

16. november 2009

Kommissorium for Finansieringsudvalgets arbejde med udligningssystemet som opfølgning på den politiske aftale af 17. marts 2009 om opfølgning på finansieringsreformen

1. Baggrund

Som led i strukturreformen blev der med virkning fra 2007 gennemført en finansieringsreform med henblik på bl.a. at tilpasse den kommunale finansiering til den ændrede opgavefordeling og den nye kommunale struktur. Det var et led i den politiske aftale om finansieringsreformen, at der i folketingsåret 2008-09 skulle foretages en vurdering af behovet for eventuelle ændringer i de socio-økonomiske kriterier med virkning fra 2010.

Finansieringsudvalget afgav i februar 2009 en rapport om opfølgning på finansieringsreformen. Forligspartierne (Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre) indgik herefter den 17. marts 2009 en aftale om opfølgning på finansieringsreformen. På baggrund heraf vedtog Folketinget i maj 2009 nogle tilpasninger af tilskuds- og udligningssystemet med virkning fra 2010 (Lov nr. 491 af 12. juni 2009).

Det fremgik endvidere af aftalen af 17. marts 2009:

”Der har i de seneste måneder været fremført kritik fra kommuner, der mener, at de socioøkonomiske udgiftsbehov undervurderes og fra andre kommuner, som mener, at andre dele af udgiftsbehovsopgørelsen bør være mere præcis og dækkende. Partierne er enige om vigtigheden af, at det udgiftsbehov, der indgår i udligningsberegningerne, for såvel de sociale som for de øvrige udgiftsområder afspejler kommunernes reelle udgiftspres og faktiske opgaver.

Der igangsættes i den forbindelse en samlet analyse og evaluering af kommunernes udgiftsbehov. Der forudsættes i den forbindelse inddraget erfaringer fra de første tre år efter finansieringsreformens gennemførelse. Analysen gennemføres af Velfærdsministeriets Finansieringsudvalg.”

I tilknytning til finansieringsreformen blev foretaget analyser af sociale udgiftsområder som baggrund for fastlæggelsen af opgørelsen af kommunernes socioøkonomiske udgiftsbehov. Der blev samtidig gennem de fastlagte kriterier mv. søgt at tage højde for, at opgørelsen også skal afspejle det udgiftspres, som socioøkonomiske faktorer kan medføre på andre udgiftsområder, som fx. ældreområdet, sundhedsområdet, folkeskole og dagpasning. Endvidere indgår aldersprofilen for visse sociale udgiftsområder i opgørelsen af demografisk udgiftsbehov.

Der er således et ønske om at kunne foretage en vurdering af sammenhængen mellem socioøkonomiske forhold og variationerne i udgiftspres på de store kommunale serviceområder, hvor samspillet mellem de to dele af udgiftsbehovsopgørelserne samt mellem forskellige serviceområder inddrages.

2. Udvalgets opgave

På den baggrund anmodes Indenrigs- og Socialministeriets Finansieringsudvalg om at iværksætte en analyse og evaluering af den samlede opgørelse af kommunernes udgiftsbehov, herunder:

- En vurdering af udgiftsbehovenes præcision og den tekniske udformning af de enkelte udgiftsbehovskriterier.
- En vurdering af sammenhængen mellem de sociale forhold og variationerne i udgiftspres på de store kommunale serviceområder.

Udvalget kan i relation hertil også overveje andre eventuelle udligningstekniske spørgsmål.

På baggrund af udvalgets analyser skal udvalget opstille alternative mål for kommunernes udgiftsbehov og foretage konsekvensberegninger for de enkelte kommuner på baggrund af disse udgiftsbehovsmål.

Af aftalen af 17. marts 2009 fremgik også:

”Endvidere er der enighed om, at der i udligningen så vidt muligt bør tages højde for, at produktionsjord har en lavere værdi som beskatningsgrundlag end anden jord. Selv om den økonomiske virkning af dette forhold allerede indgik i de beregninger, der lå til grund for finansieringsreformen, vil det være hensigtsmæssigt at indpasse en sådan indregning i systemet, når det på et eventuelt senere tidspunkt kan ske uden utilsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger.”

Udvalget anmodes derfor også om at vurdere mulighederne for, at indregningen af ejendomsskatter i udligningen kan tilpasses, således at der korrigeres for den lavere skatteværdi af produktionsjord, uden at der sker utilsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger.

Udvalget anmodes tilsvarende om at vurdere, om eventuelle forslag til ændringer i kommunernes medfinansiering på sundhedsområdet giver anledning til væsentlige byrdefordelingsmæssige forskydninger, og i så fald at inddrage disse i overvejelserne om justeringer i udgiftsbehovsopgørelsen.

3. Delelementer i arbejdet vedrørende kommunernes udgiftsbehov

Udvalgets analyser og evaluering kan baseres på en kombination af flere forskellige metoder:

a. Nye eksplorative undersøgelser:

Der gennemføres undersøgelser, evt. med eksternt bistand, på nogle centrale udgiftsområder, hvor udgiftsdrivende faktorer kan være særligt vanskelige at afdække. Det drejer sig specielt om:

- Socioøkonomiske faktorer på det specialiserede socialområde, herunder særligt med fokus på udsatte familier.
- Betydningen af udviklingen på beskæftigelses- og førtidspensionsområdet.
- Betydningen af socioøkonomiske faktorer for kommunernes udgifter til blandt andet dagpasning, skole og ældre.

b. Evaluering af de eksisterende udgiftsbehovskriterier og overvejelser om nye:
I forbindelse med finansieringsreformen blev der med virkning fra 2007 indført en række nye udgiftsbehovskriterier. Endvidere overtager kommunerne fra 2010 finansieringen af beskæftigelsesområdet, og der indføres i den forbindelse et særligt beskæftigelsestilskud. På denne baggrund og med inddragelse af erfaringer fra årene 2007-2009 gennemgås de enkelte udgiftsbehovskriterier i forhold til følgende krav til objektive kriterier:

- *Årsagssammenhæng* mellem kriteriet og det kommunale udgiftspres. Det må i den forbindelse vurderes, om det enkelte kriterium er defineret og afgrænset på den mest hensigtsmæssige måde.
- *Konstaterbarhed*, det vil sige opgørelsen af det enkelte kriterium. Det enkelte kriterium skal baseres på statistiske opgørelser af de relevante forhold på kommuneniveau.
- *Upåvirkelighed*, det vil sige at det enkelte kriterium så vidt muligt ikke må kunne påvirkes af den enkelte kommunes adfærd. Det skal i den forbindelse overvejes, om overførslen af finansieringsansvaret på beskæftigelsesområdet kan have betydning for påvirkeligheden af enkelte kriterier.

Et antal kommuner har fremført synspunkter om mulige tekniske uhensigtsmæssigheder i tilskuds- og udligningssystemet i relation til udgiftsbehovsopgørelsen. Udvalget skal derfor også analysere disse forhold nærmere og vurdere, hvorvidt der er anledning til at foretage tekniske justeringer. Herunder skal udvalget overveje opgørelsen af udgiftsbehovet i forhold til den tidsmæssige opgørelse af kriterierne.

Endvidere skal udvalget overveje mulighederne for at inddrage nye udgiftsbehovskriterier i opgørelsen. Udvalget kan i den forbindelse i relevant omfang inddrage forslag og kommentarer, som udvalget har modtaget fra kommunerne inden 1. marts 2010.

c. Statistiske undersøgelser

- Udvalget skal belyse den statistiske sammenhæng mellem de enkelte udgiftsbehovskriterier og de relevante kommunale udgiftsområder.
- Udvalget kan supplerende foretage statistiske undersøgelser på baggrund af udvalgte kommuner med højt udgiftspres på sociale udgiftsområder, herunder af samspillet mellem udgiftsbehovskriterier i disse kommuner.

d. Opstillingen af det samlede udgiftsbehov:

Udvalget skal endelig overveje, hvorvidt udformningen af udgiftsbehovsberegningen kan foregå mere hensigtsmæssigt, herunder under hensyntagen til forståelighed og overskuelighed.

I den forbindelse kan udvalget særskilt vurdere muligheden for at opgøre et samlet udgiftsbehov for de enkelte større udgiftsområder.

4. Afgivelse af rapport

Udvalget afgiver sin rapport i december 2010.