

# NYE GRUNDVURDERINGER VIL SKÆVVRIDE KOMMUNAL UDLIGNING FRA STØRRE BYER

14-03-2018

AF OTTO BRØNS-PETERSEN (20928440)

## RESUMÉ

*Det nye ejendomsvurderingssystem fra boligskatteaftalen fra 2017 vil medføre markante ændringer i nogle kommuners nettobidrag til den kommunale udligning. Københavns Kommune vil skulle øge sit bidrag med 1,7 mia.kr. om året, mens Århus og Frederiksberg skal betale 0,5 mia.kr. (2017-niveau) mere. Målt pr. indbygger bliver stigningen størst på Frederiksberg, hvor det svarer til 4.924 kr. Udgiftsstigningen svarer til omkring 10 pct. af det kommunale budget og til en indkomstskattestigning på 2,3 pct.point på Frederiksberg.*

*Det nye vurderingssystem træder i kraft i 2019, men frem til 2020 gælder det nuværende stigningsloft. For perioden frem til og med 2025 er det politisk aftalt at neutralisere effekten af det nye system på udligningen. Efter 2025 vil de markante ændringer indtræffe, medmindre der træffes aftale om andet.*

*I rapporten fra regeringens Finansieringsudvalg (2018) er ikke skitseret en model for efter 2026 (modsat modellerne for perioden frem til 2025). Rapporten danner grundlag for de politiske forhandlinger om udligningssystemet.*

*Det anbefales at fjerne grundværdier fra det kommunale udligningssystem, hvor de ikke hører hjemme. Udligningssystemet bør – udover forskelle i udgiftsbehov - afspejle forskelle i indkomsterne. Alternativt bør udligningen efter grundværdier fikseres på det hidtidige niveau. Et uændret udligningssystem for grundværdier vil udover meget store konsekvenser for visse kommuner desuden indebære et stærkt incitament til at øge grundskyldspromillerne efter 2025, når det midlertidige lovfastsatte loft falder bort. Det anbefales at vedtage løsningen allerede nu og undgå den betydelige ekstra usikkerhed, som man ellers risikerer at kaste boligmarkederne i de store byer ud i.*

## DET NYE VURDERINGSSYSTEM MEDFØRER ÆNDRET UDLIGNING

Det kommunale udligningssystem bygger på to hovedelementer: For det første på beregnede udgiftsbehov, som bl.a. afhænger af forskelle i demografi og erhvervsdeltagelse. For det andet på forskelle i kommunernes indkomstgrundlag. I dag indgår grundværdierne – sammen med de egentlige indkomster, der ligger til grund for den kommunale indkomstbeskatning – i indkomstgrundlaget for hver enkelt kommune (med en vægtning, som gør det muligt at sammenligne de to).

De anvendte grundværdier er de skattepligtige vurderinger opgjort af SKAT. Som følge af de politiske aftaler, senest boligskatteaftalen fra 2017, indføres et nyt vurderingssystem fra 2019. Det vil medføre markante vurderingsstigninger især for ejerlejligheder, men også for andre ejerboliger i de store byer. Omvendt vil de gennemsnitlige grundvurderinger falde i enkelte kommuner med lave ejendomspriser.

Den nye boligbeskatning indeholder en række elementer, som skal dæmpe konsekvenserne for de skatteydere, der ellers står til en skattestigning. For det første videreføres loftet over, hvor meget grundskylden kan stige årlig (op til 7 pct.) frem til 2020. Det er en del af boligskattestoppet, som ophører i 2021. For det andet nedsættes grundskyldspromillen ved lov i 2021-25 i de kommuner, hvor grundværdierne stiger. Nedsættelsen vil blive udformet, så den gennemsnitlige grundskyldsbetaling i 2021 svarer til, hvad den ville have været ved med det hidtidige vurderingssystem inden for hver kommune (kommuner med faldende grundværdier får dog ikke hævet satsen). I femårsperioden kan kommunerne ikke hæve satsen, men må gerne sænke den. Hertil kommer en række øvrige tiltag, herunder en beskyttelse af eksisterende ejere mod skattestigninger frem til salgstidspunktet.

Disse tiltag forhindrer dog ikke, at der inden for hver kommune kan ske betydelig omfordeling af skattebyrden, ikke mindst fra villaer til ejerlejligheder. Desuden vil der komme negative effekter på boligpriserne (og her igen især for ejerlejligheder), fordi beskyttelsen af eksisterende ejere bortfalder ved salg. De fremtidige skattestigninger kapitaliseres i priserne og rammer dermed også eksisterende ejere.

Endelig beskytter nedsættelsen af grundskyldspromillen ikke borgerne mod stigende udligning. Det hænger sammen med, at det er den enkelte kommunes grundværdier, som indgår i udligningsberegningen, mens den anvendte skattesats er den gennemsnitlige grundskyldspromille på landsplan. Kommuner med store stigninger i vurderingerne får således nedsat deres grundskyldspromille tilsvarende meget i selve grundskyldsberegningen, men får ikke glæde af den i udligningsberegningen, hvor det som sagt er den landsgennemsnitlige sats, som indgår.

Finansieringsudvalget foreslår en neutralisering af udligningseffekterne i 2021-25 ved reelt at tage udgangspunkt i de *hidtidige* grundværdier fra før det nye system. Der udlignes altså ifølge modellen, som om der ikke blev indført et nyt vurderingssystem. Kun de årlige stigningstakter hentes fra det nye vurderingssystem.

## DET NYE VURDERINGSSYSTEM HAR MARKANTE KONSEKVENSER FOR UDLIGNINGEN

I tabel 1 er beregnet de *forventede* konsekvenser for udligningen i 2026 i de hårdest ramte kommuner, såfremt det nye vurderingssystem får fuld gennemslagskraft (en oversigt over samtlige kommuner fremgår af bilaget). Beregningen baserer sig på de forventede kommunale grundværdier i 2021, som de kan udledes af Skatteministeriets skøn for de nye lovfæstede grundskyldspromiller i 2021. Det skal understreges, at der er tale om et skøn, og at de endelige grundskyldspromiller kan komme til at udvikle sig anderledes i lyset af grundprisudviklingen frem mod lovgivningstidspunktet.

Beregningen er foretaget i 2017-niveau og med de parametre, der var gældende i udligningssystemet i 2017, herunder den gennemsnitlige kommuneskattesats. Vægtningen af grundværdierne i det samlede beskatningsgrundlag er dog justeret, så det svarer til den forventede gennemsnitlige grundskyldspromille og de forventede grundværdier<sup>1</sup>.

Beregningen viser således den *isolerede effekt* af det nye vurderingssystem. Den er af selvstændig interesse, selv om grundprisforskydninger i den mellemliggende periode vil kunne resultere i andre satser og endelige effekter frem mod 2026.

De nye vurderinger vil påvirke udligningen positivt i det store flertal af landets kommuner. Tabene er koncentreret på 16 kommuner i Hovedstadsområdet samt de store byer. Københavns Kommune tegner sig for den største samlede negative effekt på 1,7 mia. kr. om året, mens Aarhus og Frederiksberg vil miste godt 0,5 mia.kr. hver og Gentofte samt Aalborg knap 110 mio.kr. Målt i forhold til befolkningstal og indkomstskattegrundlag bliver Frederiksberg hårdest ramt med et yderligere nettobidrag på 4.924 kr. per indbygger, mens København tegner sig for 2.711 kr./indbygger. Aarhus, Gentofte, Lyngby-Taarbæk, Herlev, Hvidovre, Tårnby og Rødovre vil miste fra godt 1.500 kr. til knap 1.000 kr. pr. indbygger.

Tabet kan måles i forhold til kommunernes indkomstskattebase. Det viser dermed, hvor meget kommuneskatten skulle øges, hvis de valgte at finansiere bidraget med højere indkomstskatter. På Frederiksberg ville kommuneskatten skulle øges med 2,3 pct.point, i København med 1,7 pct.point, i Aarhus med 1,0 pct.point, mens de øvrige skulle øge skatten med i omegnen af ½ pct.point.

Hørsholm er den kommune, som målt pr. indbygger vinder mest på omlægningen. Det hænger sammen med, at kommunen har dyre grunde, som imidlertid ikke stiger så meget i det nye vurderingssystem, samtidig med at kommunen får glæde af den lavere landsgennemsnitlige grundskyldssats.

Det bør bemærkes, at flere af de kommuner, som bliver ramt, i forvejen tegner til at tabe på de øvrige omlægninger, Finansieringsudvalget foreslår, og som vedrører andre forhold end grundvurderinger.

---

<sup>1</sup> Beregningen omfatter ikke udligningen vedrørende produktionsjord, som samlet set er af underordnet betydning.

**Table 1: Stigning i udligning i kommuner med større ekstra bidrag**

Kommune	Ændring i udligning		
	I alt Mio. kr.	Kr. pr. indbygger	Ift. indkomstskatte- grundlag (pct.)
Frederiksberg	514,1	4.924	2,3
København	1.662,4	2.711	1,7
Aarhus	545,0	1.601	1
Gentofte	109,7	1.447	0,5
Lyngby-Taarbæk	75,5	1.361	0,6
Herlev	29,7	1.041	0,6
Hvidovre	54,5	1.024	0,6
Tårnby	42,7	991	0,6
Rødovre	38,7	983	0,6
Gladsaxe	46,4	668	0,4
Aalborg	109,3	512	0,3
Ishøj	8,2	356	0,3

Kilde: Danmarks Statistik, Skatteministeriet og egne beregninger.

## GRUNDVÆRDIER BØR IKKE INDGÅ I UDLIGNINGEN

Det kan diskuteres, hvor omfattende den mellemkommunale udligning i det hele taget bør være. Det er navnlig vigtig at være opmærksom på, at udligningen kommer oveni den almindelige omfordeling mellem personer. En meget omfattende udligning – hvad enten det er på person- eller kommuneniveau – skaber betydelige incitamentsproblemer og samfundsøkonomiske tab.

Men uanset ambitionsniveauet for omfordeling er det ikke logisk og hensigtsmæssigt at inddrage grundværdier i udligningen. Der er især to årsager til dette:

1. **UDLIGNINGEN BØR SKE EFTER INDKOMSTVARIATIONEN MELLEMMUNERNE.** Formålet med at udligne på indkomstsiden er at korrigere for, at borgerne har forskellige gennemsnitsindkomster i kommunerne (lige som udligningen på udgiftssiden er begrundet med forskelle i udgiftsbehov). Variation i grundværdier kommer imidlertid oveni den egentlige indkomstvariation, når der udlignes på indkomstsiden. Der er ingen god grund til at have grundværdierne med. Det kan dog gøres gældende, at "lejeværdien" af at råde over en grund har en værdi på linje med anden indkomst. Men i så fald er det ikke kun lejeværdien af jord, men af fast ejendom i det hele taget, som burde indgå. Samlet set overstiger værdien af bygninger væsentligt værdien af grunde. Også andre goder så som fritid burde i givet fald indgå på en systematisk måde. Inddragelsen af grundværdier i udligningen løser altså langt fra et eventuelt problem

med, at andet end pengeindkomster kan have betydning for borgerne<sup>2</sup>, men virker som et arbitrært kriterium.

Hertil kommer, at netop grundpriser har en tvetydig effekt på realindkomsten. En grund er på den ene side et formuegode, hvoraf afkastet, lejeværdien, kan betragtes som en art indkomst. Den er på den anden side er den også en omkostning – for boligejere og lejere en omkostning ved at bo. Høje omkostninger reducerer alt andet lige realindkomsten.

- 2. GRUNDVÆRDIERNE ER MEGET FØLSOMME OVER FOR GRUNDSKYLDSSATSEN.** I udligningssystemet tages de enkelte kommuners grundværdier for givne. I virkeligheden er de meget stærkt afhængige af grundskyldssatserne. Det skyldes, at grundskylden kapitaliseres (fuldt ud) i grundpriserne. Kommunerne kan altså reducere deres nettobidrag til udligningen ved at have en høj grundskyldspromille. Det ikke alene maskerer grundenes skattemæssige potentiale, men fører også til skæve incitament for kommunalbestyrelserne til at have højere grundskyldspromiller end ellers. I lyset af at boligskatteaftalen låser grundskyldspromillerne mod stigninger i 2021-25, forekommer det ikke logisk at bevare dette skæve incitament<sup>3</sup> på længere sigt.

## ANBEFALINGER

Det anbefales derfor, at de igangværende forhandlinger om en justering af udligningssystemet – hvori indgår en tilpasning til det nye vurderingssystem – fører til, at grundværdierne tages ud af udligningssystemet. Uanset at der er anlagt et meget lavt ambitionsniveau for udligningsomlægningen, må en fuldt gennemført ændring af boligbeskatningen nødvendigvis inkludere en afskaffelse af de dårlige incitament med hensyn til grundskyldsfastsættelsen i kommunerne.

Alternativt bør der udlignes på grundlag af de hidtidige grundværdier. Det er reelt også den vej, Finansieringsudvalget har valgt at pege på for perioden 2021-25. Kun ved at fiksere grundværdierne kan kommunerne forhindres i at "snyde" sig til et lavere udligningsgrundlag ved at hæve grundskyldspromillen, når den gives fri efter 2025. Samtidig undgås de store tilfældige ændringer i udligningen, der ellers er lagt op til.

---

<sup>2</sup> Når grundværdierne indgår i udligningsberegningen, kan det umiddelbart begrundes med, at grundskyldspromillen er et af kommunernes beskatningsredskaber og dermed indgår i den beregnede strukturelle balance. Det er imidlertid ikke det samme, som at grundværdier er egnede som udligningskriterium. Det er teknisk uproblematisk at ændre beregningsmetoden. Det er samtidig vigtigt at være opmærksom på grundskyldens skatteøkonomiske egenskaber. På den ene side er det en attraktiv skat, fordi den ikke forvrider på samme måde som indkomstkatten, men på den anden side hviler hele byrden ved ændringer i grundskylden på den ejer, som tilfældigvis ejer grunden på ændringstidspunktet. Der sker således fuld kapitalisering af forventede skatter. Det arbitrære element taler imod for store uforudsete ændringer. Derfor kan en skæv incitamentsstruktur være uhensigtsmæssig.

<sup>3</sup> To af regeringspartierne, Liberal Alliance og De Konservative, gik endog til valg på at fastfryse grundskylden nominelt.

Derimod forekommer det ikke hensigtsmæssigt at udskyde beslutningen om en (overgangs)ordning for perioden efter 2025 til senere, sådan som Finansieringsudvalget foreslår. Otte år er ingen lang periode på et marked som boligmarkedet, hvor beslutninger om at købe, sælge og flytte tager tid og har vidtrækkende konsekvenser for familierne. Usikkerheden om kommunens fremtidige økonomi vil kunne få en destabiliserende indflydelse og vil ironisk nok kunne yde et stort selvstændigt bidrag til yderligere udsving i grundpriserne. Især forventninger om, at kommunerne vil vælge at finansiere store nettobidrag til udligningen via grundskyldspromillen, vil kunne få destabiliserende indflydelse, men selv frygt for indkomstskattestigninger i den størrelsesorden, som kunne blive aktuelle i de mest ramte kommuner, vil kunne få mærkbar indflydelse.

Bilagstabel: Ændring i betaling til udligning, 2026 (2017-niveau)					
Kommune	Grundskyldspromille		Ændring i betaling til udligning (2026)		
	<u>2017</u>	<u>2021</u>	I alt Mio kr.	Kr. pr. indbygger	Ift. indkomst- skattegrundlag (pct.)
Frederiksberg	24,8	6,9	514,1	4.924	2,3
København	34,0	12,6	1.662,4	2.711	1,7
Aarhus	24,6	10,8	545,0	1.601	1,0
Gentofte	16,0	8,7	109,7	1.447	0,5
Lyngby-Taarbæk	21,5	11,9	75,5	1.361	0,6
Herlev	24,3	12,6	29,7	1.041	0,6
Hvidovre	29,7	15,3	54,5	1.024	0,6
Tårnby	24,0	12,6	42,7	991	0,6
Rødovre	30,8	15,6	38,7	983	0,6
Gladsaxe	23,0	12,8	46,4	668	0,4
Aalborg	27,0	13,8	109,3	512	0,3
Ishøj	25,0	14,0	8,2	356	0,3
Glostrup	25,0	14,8	4,6	202	0,1
Odense	21,7	12,8	21,1	104	0,1
Dragør	25,0	15,3	1,2	87	0,0
Brøndby	20,5	12,6	1,8	51	0,0
Middelfart	21,3	13,3	-1,5	-38	0,0
Furesø	21,5	13,3	-2,6	-64	0,0
Skanderborg	24,7	15,4	-6,2	-102	-0,1
Rebild	26,1	17,6	-5,3	-177	-0,1
Samsø	30,8	20,0	-0,7	-181	-0,1
Jammerbugt	32,9	21,9	-8,7	-225	-0,2
Roskilde	24,3	15,6	-21,4	-245	-0,1
Høje-Taastrup	24,6	15,9	-13,3	-264	-0,2
Vallensbæk	24,4	16,1	-5,4	-333	-0,2
Syddjurs	33,8	22,8	-14,2	-335	-0,2
Brønderslev	31,2	24,1	-12,2	-336	-0,2
Morsø	24,7	20,1	-7,4	-361	-0,2
Thisted	23,8	18,3	-16,6	-380	-0,3
Fanø	34,0	21,7	-1,4	-398	-0,2
Albertslund	33,9	23,1	-11,4	-409	-0,3
Vesthimmerlands	22,8	18,9	-15,7	-421	-0,3
Norddjurs	34,0	26,5	-16,7	-437	-0,3
Køge	21,0	14,3	-28,0	-464	-0,3
Silkeborg	28,3	19,7	-43,4	-471	-0,3
Lemvig	28,0	23,3	-9,5	-472	-0,3

Bilagstabel (fortsat): Ændring i betaling til udligning, 2026 (2017-niveau)					
Kommune	Grundskyldspromille		Ændring i betaling til udligning (2026)		
	2017	2021	I alt Mio kr.	Kr. pr. indbygger	Ift. indkomst- skattegrundlag (pct.)
Horsens	22,6	17,0	-44,6	-498	-0,3
Randers	27,9	22,3	-49,6	-505	-0,3
Hjørring	34,0	26,1	-33,3	-510	-0,3
Sønderborg	27,1	21,1	-38,7	-519	-0,3
Frederikshavn	29,9	22,4	-31,9	-531	-0,3
Billund	20,5	16,4	-14,3	-541	-0,3
Lolland	33,1	30,0	-23,3	-555	-0,4
Halsnæs	34,0	23,9	-17,7	-567	-0,4
Hedensted	18,0	14,0	-26,7	-573	-0,4
Favrskov	23,3	17,9	-28,2	-584	-0,4
Vejen	20,4	19,2	-25,1	-585	-0,4
Mariagerfjord	28,8	25,1	-25,8	-613	-0,4
Esbjerg	25,3	20,5	-72,9	-628	-0,4
Egedal	24,0	16,6	-27,4	-637	-0,3
Kerteminde	30,3	24,2	-16,4	-692	-0,4
Holbæk	23,7	19,2	-52,1	-734	-0,5
Vejle	27,8	22,2	-84,1	-737	-0,5
Bornholm	33,4	30,0	-29,3	-739	-0,5
Haderslev	24,4	22,2	-41,7	-744	-0,5
Skive	20,7	19,9	-34,7	-745	-0,5
Svendborg	23,3	19,4	-45,1	-769	-0,5
Holstebro	24,1	21,5	-45,3	-775	-0,5
Guldborgsund	32,3	30,0	-48,5	-793	-0,5
Nordfyns	30,0	27,0	-23,6	-798	-0,5
Herning	20,5	17,5	-71,0	-801	-0,5
Faaborg-Midtfyn	22,9	21,1	-41,6	-807	-0,5
Sorø	25,7	23,1	-24,3	-820	-0,5
Odsherred	34,0	24,2	-27,4	-829	-0,5
Ringsted	24,7	20,8	-28,8	-835	-0,5
Kolding	25,0	20,4	-77,8	-841	-0,5
Greve	16,9	12,1	-42,1	-842	-0,5
Ikast-Brande	20,4	19,7	-34,8	-845	-0,6
Assens	22,1	21,9	-35,0	-846	-0,6
Ærø	30,0	29,5	-5,2	-849	-0,6
Tønder	21,2	21,2	-32,6	-862	-0,6
Struer	22,9	22,9	-18,7	-881	-0,6
Viborg	23,7	22,6	-85,5	-882	-0,6



Bilagstabel (fortsat): Ændring i betaling til udligning, 2026 (2017-niveau)					
Kommune	Grundskyldspromille		Ændring i betaling til udligning (2026)		
	2017	2021	I alt Mio kr.	Kr. pr. indbygger	Ift. indkomst- skattegrundlag (pct.)
Kalundborg	34,0	30,0	-44,0	-898	-0,6
Slagelse	25,3	22,5	-71,0	-899	-0,6
Læsø	34,0	26,0	-1,6	-900	-0,6
Nyborg	27,8	25,6	-29,0	-907	-0,6
Varde	31,6	25,9	-46,8	-931	-0,6
Stevns	21,5	17,3	-21,5	-946	-0,6
Vordingborg	32,3	30,0	-43,9	-952	-0,6
Aabenraa	18,9	18,9	-56,7	-960	-0,6
Lejre	28,2	22,3	-26,8	-972	-0,5
Odder	30,3	24,0	-23,0	-1.016	-0,6
Faxe	25,0	24,4	-37,1	-1.026	-0,7
Fredericia	26,0	23,2	-55,7	-1.086	-0,7
Ballerup	28,9	21,6	-53,3	-1.103	-0,6
Ringkøbing-Skjern	31,0	29,0	-64,3	-1.129	-0,7
Hillerød	20,7	15,8	-58,3	-1.150	-0,6
Næstved	25,0	24,9	-97,5	-1.176	-0,8
Allerød	22,8	16,8	-31,0	-1.228	-0,6
Frederikssund	32,5	27,3	-58,6	-1.298	-0,8
Langeland	24,6	24,6	-16,8	-1.333	-0,9
Rudersdal	22,9	16,0	-78,4	-1.401	-0,5
Fredensborg	24,7	19,6	-58,9	-1.444	-0,7
Helsingør	28,5	22,6	-91,4	-1.459	-0,8
Solrød	21,0	16,6	-35,2	-1.563	-0,8
Gribskov	29,3	22,6	-72,1	-1.749	-1,0
Hørsholm	22,1	16,5	-49,6	-1.981	-0,7

Kilde: Danmarks Statistik, Skatteministeriet og egne beregninger.