5.4. Drifts- og anlægsudgiftsanalyser.

5.4.1. Rammebelagte udgifter.

Af afsnit 2.2.2. om udgiftsrammerne fremgik den maksimale reale stigning i de kommunale drifts- og anlægsudgifter, som regeringen har henstillet til kommunerne at følge ved budgetvedtagelserne i 1980, 1981 og 1982. Der blev endvidere peget på en række forhold, der kunne begrunde en afvigelse fra den generelt fastsatte udgiftsramme i den enkelte kommune. Et af disse forhold var befolkningsudviklingen. Til belysning af

[1]) Dette er uddybet i betænkningens afsnit 10.7, hvori det påvises, at vejudgifterne opgjort pr. km. vej udviser en væsentlig større variation end udgifterne pr. indbygger.

dennes betydning for udgiftsudviklingen i årene 1980 til 1982 er den årlige reale stigning i de rammebelagte bruttodriftsudgifter opgjort i tabel 5.3.2. Realvæksten er opgjort efter befolkningsvæksten i anden halvdel af 1970'erne.

Tabel 5.4.1. Kommunernes budgetterede realvækst i rammebelagte bruttodriftsudgifter fordelt efter kommunernes befolkningsvækst 1975-1980.

	Vækst i bruttodriftsudgifter		
Kommuner med:	1979-80	1980-81	1981-82
	pct.		
5% < v	7,6	5,0	3,9
1,5% < v < 5%	7,4	4,5	3,8
-1,5% < v ≤ 1,5%	5,9	4,0	3,9
- 5% < v ≤ -1,5%	7,0	3,6	3,9
v ≤ -5%	2,7	2,9	2,4

v • vækst i kommunens samlede folketal 1975-80.

Det fremgår, at udgiftsvæksten typisk har været højere i vækstkommuner end i kommuner med faldende folketal. Dette forhold har dog stadig mindre betydning mod slutningen af perioden, hvor kun udgiftsvæksten i kommuner med et markant fald i folketallet ligger noget under udgiftsvæksten i de øvrige kommunegrupper.

Denne udvikling er i overensstemmelse med den, der blev påvist i kapitel 3, som viste et klart fald i antallet af kommuner, der kan karakteriseres som høj-vækstkommuner. Man har kunnet konstatere en tilsvarende udvikling i antallet af afvandringskommuner.

Hertil kommer, at rammehenstillingerne i sig selv har begrænset det mulige variationsområde for realvæksten. Vækstkommunerne har i øvrigt haft de bedste muligheder for at nedskære anlægsaktiviteten, hvilket også fremgår af den følgende tabel.

Tabel 5.4.2. Kommunernes budgetterede realvækst i rammebelagte bruttoanlægsudgifter fordelt efter kommunernes befolkningsvækst 1975-1980.

Kommuner med:	Vækst i bruttoanlægsudgifter 1979-80	1980-81	1981-82
	pct.		
5% < v	-31,6	-32,9	-23,7
1,5% < v < 5%	-18,2	-18,3	-25,2
-1,5% < v < 1,5%	-19,0	- 3,2	-15,9
- 5% < v < -1,5%	-16,8	- 2,6	-20,7
v < -5%	-10,0	-10,7	-13,7

v = vækst i kommunens samlede folketal 1975-80.

Vækstkommunernes meget stærke beskæring af anlægsaktiviteten i 1980 og 1981 afdæmpes i 1982, hvor faldet i store træk svarer til gennemsnittet. Det har således tilsyneladende været muligt for vækstkommunerne at beskære anlægsudgifterne så kraftigt, at det har været muligt at forøge driftsudgifterne svarende til befolkningsforøgelsen.

Forklaringen synes derfor at være, at vækstkommunerne har haft de største anlægsudgifter, hvorfor de har haft mest at spare på, da der blev stillet krav om begrænset udgiftsvækst.

Den viste reaktion i vækstkommunerne på indførelsen af udgiftsrammer kan dog ikke tolkes derhen, at det ikke vil være nødvendigt at korrigere udgiftsrammerne for befolkningsudviklingen. Tværtimod vil dette fremover være af endnu større betydning, idet det ikke kan forventes, at det vil være muligt at nedskære anlægsbudgetterne yderligere i vækstkommunerne. For afvandringskommunernes vedkommende er der som nævnt i bilagets kapitel 4 vanskeligheder med at tilpasse driftsudgifterne til det faldende folketal. Dette kan skyldes lovgivningsmæssige forhold, men også prognoseusikkerhed og andre tilpasningsvanskeligheder spiller en rolle.

5.4.2. Analyse af budgetrestriktion.

De foretagne driftsudgiftsanalyser i afsnit 5.2. forudsætter, at driftsudgifterne på et enkelt område kan analyseres uafhængigt af de samlede udgifter.

Det kan imidlertid antages, at vækstkommunerne på grund af store anlægsudgifter nødsages til at begrænse stigningen i driftsudgifterne.

Det er derfor undersøgt, om der er en sammenhæng mellem de samlede driftsudgifter og de samlede anlægsudgifter.

Følgende variable er anvendt:

u_d : Bruttodriftsudgifter

u_{dp}: Bruttodriftsudgifter, excl. pensioner m.v.

b : Samlet befolkning

u_a : Bruttoanlægsudgifter

Det er herefter ved hjælp af en lang række regressionsanalyser undersøgt, om der er en sammenhæng mellem niveauet for driftsudgifterne og anlægsudgifterne - begge målt pr. indbygger.

Blandt resultaterne skal nævnes:

$$\frac{u_d^{79}}{b^{79}} = 14{,}893 - \underset{(-\,1{,}03)}{0{,}144} \cdot \frac{u_a^{79}}{b^{79}} \qquad R^2 = 0{,}0039$$

$$\frac{u_{dp}^{79}}{b^{79}} = 9{,}149 + \underset{(1{,}974)}{0{,}245} \frac{u_a^{79}}{b^{79}} \qquad R^2 = 0{,}0039$$

For begge ligningers vedkommende er sammenhængen overordentlig svag. Hertil kommer, at det kun er de samlede driftsudgifter, der udviser den ventede negative sammenhæng med anlægsudgifterne.

Når de 100% statsfinansierede udgifter fragår, er sammenhængen imidlertid (svagt) positiv.

Den mest rimelige forklaring herpå er, at kommuner med store anlægsudgifter samtidigt har en befolkning, hvis driftsudgiftsbehov er stort, måske på grund af aldersfordelingen. I alt fald har virkningen af budgetrestriktionen ikke kunnet på-

vises ved denne undersøgelse.

5.4.3. Analyser af udgiftsændringer fra år til år.

De vejledende udgiftsrammer for de kommunale budgetter beregnes, jfr. bilagets kapitel 2, som en procentvis tilvækst til udgifterne i et givet basisår.

Det er derfor fundet rimeligt at undersøge, om der er nogen sammenhæng mellem ændringen i driftsudgifterne fra år til år og ændringen i folketallet.

I overensstemmelse med rammecirkulærets formulering er den relative udgiftsændring analyseret.

Variabiene er:

u_d = Bruttodriftsudgifter

u_{dp} = Bruttodriftsudgifter, excl. pensioner og børnetilskud

b = Folketal

Blandt de foretagne regressionsanalyser skal fremhæves følgende resultater:

$$\frac{u_d^{79}}{u_d^{75}} = 0{,}8195 + \underset{(9{,}58)}{0{,}9446} \cdot \frac{b^{79}}{b^{75}} \quad (R^2 = 0{,}2517)$$

$$\frac{u_{dp}^{79}}{u_{dp}^{75}} = 1{,}0937 + \underset{(5{,}32)}{0{,}8056} \cdot \frac{b^{79}}{b^{75}} \quad (R^2 = 0{,}0938)$$

Der er en begrænset, men klar, sammenhæng i den ventede retning.

Dog er sammenhængen mindre tydelig for bruttodriftsudgifter excl. pensioner og børnetilskud, netop den størrelse der indgår i rammeopgørelsen.

Forklaringen kan bl.a. være, at de lovbundne ydelser umiddelbart tilpasser sig folketallet, mens de øvrige ydelser først tilpasses med en vis forsinkelse.

Med henblik på en nærmere belysning af dette spørgsmål er ændringen i udgiften, regnet pr. indbyger, analyseret som en funktion af den relative befolkningsændring.

Resultaterne er:

$$\frac{(u_d)^{75-79}}{b} = 16{,}655 - \underset{(-9{,}50)}{10{,}027} \cdot \frac{b^{79}}{b^{75}} \qquad R^2 = 0{,}2483$$

$$\frac{(u_{dp})^{75-79}}{b} = 9{,}5198 - \underset{(-5{,}00)}{4{,}8840} \cdot \frac{b^{79}}{b^{75}} \qquad R^2 = 0{,}0838$$

Det ses, at den relative udgiftsændring er mindre, jo større den relative befolkningsændring er. Også denne sammenhæng er imidlertid stærkest for de samlede driftsudgifter, hvilket helt harmonerer med, at disse tilsyneladende tilpasser sig ændringer i folketallet hurtigere end bruttodriftsudgifterne, excl. pensioner og børnetilskud.

5.4.4. Sammenfatning.

Det er som nævnt i afsnit 5.1 yderst vanskeligt at belyse de forhold, der forventes at bestemme udgiftsændringer fra år til år. De opstillede hypoteser kan - måske bl.a. af denne grund - ikke entydigt bekræftes ved de her foretagne analyser, hvis resultater kan opsummeres på følgende måde.

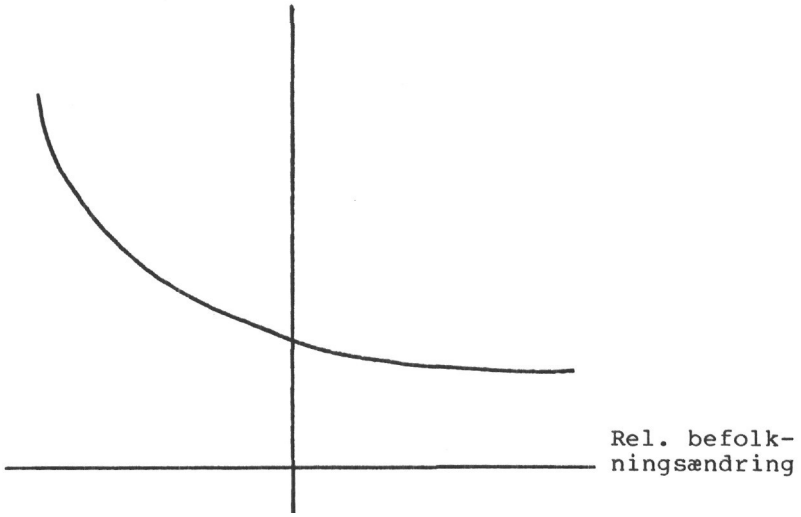
Analyserne af udgiftsforløb har for det første vist en svag sammenhæng mellem relativ udgiftsændring og relativ befolkningsændring. For det andet er der en tendens til, at udgiftsændringen pr. indbygger er mindre, jo større væksten er. For det tredie har vækstkommunerne under ét haft en langsommere vækst i udgiften pr. indbygger end gennemsnittet, mens afvandringskommunerne modsat har haft en kraftigere vækst i udgifterne pr. indbygger.

Kapitel 6. Sammenfatning og konklusioner.

6.1 Udgiftsniveau.

Tages der udgangspunkt i den uforklarede variation i normaludgiftsmodellen - d.v.s. i forskellen mellem kommunens faktiske udgift og den udgift, der "forudsiges" af modellen - er der tilsyneladende en negativ sammenhæng mellem driftsudgiftsniveauet og den relative befolkningsændring som skitseret i figur 6.1.

Figur 6.1. Uforklaret restvariation i nbrmaludgiftsmodellen.



Det synes således umiddelbart påvist, at befolkningsforskydninger påvirker udgiftsniveauet. På den anden side kan denne sammenhæng kun i meget få tilfælde påvises på de enkelte udgiftsområder, der er undersøgt i kapitel 5.

For vækstkommunernes vedkommende er der meget små forskelle mellem driftsudgiftsniveauerne på de enkelte udgiftsområder og de dertil hørende gennemsnitlige niveauer. En samlet vurdering må derfor munde ud i, at forskellen mellem en vækstkommune og en gennemsnitskommune i henseende til driftsudgif-

ter er lille. Derimod kan det konstateres, at vækstkommunerne har væsentligt højere bruttoanlægsudgifter end gennemsnitskommunen.

Afvandringskommunerne har i almindelighed et højere udgiftsniveau, som det er antydet i figur 6.1. Dette gælder især på folkeskoleområdet. Tendensen til højere udgifter i afvandringskommuner er særlig markant i hovedstadsområdet. Med hensyn til anlægsudgifternes størrelse tyder undersøgelserne på, at afvandringskommunernes anlægsudgifter er lavere end gennemsnittet.

Endelig viser undersøgelserne af centerkommunernes økonomiske forhold, at disse i et vist omfang er kendetegnet ved særlige sociale forhold, som imidlertid kun har kunnet påvises på udgifterne til døgninstitutioner. Derudover tyder undersøgelserne på, at der på visse begrænsede udgiftsområder er tale om, at borgere fra andre kommuner "trækker" på centerkommunens serviceudbud, uden at disse sammenhænge dog klart har kunnet påvises.

6.2. Udgiftsændringer.

Det er vanskeligt direkte at belyse de forhold, som bestemmer ændringen i udgifterne.

Analysen af sammenhængen mellem relativ driftsudgiftsændring og relativ befolkningsændring fra et år til et andet viser dog som ventet en positiv tendens.

Herudover må spørgsmålet om befolkningsændringernes indflydelse på udgiftsændringer besvares ved induktion fra de ovenfor beskrevne hypoteser snarere end deduktion fra empiriske data.

Hvordan vækstraten kan tænkes at påvirke udgiftsniveauet vil afhænge af, hvilken af følgende 6 kommunetyper, der er tale om:

1) Vækstkommuner i accelerende vækst.
2) Vækstkommuner i stabil vækst.
3) Vækstkommuner i aftagende vækst.
4) Afvandringskommuner med accelerende afvandring.
5) Afvandringskommuner med jævn afvandring.
6) Afvandringskommuner med aftagende afvandring.

Ad 1). Vækstkommuner med accelerende vækst vil have stærkt voksende anlægsudgifter, mens driftsudgifterne pr. indbygger vil blive presset ned, bl.a. som følge af prognoseusikkerhed (som tidligere påvist er der dog aktuelt ingen kommuner i denne gruppe).

Da investeringerne i sådanne kommuner kan udc,øre over 20 pct. af totaludgifterne, må de samlede udgifter pr. indbygger formodes at være i kraftig vækst.

Ad 2). Investeringerne vil i kommuner med jævn vækst ligge på et stabilt niveau pr. indbygger, mens driftsudgifterne pr. indbygger også for disse kommuner kan være presset sammenlignet med gennemsnitskommunen.

Ad 3). Investeringerne vil i kommuner med aftagende vækst være faldende, mens driftsudgiftsefterslæbet antagelig rettes op. Den samlede udgiftsstigning kan være relativt beskeden.

Ad 4). De samlede investeringer i afvandringskommuner med accelerende afvandring er formentlig nogenlunde stabile, idet der er tale om reinvesteringer; driftsudgifterne kan ikke umiddelbart tilpasses. De samlede udgifter pr. indbygger vil da vokse relativt stærkt.

Ad 5). Investeringerne pr. indbygger må antages at blive stabile, når afvandringen stabiliseres.

I afvandringskommuner, der ikke er centerkommuner, vil driftsudgifterne derimod ikke falde proportionalt med afvandringen. Dette skyldes dels tilpasningsvanskeligheder, især som følge af prognoseusikkerhed, dels at de sociale forhold forværres i takt med afvandringen.

Ad 6). Hvis afvandringen aftager, vil "driftsudgiftsefterslæbet" kunne rettes op, mens investeringerne fortsat ligger på et lavt niveau. Den samlede udgiftsvækst pr. indbygger må derfor forventes at være lille.

Er afvandringskommunen samtidig en centerkommune, vil udgiftsniveauet dog fortsat være højt, idet udgifterne til dels skyldes en forøgelse af kommunens sociale problemer.

Selv om disse sammenhænge på basis af de opstillede hypoteser og delvist de fundne analyseresultater må betragtes som overvejende sandsynlige, er der som nævnt i afsnit 5.1 så store problemer forbundet med en eksakt beskrivelse af de forskellige "udviklingsfaser" og udviklingen i udgiftsbehovene (respektive de faktiske udgifter), at udvalget ikke anser det for muligt at udforme tilstrækkeligt enkle og samtidig rimeligt præcise korrektioner til de (amts)kommunale udgiftsrammer.

Centerkommuner.

Bykommuner > 100.000 indbyggere:

Odense
Århus
Aalborg

Bykommuner 40.000-100.000 indbyggere:

Esbjerg
Horsens
Kolding
Vejle
Randers

Bykommuner 20.000-40.000 indbyggere:

Slagelse
Næstved
Svendborg
Sønderborg
Fredericia
Herning
Holstebro
Silkeborg
Viborg
Frederikshavn
Hjørring

Centerkommunernes befolkning i bymæssig bebyggelse.

Bykommuner > 100.000 indbyggere	Befolkning i bymæssig centerbebyggelse pr. 1.7.76	Folketal 1.7.1976	Andel af befolkningen i bymæssig centerbebyggelse pr. 1.7.76
Odense	138.348	167.765	82,5
Århus	189.116	245.046	77,3
Aalborg	117.333	154.500	75,9
I alt	445.097	567.311	78,5
Bykommuner 40.000-100.000 indb.			
Esbjerg	69.688	79.252	87,9
Horsens	46.603	53.969	86,4
Kolding	41.614	54.439	76,4
Vejle	42.175	48.983	86,1
Randers	58.521	63.967	91,5
I alt	258.602	300.620	86,0
Bykommuner 20.000-40.000 indb.			
Slagelse	27.336	32.796	83,4
Næstved	37.394	44.264	84,5
Svendborg	23.294	36.956	63,0
Sønderborg	27.275	28.793	94,7
Fredericia	31.031	45.321	68,5
Herning	31.263	55.053	56,8
Holstebro	27.252	35.589	76,6
Silkeborg	32.386	45.855	70,6
Viborg	27.825	38.335	72,6
Frederikshavn	25.316	34.791	72,8
Hjørring	22.835	33.960	67,2
I alt	314.206	431.713	72,5

Kilde: SE B-1976-55 og SE A-1978-37 fra Danmarks Statistik.

Udviklingen i befolkningssammensætningen i centerkommunerne.

Tabel 1. Udviklingen i befolkningssammensætning for hele landet.

Alders-gruppe	År 1. januar 1971	1975	1979
0- 6 årige	11,0	10,0	9,4
7-16 årige	15,1	15,6	15,3
17-39 årige	32,6	33,4	34,0
40-64 årige	28,0	27,8	27,2
65-74 årige	7,9	8,3	8,7
75 år og derover	4,5	4,9	5,4
I alt	100,0	100,0	100,0

Tabel 2. Afvigelser fra landsgennemsnittet i befolkningssammensætningen for store centerkommuner.

Alders-gruppe	År 1. januar 1971	1975	1979
0- 6 årige	-0,3	+0,2	-0,2
7-16 årige	-1,3	-1,4	-1,0
17-39 årige	+3,4	+3,2	+2,6
40-64 årige	-1,2	-1,0	-0,6
65-74 årige	-0,6	-0,5	-0,4
75 år og derover	-0,6	-0,5	-0,4
I alt	0,0	0,0	0,0

Tabel 3. Afvigelser fra landsgennemsnittet i befolkningssammensætningen for mellemstore centerkommuner.

Alders-gruppe	År 1. januar 1971	1975	1979
0- 6 årige	0,7	0,6	0,2
7-16 årige	0,3	0,2	0,3
17-39 årige	0,8	0,5	0,1
40-64 årige	-0,9	-0,4	0,0
65-74 årige	-0,5	-0,4	-0,3
75 år og derover	-0,4	-0,4	-0,3
I alt	0,0	0,0	0,0

Tabel 4. Afvigelser fra landsgennemsnittet i befolkningssammensætningen for små centerkommuner.

Alders-gruppe	År 1. januar 1971	1975	1979
0- 6 årige	0,9	0,6	0,4
7-16 årige	0,6	0,6	0,5
17-39 årige	1,3	1,0	0,8
40-64 årige	-1,6	-1,1	-0,6
65-74 årige	-0,7	-0,7	-0,7
75 år og derover	-0,5	-0,4	-0,4
I alt 0,0	0,0	0,0	0,0

Udvalgte resultater af regressionsanalyserne.

Nedenfor er vist resultaterne af de af udvalgets analyser, hvor der er fundet en sammenhæng mellem de kommunale udgifter og befolkningsændringer eller centerfunktion.

For en nærmere beskrivelse af de anførte størrelser henvises til Kommunale Udgiftsbehov II, bilag 11. De i () anførte størrelser under koefficientskønnene er t-værdier.

Der er anvendt følgende variabelbetegnelser:

NP3:	udgifter til døgninstitutioner m.v. pr. 0-20 årig.
NP7:	udgifter til folkeskolevæsen pr. 7-16 årig.
Andel:	andel børn af enlige forsørgere.
PRSKALA:	skalaindkomst pr. indbygger.
DUM 2:	dummy for afvandringskommuner.
DUM 3:	dummy for centerkommuner.
VR 2:	relativ vækst i antal 7-16 årige fra 1975 til 1980.

Resultater for hele landet:

(1) NP7 = 12,67 + 14,70 x Andel + 0,11 x PRSKALA $R^2 = 0,41$
(4,53) (5,80)
- 1,39 x VR 2
(-2,00)

(2) NP7 = 11,45 + 12,45 x Andel + 0,10 x PRSKALA $R_2 = 0,44$
(3,99) (5,96)
+ 0,91 x DUM 2
(4,53)

Resultater for hovedstadskommunerne:

(3) NP3 = 0,08 + 2,68 x Andel + 0,14 x DUM 3 $R^2 = 0,57$
(6,19) (2,12)

(4) NP7 = 17,82 + 22,95 x Andel - 2,70 x VR 2 $R^2 = 0,54$
(4,72) (-2,10)

(5) NP7 = 14,87 + 16,22 x Andel + 2,20 x DUM 2 $R^2 = 0,63$
(3,50) (4,23)

r