

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Dato: 11. april 2005
Kontor: 2.ø.kt.
J.nr.: 2005-2413-492
Sagsbeh.: MAU/NMJ
Fil-navn: str2/kommissorium - Finansieringsudvalg

Kommissorium for Finansieringsudvalgets arbejde i 2005 med kommunernes finansiering

Det følger af regeringens aftale med Dansk Folkeparti om en strukturreform, at der i forbindelse med reformen skal gennemføres en udligningsreform. Af aftalen fremgår således følgende:

"Der gennemføres som led i strukturreformen en udligningsreform. Udligningsreformen skal medvirke til at udjævne de afledte ændringer i byrdefordelingen mest muligt. Størrelsen af de fremtidige kommuner, typen af kommuner, der sammenlægges, og den nøjagtige opgavefordeling vil have betydning for udligningen. Kommuneinddelingen forventes fastlagt i løbet af første halvår 2005. Den nøjagtige opgavefordeling vil blive fastlagt i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslag herom i folketingssamlingen 2004/2005, og opgavefordelingen kan derfor først forventes endeligt klarlagt samtidig med kommuneinddelingen.

Der er enighed om i forlængelse heraf at anmode Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg om – i fortsættelse af udvalgets betænkning nr. 1437 – at fremlægge forslag til ændringer i det kommunale tilskuds- og udligningssystem mv., hvor der er taget hensyn til den endelige opgavefordeling og kommuneinddeling. Regeringen fremlægger på baggrund heraf et konkret forslag, som drøftes mellem forligspartierne med henblik på fremsættelse af lovforslag.

I Finansieringsudvalgets overvejelser – jf. udvalgets betænkning nr. 1437 – kan indgå en række muligheder for at opnå en mere tilfredsstillende byrdefordeling, herunder:

- At bloktilskuddet fremover kan fordeles efter indbyggertal og ikke skattegrundlag. Ved en sådan omlægning må i givet fald sikres mulighed for samme byrdefordelmæssige neutralitet ved konjunkturbetingede ændringer af bloktilskuddet som i dag.
- At der for at understøtte budgetsamarbejdet kan etableres en symmetrisk konjunkturbetinget reguleringsmekanisme over bloktilskuddet.
- At der kan ske en justering af udligningsniveauerne.
- At der ved fastsættelsen af udligningsniveauer kan tages hensyn til de regionale forskelle i omkostninger.
- At udgiftsbehovsudligningen kan opdeles, så det fremover bliver muligt at have forskellige udligningsniveauer for forskellige udgiftsområder.

- At der kan indføres nye udgiftsbehovskriterier, som blandt andet skal afspejle ændringerne i kommunernes opgaveportefølje.
- At der kan bibeholdes en form for hovedstadsudligning, der som minimum dækker det sammenhængende byområde omkring hovedstaden.
- At det vurderes, om yderligere kommunale finansieringskilder bør inddrages i udligningen.
- At tilskuddet til kommuner med svagt beskatningsgrundlag og vanskeligt stillede kommuner vurderes i lyset af de øvrige ændringer.
- At momsudligningens bidragsdel kan omlægges, så bidraget modregnes i bloktilskuddet.
- At særordninger så vidt muligt undgås.
- At ændringer i udligningssystemet generelt bør afspejle ønsket om at styrke de økonomiske incitamenter i udligningssystemet til at tage vækstfremmende initiativer og undgå forvridende virkninger.

Udligningssystemet vil blive udformet med udgangspunkt i en kommune-størrelse på minimum 20.000 indbyggere. Som led heri afskaffes grundtil-lægget i udgiftsbehovsudligningen og erstattes af andre kriterier. For ø-kommuner vil der dog – svarende til i dag – være supplerende tilskudsord-ninger.

For at udjævne de byrdefordelingsmæssige forskydninger ved reformen og dermed undgå pludselige påvirkninger af den enkelte kommunes økonomi er forligspartierne indstillet på at sikre kommunerne samme form for over-gangsordninger som ved den seneste udligningsreform i 1996. Det betyder, at der i forhold til den udskrivningsprocent, som beregnes for de sammen-lagte kommuner i 2007, i de følgende år højst vil kunne blive tale om et tab på årligt 0,2 procent af beskatningsgrundlaget som følge af opgave- og finansieringsomlæggelserne.

I udformningen af finansieringssystemet tages der på socialområdet særlig højde for særligt udgiftstunge enkeltsager. På dette område indføres såle-des en statslig refusionsordning for store udgifter til enkeltsager. Finansie-ringsudvalget anmodes om som led i arbejdet at fremlægge konkrete for-slag hertil. Der henvises i øvrigt til kapitel 8 om socialområdet. Den endeli-ge fastlæggelse af refusionsordninger vil således ske i tilknytning til fast-læggelsen af ændringer i tilskuds- og udligningssystemet.”

Udvalgets opgaver bliver – under iagttagelse af ovenstående - at fremlæg-ge modeller med henblik på ændringer af tilskuds- og udligningssystemet, hvor der er taget hensyn til den endelige kommuneinddeling, opgaveforde-ling og ændringer i det øvrige finansieringssystem. Udvalgets arbejde kan baseres på analyserne i betænkning nr. 1437. Der kan herudover blive be-hov for at foretage supplerende analyser af nye udgiftsbehovskriterier som følge af den ændrede opgavefordeling og kommuneinddeling.

Udvalgets modeller skal opstilles med henblik på at medvirke til at udjævne de byrdefordelingsmæssige virkninger af kommunalreformen samt tage

hensyn til fordelingen af de samlede beskatningsniveauer i de nye kommuner.

Udvalgets overvejelser bør ses i sammenhæng med det samlede finansieringssystem for kommunerne, og udvalget skal herunder tage højde for særlige finansieringsordninger på enkeltområder. Udvalget kan foreslå ændringer i den særlige refusionsordning for store udgifter til enkeltsager på det sociale område.

Der tages udgangspunkt i, at de nye kommuner får tilført de nuværende geografisk afgrænsede skatter i form af amtslig grundskyld, ejendomsværdiskat og dækningsafgift. Desuden skal udvalget overveje tilførsel af den amtslige del af indkomstskatten. Udvalget skal i tilknytning hertil vurdere, om der vil være behov for ændringer i de dele af skattereglerne, der vedrører skattefordeling og skattebetaling mellem de offentlige myndigheder, dvs. i relation til selskabsskatteandele, dækningsafgift af offentlige ejendomme mv.

Udvalget skal endvidere i den forbindelse overveje modeller for forenklinger af den kommunale budgettering af indkomstgrundlaget. Udvalget skal desuden overveje systemets indretning og præsentationsmæssige udformning.

Udvalget anmodes om at udarbejde et notat, som beskriver udvalgets analyser og overvejelser om et nyt tilskuds- og udligningssystem. I notatet opstilles modeller for det kommunale tilskuds- og udligningssystem som kommenteres med henblik på styrker og eventuelle svagheder, herunder i relation til løsningen af fordelingsopgaven og mulige afledte samfundsøkonomiske virkninger. Modellerne illustreres ved beregninger af de byrdefordelingsmæssige virkninger samt beregnede skatteprocenter for de nye kommuner, idet det dog skal tages i betragtning, at helt præcise beregninger i lyset af de betydelige ændringer i kommunernes grundlæggende vilkår og sammenlægninger/opsplitninger kan være vanskelige. Modelberegningerne foretages på grundlag af det datamateriale, der foreligger i sommeren 2005.

Udvalget skal ligeledes overveje hvordan eventuelle overgangsordninger kan udformes, og herunder om det vil være hensigtsmæssigt at have særskilte overgangsordninger i den sociale refusionsordning.

Udvalget afrapporterer i oktober 2005.