

Kommissorium for Finansieringsudvalgets arbejde med forberedelse af ændringer i det kommunale tilskuds- og udligningssystem

Baggrund

Det kommunale tilskuds- og udligningssystem spiller en central rolle for, at kommuner over hele landet kan levere en rimelig service til borgerne og dermed for et sammenhængende og balanceret velfærdssamfund, så der ikke er for store forskelle imellem kommunerne på tværs af Danmark, herunder i kommunernes forudsætninger for at levere nogenlunde samme velfærd ved nogenlunde samme skat.

Det er afgørende, at systemet følger med udviklingen i de enkelte kommuner, herunder som følge af gennemførte reformer, befolkningsudvikling mv. så det opleves gennemsigtigt og velbegrunder for kommunerne – både de, der bidrager, og de, der modtager i udligningen mellem kommuner.

Der er over den senere tid også peget på flere dele af tilskuds- og udligningssystemet, som har behov for et grundigt gennemsyn, ligesom systemet jævnligt er til debat blandt kommuner m.fl.

Med dette kommissorium anmoder regeringen Finansieringsudvalget om at gennemføre en bred analyse af det kommunale tilskuds- og udligningssystem og herunder inddrage reformer og andre udviklinger i de seneste 10-15 år, der har påvirket kommunernes udgifter og indtægter på forskellig vis.

Med analysen skal udvalget tilvejebringe et fagligt grundlag for ændringer i tilskuds- og udligningssystemet, der forenkler og bidrager til, at systemet bedst muligt afspejler kommunernes opgaver og forskelle i vilkår for opgaveløsningen. Det faglige grundlag skal sigte efter, at tilskuds- og udligningssystemet i videst muligt omfang lever op til følgende fire pejlemærker:

- Balance: At forskellene imellem kommuner på den ene side ikke bliver for store på tværs af Danmark, og på anden side, at kommunerne har en tilskyndelse til at fremme vækst, beskæftigelse og effektiv opgaveløsning over for borgerne.
- Objektivitet: At beregningen af tilskud og udligning er baseret på saglige og upåvirkelige kriterier.
- Transparens: At beregningen af tilskud og udligning er gennemskuelig.
- Stabilitet: At den samlede finansiering i den enkelte kommune i udgangspunktet ikke svinger betydeligt fra år til år, men samtidig afspejler den aktuelle udvikling i kommunerne.

Endvidere anmodes udvalget specifikt om at opstille mulige modeller til at minimere kommunaløkonomiske konsekvenser i tilknytning til den forudsatte indfasning af udligning af de nye beskatningsgrundlag for grundskyld efter udløb af neutraliseringsordningen for 2024-2028 i udligningssystemet.

Kommissoriet falder således i to dele. Dels en generel del, som omhandler en bred analyse af tilskuds- og udligningssystemet, dels en del specifikt rettet mod opgaven på boligskatteområdet.

Bred analyse af det kommunale tilskuds- og udligningssystem

Udvalget får til opgave at gennemføre en bred og grundig analyse af det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Analysen skal behandle:

1. udviklingen i sammensætningen af kommunernes udgifter, herunder med fokus på opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov
2. udviklingen i sammensætningen af kommunernes indtægter med fokus på forenkling og robusthed
3. udviklingen i kommunerne i forhold med betydning for kommunernes økonomiske bæredygtighed og vilkår for opgaveløsningen
4. betydningen af reformer mv. for kommunernes udgifter og indtægter
5. finansieringssystemets betydning for kommuners incitamenter til en effektiv opgaveløsning og fremme af vækst, erhvervsudvikling, bosætning mv.

Uddybning af opgaver

Ad 1. Udvalget skal belyse sammensætningen af kommunernes udgifter og udviklingen heri, herunder betydningen af henholdsvis demografiske forskelle og forskelle i socioøkonomiske og andre strukturelle forhold. Som led i arbejdet skal udvalget gennemgå og analysere opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov i det eksisterende udligningssystem som afsæt for ændringer i udligningen.

Ad 2. Udvalget skal som led i analysen gennemgå sammensætningen af kommunernes indtægter fra bl.a. skatter på indkomst, ejendomme og erhverv, bloktilskud, udligning og særtilskud med henblik på forenkling og for at identificere behov for tiltag for at understøtte stabile, transparente, balancerede og objektive rammer for kommunernes økonomi i fremtiden.

Ad 3. Udvalget skal foretage en analyse af udviklingen i kommunerne med hensyn til befolkningsudvikling, erhvervsliv samt andre strukturelle forhold med betydning for kommunernes økonomiske bæredygtighed samt opgaver og vilkår for opgaveløsningen bredt set.

Ad 4. Der er over de seneste 10-15 år gennemført reformer og større ændringer, som har påvirket kommunernes økonomi og opgaver på forskellig vis. Det gælder på skoleområdet, i ældreplejen, bortfald af kommunernes medfinansiering af sundhedsvæsenet mv. Finansieringsudvalget får til opgave at gennemgå mulige konsekvenser af større regeldrevne ændringer og tendenser på tværs af de kommunale opgaveområder. Det gælder både i forhold til økonomiske konsekvenser før og efter tilskud og udligning samt forskydninger i målgrupper og opgaver mv.

Ad 5. Finansieringssystemet skal så vidt muligt understøtte en hensigtsmæssig incitamentsstruktur i kommunerne i forhold til en effektiv opgaveløsning og fremme af bl.a. vækst, erhvervsudvikling, bosætning mv., herunder understøtte beskæftigelse mv. Som led i arbejdet skal udvalget gennem illustrative beregninger mv. undersøge, i hvilket omfang udligningsniveau, udgiftsbehovskriterier samt særlige ordninger, herunder udligning af kommunernes selskabsskatteprovenu, kan have utilsigtede konsekvenser for kommunernes incitamenter.

Udvalget skal i forlængelse af analyserne under punkt 1-5 vurdere behov for tiltag samt opstille mulige modeller for ændringer.

Illustration af konsekvenser

Generelt skal udvalget illustrere konsekvenser for kommunernes økonomi af mulige ændringer af tilskuds- og udligningssystemet samt vurdere, i hvilken grad tiltagene lever op til de fire pejlemærker: objektivitet, transparens, stabilitet og balance.

Boligskatteområdet

I sammenhæng med et nyt ejendomsvurderingssystem er den såkaldte stigningsbegrænsning i de skattepligtige grundværdier for beregning af grundskyld afskaffet fra og med 2024. I sammenhæng hermed er der indført et loft over de kommunale grundskyldspromiller med henblik på at fastholde kommunernes grundskyldsprovenu ved overgangen til de nye boligskatteregler. Dertil er indført en ordning, der i perioden 2024-2028 neutraliserer virkninger i den kommunale udligning af afskaffelsen af stigningsbegrænsningen.

Med Boligskatteforliget fra 2017 blev det aftalt, at der for perioden efter 2025, som med kompensationsaftalen fra 2020 er udskudt til efter 2028, lægges op til gradvist at indfase en udligning af de nye beskatningsgrundlag for grundskyld.

Der er i *Aftale om neutralisering af virkninger af nyt ejendomsvurderingssystem og boligskatteforlig i udligningen* fra 2018 mellem Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre særskilt aftalt, at der skal gennemføres et arbejde i regi af Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg, som skal belyse de byrdefordelingsmæssige konsekvenser for kommunerne af det nye ejendomsvurderings- og boligbeskatningssystem efter overgangsperioden, dvs. fra og med 2029. Dansk Folkeparti er siden udtrådt af aftalen, mens Moderaterne er indtrådt.

Udvalget skal ifølge aftalen fra 2018 "opstille mulige modeller, der minimerer de kommunaløkonomiske konsekvenser af ændringer i beskatningsgrundlaget for grundskyld (grundvurderingerne) mellem kommunerne."

Det fremgår af lovbemærkninger til lov nr. 679 af 3. juni 2023, som bl.a. ændrer Lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommunerne, at ophøret af reglerne om neutraliseringsordningen for 2024-2028 "efter 2028 uden andre tiltag vil være forbundet med markante byrdefordelingsmæssige konsekvenser." Det forudsættes, at der senest i starten af 2028 skal kunne lovgives om eventuelle tiltag til at imødegå disse virkninger i tilskuds- og udligningssystemet gældende fra tilskudsåret 2029.

Udvalgets arbejde om boligskatteområdet har til formål at ligge til grund for sådanne tiltag knyttet til en indfasning af en udligning af de nye beskatningsgrundlag for grundskyld.

Inddragelse af eksterne mv.

Udvalget kan i sine undersøgelser inddrage ekstern faglig bistand, i det omfang udvalget finder det relevant. Som inspiration anmodes udvalget endvidere om at inddrage erfaringer fra andre lande og støtte sig til relevant faglitteratur mv. på området.

På baggrund af input fra kommuner mv. og udvalgets egne overvejelser anmodes udvalget desuden om at identificere 2-4 temaer, som udvalget vil drøfte med forskellige kommuner for at afdække nærmere.

Afgivelse af rapport

Finansieringsudvalget skal afgive sin rapport senest ultimo 2027 med henblik på at tilvejebringe et fagligt grundlag for politisk stillingtagen til ændringer generelt i tilskuds- og udligningssystemet.