

NYE GRUNDTVURDERINGER VIL SKÆVVRIDE KOMMUNAL UDLIGNING FRA STØRRE BYER

03-03-2020

AF OTTO BRØNS-PETERSEN (20928440)

RESUMÉ

Der er udsigt til meget store stigninger i udgifterne til kommunal udligning i de store byer og navnlig i en række hovedstadskommuner. Stigningerne er et resultat af de nye ejendomsvurderinger. Årsagen er, at grundværdierne indgår i det grundlag, udligningen beregnes på, og når grundværdierne stiger markant, vil de kommuner med højere stigninger i grundværdierne skulle betale via udligningen til de kommuner, der ikke oplever så høje stigninger.

Det anbefales at lade grundværdierne udgå af udligningssystemet, hvor de ikke hører hjemme.

VLAK-regeringen indgik i 2018 en aftale med DF, Socialdemokratiet og De Radikale om at udskyde virkningen af vurderingerne på udligningen frem til 2025, men kunne ikke komme igennem med en langsigtet aftale. Det er alene aftalt at genoptage drøftelserne efter en afrapportering sidst i 2022.

Uden en reform af udligningssystemet står Københavns Kommune til at betale 1,7 mia.kr. mere i udligning om året efter 2025, mens Århus og Frederiksberg skal betale en halv mia. kroner mere. Frederiksberg tegner sig for den største stigning pr. indbygger, svarende til knap 5.000 kr. Det svarer til en skatteforhøjelse på 2,3 procentpoint. I København, Århus, Gentofte, Lyngby-Taarbæk, Herlev, Hvidovre, Tårnby og Rødovre svarer stigningen til en kommunal skatteforhøjelse på mellem 1,7 og 0,6 procentpoint. Til gengæld vil et flertal af landets kommuner få en nettogevinst.

Det viser beregninger foretaget på grundlag af Skatteministeriets skøn for ændringerne i de kommunale grundværdier.

Konsekvenserne for udligningen kommer ud over de effekter, som de nye vurderinger vil få for den enkelte borgers boligskatter og husleje. Ændringer i udligningen kan dog også få konsekvenser for ejendomspriserne. Øget udligningsbyrde må forventes at reducere efterspørgslen efter boliger i de pågældende kommuner. Usikkerheden om den fremtidige udligning risikerer at forplante sig til boligmarkedet, som i forvejen er præget af usikkerhed om de fremtidige vurderinger netop i flere af de samme kommuner.

DET NYE VURDERINGSSYSTEM

Et flertal i Folketinget har aftalt at indføre et nyt ejendomsvurderingssystem og en ny boligbeskatning. Af boksen fremgår nærmere om den aftalte indretning og status for den forsinkede gennemførelse.

Som led i de nye vurderinger og den nye boligbeskatning er indført en række ordninger, som skal dæmpe konsekvenserne af det nye vurderingssystem for boligejere (samt lejere). Ikke desto mindre vil der kunne forekomme betydelige forskydninger mellem de enkelte boligejere, hvor navnlig ejerlejligheder på sigt vil komme til at betale mere. Samtidig kapitaliseres de fremtidige

skattevilkår i grundpriserne¹. Det medfører, at visse eksisterende ejere i høj grad vil blive påvirket, trods de midlertidige ordninger. Det gælder navnlig ejere af ejerlejligheder. Det er dog givet, at konsekvenserne ville have været betydeligt mere omfattende uden tilpasning af satser mv. til det nye system.

Boligskatterne og det nye vurderingssystem

Partierne (V, LA, K, S, DF, RV) indgik en aftale; "Tryghed om boligbeskatningen", 2. maj 2017 om den fremtidige boligbeskatning. Den er en udløber af aftalen om at indføre et nyt vurderingssystem, indgået 17. november 2016. De nye vurderinger skulle efter planen have været udsendt i 2019, men er i flere omgange blevet udskudt som følge af tidsplan- og budgetoverskridelser. Senest er det besluttet at påbegynde udsendelsen i midten af 2020. De nye vurderinger planlægges efter den seneste udskydelse (i 2019) at træde boligskattemæssigt i kraft i 2024, men med en overgangsordning, så ingen umiddelbart kan betale mere end under gældende regler.

I 2024 sænkes grundskyldssatserne ved lov, så satsen i hver kommune nedsættes svarende til stigningen i grundvurderingerne i kommunen som følge af det nye vurderingssystem. En *gennemsnitlig* boligejer kommer derfor til at betale det samme som ved det gamle system. Der vil imidlertid ifølge de foreløbige beregninger fra Skatteministeriet kunne blive tale om store omfordelinger mellem forskellige typer boligejere. Især grundene til ejerlejligheder ventes at stige kraftigt i vurdering. Efter en overgangsperiode er det igen op til kommunalbestyrelserne, om de vil hæve grundskyldssatsen¹.

I 2024 sænkes ejendomsværdiskattesatsen ligeledes, så en *gennemsnitlig* dansk boligejer kan forvente samme ejendomsværdiskat som under de tidligere vurderinger¹.

I 2021 bortfalder det hidtidige skattestop, som har lagt et loft over ejendomsværdiskatten i kroner og øre siden 2001/02, og som desuden har begrænset den årlige stigning i grundskylden til 5-7 pct. Til gengæld indføres et nedslag i boligskatterne for de eksisterende boligejere, der står til at betale mere ifølge de nye regler. Nedslaget bevares i kroner og øre, så længe man bliver boende. Der er altså intet nedslag for yderligere skattestigninger efter 2024 eller for nye ejere efter et salg. Endelig er det aftalt, at et utilsigtet varigt merprovenu fra de nye regler samlet set skal kompenseres gennem en nedsættelse af boligskatterne. Det kræver en nøjere politisk aftale at udmønte og må indtil videre mest ses som en hensigtserklæring.

Regeringen har desuden annonceret, at den vil indkalde til forhandlinger om lempelser, som skal imødegå den ekstra skattebyrde på boligejerne, som følger af den seneste udskydelse af de nye boligskatter til 2024 frem for den aftalte ikrafttrædelse i 2021. Når udskydelsen medfører en højere skat, hænger det sammen med, at nedslagsreglerne medfører en samlet mindre skattebetaling i de første år.

¹ Kapitalisering i grundpriserne er både teoretisk velkendt og bekræftet empirisk af bl.a. DØRS (Jørgensen og Høj 2016). Kapitalisering indebærer, at grundprisen falder som modsvar på øgede løbende fremtidige omkostninger for ejerne, herunder skatter på jorden. Ved fuld kapitalisering falder grundprisen svarende til nutidsværdien af alle fremtidigt forventede skatter. Der er især kapitalisering af omkostninger ved goder, som er mere eller mindre givet i udbud. Det er i høj grad opfyldt netop ved jord (men ikke bygninger, som både kan vokse og falde i bestand).

DET NYE VURDERINGSSYSTEM GIVER UTILSIGTEDE VIRKNINGER PÅ UDLIGNINGEN

Grundvurderingen vil imidlertid desuden påvirke den mellemkommunale udligning. Det vil for borgerne i en række kommuner kunne få meget store økonomiske konsekvenser, som ikke er håndteret i den nye boligbeskatning. Der er hverken i de oprindelige politiske aftaler eller ved den efterfølgende aftale om udligning taget højde for konsekvenserne på længere sigt. I stedet er der 7. maj 2018 indgået en aftale om midlertidigt at udskyde anvendelsen af de nye vurderinger i udligningssystemet. For 2019-2025 anvendes i stedet de hidtidige vurderinger. For perioden 2021-25 opskrives de tidligere vurderinger dog med væksten i de nye vurderinger, hvilket dog er af underordnet betydning for forskydningerne mellem kommunerne.

Grundlæggende er det altså besluttet at "sparke dåsen ned ad vejen". Ifølge aftalen skal Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg foretage en analyse af byrdefordelingen for kommunerne ved de nye vurderinger og opstille mulige modeller, som minimerer de kommunaløkonomiske konsekvenser. Det skal afrapportere til regeringen ved udgangen af 2022.

Reelt er der tale om et valg mellem at acceptere store forskydninger i udligningen eller at opgive at anvende de nye vurderinger i udligningssystemet². Hidtil er det valgt at afstå fra at anvende de nye vurderinger.

Forklaringen på, at ejendomsvurderingerne påvirker den mellemkommunale udligning, er, at grundværdierne indgår i beregningen. I beregningen indgår også den landsgennemsnitlige grundskyldpromille. Kommuner med større stigninger i grundværdierne end landsgennemsnittet bliver ikke kompenseret for effekten af merstigningen – modsat det, der gælder for grundejerne, når den kommunespecifikke grundskyldpromille beregnes. Som nævnt sænkes den kommunale grundskyld ved lov svarende til den gennemsnitlige stigning i kommunens vurderinger. En gennemsnitlig grundejer i kommunen kommer til at betale det samme. Men ved udligningsberegningen er det alene den landsgennemsnitlige nedsættelse af grundskyldpromillen, som slår igennem.

PROBLEMATISK AT GRUNDVÆRDIERNE INDGÅR I UDLIGNINGSGRUNDLAGET

Den mellemkommunale udligning bygger på to forhold: (1) Udligning efter udgiftsbehov og (2) udligning efter indkomst. Udligningen efter udgiftsbehov skal kompensere for, at der er forskelle i bl.a. andelen af plejekrævende borgere. Udligningen efter indkomst skal kompensere for, at borgerne i de forskellige kommuner ikke har samme skatteevne. Således indgår den gennemsnitlige indkomst per borger i grundlaget for indkomstudligning. Og i den beregnede indkomst indgår desuden grundværdierne ifølge den offentlige vurdering. Indkomsterne vejes sammen med grundværdierne, når grundlaget for indkomstudligningen beregnes.

² Medmindre de endelige nye vurderinger viser sig at ligge tæt på de hidtidige, hvilket dog må anses for usandsynligt og i øvrigt ville gøre indførelsen af et nyt system omsonst.

Der kan være forskellige holdninger til, hvor stor graden af mellemkommunal udligning bør være. Det er imidlertid under alle omstændigheder stærkt problematisk at lade grundværdierne indgå i grundlaget.

Der kan argumenteres for, at ejerboliger giver en lejeværdi for ejerne i kraft af sparet husleje. Men i udligningen indgår alene grundværdierne, og samtidig er afkastet af andre formuegoder – f.eks. aktieindkomst – heller ikke inddraget. For netop grunde gælder desuden, at deres effekt på borgernes realindkomst er tvetydig. En høj grundværdi er både udtryk for en høj formueværdi og en stor boligudgift. En større boligudgift udhuler realindkomsten.

Samtidig er grundværdierne ikke givne størrelser, men meget følsomme over for kommunernes valg af grundskyldspromille. En kommunalbestyrelse kan reducere sit nettoudligningsbidrag alene ved at erstatte finansiering via indkomstskat med grundskyld. Højere grundskyld reducerer grundpriserne som følge af kapitalisering. Dermed indbygger grundvurderingernes inddragelse i udligningen en belønning for ”skattespekulation” for kommunalbestyrelserne til ugunst for boligejerne.

SÅ MEGET BELASTES BORGERNE AF ØGET UDLIGNING FRA DE STORE BYER MV.

Brøns-Petersen (2018) har beregnet, hvor meget landets kommuner vil få eller skulle aflevere i nettoudligning som følge af de nye vurderinger. Beregningen er foretaget med udgangspunkt i Skatteministeriets skøn for, hvor meget grundskyldspromillerne skal sænkes i forhold til 2017. Beregningerne er derfor foretaget i 2017-niveau. De viser den *isolerede* effekt af de nye vurderinger, som imidlertid netop er af selvstændig interesse i denne sammenhæng. Derudover vil udligningen selvsagt blive påvirket af udviklingen i indkomster og markedsdrevne ejendomspriser.

I tabel 1 er gengivet stigningerne i de tolv kommuner, der skal betale mere. I resten af kommunerne er der en nettogevinst. Da der er flere kommuner med nettogevinster, er de gennemgående mindre end stigningerne i de tolv kommuner.

Tabel 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	1,0
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

Absolut set bliver København hårdest ramt med en ekstrabetaling på 1,7 mia.kr. om året. Frederiksberg og Århus skal betale omtrent en halv mia.kr. mere om året. Ålborg skal betale godt 100 mio.kr. Resten af kommunerne befinder sig i den københavnske omegn.

Målt i forhold til *antal indbyggere* bliver Frederiksberg hårdest ramt med en ekstraregning på knap 5.000 kr. per borger om året. Københavnerne skal i gennemsnit betale godt halvt så meget (2.700 kr.).

Set i forhold til *indkomstskattegrundlaget* svarer merudgiften til en stigning i kommuneskatten på 2,3 procentpoint på Frederiksberg, 1,7 pct.point i København og 1,0 pct.point i Aarhus. På Frederiksberg svarer merudgiften til omkring en tiendedel af kommunens budget.

USIKKERHED KAN PÅVIRKE BOLIGMARKEDET NEGATIVT

Det er vanskeligt at se gode argumenter for beslutningen om at udskyde en permanent løsning på de problemer, det nye vurderingssystem vil skabe for udligningssystemet. Det er givet, at de nye vurderinger vil skabe betydelige ændringer i udligningen. Usikkerheden om den endelige størrelsesorden er af underordnet betydning i forhold til den usikkerhed, der kan forplante sig til boligmarkedet i de store byer og Hovedstadsområdet.

En øget udligningsbyrde vil uvægerligt i sidste ende medføre tab som følge af lavere ejendoms-værdi. Det følger af, at nye købere vil få højere skat eller lavere serviceniveau og dermed vil være indstillet på at betale mindre. På denne måde kan en del af den ekstra betaling til udligning kapitaliseres på samme måde som boligskatter. Usikkerhed om udligningen kan således bidrage til usikkerhed på boligmarkedet i de hårdest ramte kommuner.

GRUNDVÆRDIERNE BØR UDGÅ AF UDLIGNINGEN

Der er som sagt ingen god grund til at lade grundværdierne indgå i grundlaget for udligning efter indkomst. Et yderligere logisk skridt vil være at ændre grundskylden fra at være en kommunal til en statslig skat på linje med f.eks. ejendomsværdiskatten.

Hvis der ikke kan opnås politisk enighed om at lade grundværdierne helt udgå, bør de beregningsteknisk fastlåses på de nuværende niveauer. Det er reelt også princippet i den midlertidige model frem til 2025. En løsning kunne således være at gøre den midlertidige model permanent.

Reelt står valget mellem at skabe store forskydninger i udligningen eller fastholde de eksisterende grundvurderinger i udligningssystemet.

REFERENCER

- Brøns-Petersen, Otto. 2018. "Nyt system til ejendomsvurdering vil medføre markante stigninger i udligningsbidrag for mange kommuner". *Cepos analysenotat*, marts. https://cepos.dk/system/tdf/media/documents/notater/2018/notat_grundskyld_og_udlig-ning_14032018.pdf?file=1&type=node&id=4457&force=.
- Jørgensen, Mads Rahbek, og Anne Kristine Høj. 2016. "Kapitalisering af grundskylden i enfamiliehuse", DØRS notat, 2016: 9.

Bilagstabel: Ændring i betaling til udligning, 2026 (2017-niveau)					
Kommune	Grundskyldspro- mille		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	Grundskyldspro- mille		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)

<u>Kommune</u>	<u>Grundskyldspromille</u>		<u>Ændring i betaling til udligning (2026)</u>		
	<u>2017</u>	<u>2021</u>	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: Skatteministeriet, Danmarks Statistik og egne beregninger