

5. maj 2020

Aftale om reform af det kommunale tilskuds- og udligningssystem

Regeringen og Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Alternativet har d. 5. maj 2020 indgået Aftale om reform af det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

Aftaleparterne er enige om et nyt og bedre udligningssystem, som kan skabe stabilitet og forudsigelighed om de økonomiske rammer for kommunerne.

Med aftalen skabes forudsætningerne for et Danmark i bedre balance. Aftalen skaber grundlaget for et mere robust udligningssystem, hvor en række kendte problemer løses, samt et udligningssystem, der får Danmark til at hænge bedre sammen.

Aftaleparterne er enige om følgende hovedelementer:

Et mere robust udligningssystem

- Tilpasninger af udgiftsbehovet
- Indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning
- Styrkelse af den kommunale forsikringsordning for forsikrede ledige
- Justering af udlændingeudligningen
- Nyt kriterium for middelevetid

Et mere enkelt udligningssystem

- Udligning af udgiftsbehov og beskatningsgrundlag
- Afskaffelse af hovedstadsudligningen og omlægning af hovedstadspuljen til et nyt tilskud til udsatte hovedstadskommuner

Et udligningssystem, der giver bedre forudsætninger for velfærd i hele landet

- Overudligningsordningen tilpasses
- Nye tilskud til udsatte yder- og ø-kommuner
- Særlig kompensationsordning for tab og overgangsordning
- Øget udligning af selskabsskatten
- Udligning af dækningsafgift på offentlige ejendomme
- Justeret modregningsordning for parkeringsindtægter
- Forhøjelse af særtilskudspuljen
- Særtilskud til grænsenære kommuner i Syddanmark og Øresundsregionen
- Særtilskud til kommuner med boligområder med særlig høj kriminalitet
- Videreførelse og forhøjelse af særligt ø-tilskud

Øvrige elementer i aftalen

- Tilpasning af den centrale refusionsordning på socialområdet
- Uændret kommunal skat og målrettet tilskud til skatenedsættelser til kommuner med de højeste udskrivningsprocenter
- Tilskud til kommuner med tab som følge af manglende oplysninger om medbragt uddannelse
- Ekstra statslig finansiering
- Forpligtende kommunalt samarbejde
- "Rejsetidskriteriet" i fordelingen af tilskud til regionerne
- Den kommunale medfinansiering

Elementerne i udspillet, herunder kriterier, vægte, grænser mv., er beskrevet i bilag 1.

Et mere robust udligningssystem

Tilpasninger af udgiftsbehovet

Med aftalen foretages der en række opdateringer og ændringer af opgørelsen af udgiftsbehovet, som tager udgangspunkt i arbejdet i Finansieringsudvalgets rapport fra 2018. Ændringerne af kriterierne skal bl.a. sikre en bedre afspejling af kommunernes udgiftsbehov på overførselsområdet og et mere robust og upåvirkeligt datagrundlag.

Vægten på det demografiske udgiftsbehov øges og udgør 67 pct.

Indarbejdelse af beskæftigelsestilskuddet i den generelle udligning

Aftaleparterne er enige om, at beskæftigelsestilskuddet (udgifter til dagpenge mv.) indarbejdes i den generelle udligning, som foreslået i Finansieringsudvalgets afrapportering. I forlængelse heraf suppleres udgiftsbehovsopgørelsen med nye kriterier, som er mere målrettet udgifter til dagpenge.

Styrkelse af den kommunale forsikringsordning for forsikrede ledige

Parterne er enige om at styrke den kommunale forsikringsordning for forsikrede ledige. Særlige situationer kan give stød i udviklingen lokalt, der afviger fra landsdelen. Derfor styrkes forsikringsordningen, som holder hånden under kommuner, der oplever stor stigning i antallet af forsikrede ledige sammenlignet med udviklingen i landsdelen.

Fremover vil kommunerne modtage et særligt tilskud, såfremt kommunen oplever en stigning i bruttoledigheden for forsikrede ledige, der ligger mere end 3 procentpoint over udviklingen i landsdelen som helhed.

Justering af udlændingeudligningen

Med aftalen foretages en justering af udlændingeudligningen, som målretter og reducerer det samlede tilskud i ordningen svarende til en halvering, som anbefalet i Finansieringsudvalgets rapport fra 2018. Justeringen sigter på at løse problemer med bl.a. vækst i ordningen.

Nyt kriterium for middelevetid

Aftaleparterne er enige om, at der i det socioøkonomiske udgiftsbehov indarbejdes et nyt kriterium for middelevetid, for dermed at tage højde for store forskelle på den gennemsnitlige levetid i kommunerne.

Et mere enkelt udligningssystem

Udligning af udgiftsbehov og beskatningsgrundlag

Med aftalen omlægges udligningen grundlæggende. Udligningen deles op i en separat udligning af henholdsvis udgiftsbehov og beskatningsgrundlag omkring landsgennemsnittet.

Udligning af udgiftsbehov. Kommuner med et beregnet udgiftsbehov under landsgennemsnittet får bidrag på 93 pct. af forskellen mellem kommunens udgiftsbehov og landsgennemsnittet. Kommuner med et beregnet udgiftsbehov over landsgennemsnittet får tilskud på 95 pct. af forskellen mellem kommunens udgiftsbehov og landsgennemsnittet.

Udligning af beskatningsgrundlag. Kommuner med et beskatningsgrundlag under landsgennemsnittet modtager et tilskud på 75 pct. af forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag og landsgennemsnittet. Omvendt betaler kommuner med et beskatningsgrundlag over landsgennemsnittet et bidrag på 75 pct. af forskellen mellem kommunens beskatningsgrundlag og landsgennemsnittet.

Dertil etableres en tillægsordning for kommuner med særligt lavt beskatningsgrundlag på 20 pct. således, at udligningsprocenten bliver 95 pct. og for kommuner med særligt højt beskatningsgrundlag etableres et tillæg således, at udligningsprocenten bliver 93 pct.

Afskaffelse af hovedstadsudligningen og omlægning af hovedstadspuljen til et nyt tilskud til udsatte hovedstadskommuner

Hovedstadsudligningen og ordningen for kommuner uden for hovedstadsområdet med højt strukturelt underskud afskaffes som konsekvens af den nye udligningsstruktur.

I forlængelse heraf omlægges særtilskudspuljen efter udligningslovens § 19 (hovedstadspuljen). Tilskud gives fremadrettet efter faste og objektive kriterier, som er målrettet de mest vanskeligt stillede hovedstadskommuner. Det nye tilskud udgør ca. 0,6 mia. kr. Hovedstadskommunerne bidrager til finansieringen af puljen med 0,04 pct. af den enkelte kommunes beskatningsgrundlag og med et ekstra bidrag for kommuner med et højt beskatningsgrundlag. 0,23 mia. kr. er ny statslig finansiering.

Et udligningssystem, der giver bedre forudsætninger for velfærd i hele landet

Overudligningsordningen tilpasses

I forbindelse med etableringen af et nyt system fastholdes grænsen for overudligning på 93 pct. for kommuner, som bidrager til ordningen som følge af et højt beskatningsgrundlag. Det betyder isoleret set, at en kommune som minimum kan beholde 7 pct. af en fremgang i indkomstskatteprovenuet opgjort med kommunens egen udskrivningsprocent.

Der indføres et loft for, hvor meget en kommune kan øge rabatten fra overudligningsordningen ved at sænke udskrivningsprocenten. Loftet sættes ved en udskrivningsprocent på 23,25 pct.

Nyt tilskud til udsatte yder- og ø-kommuner

Aftaleparterne er enige om, at det nye udligningssystem ledsages af et nyt tilskud, som er målrettet de mest udsatte yder- og ø-kommuner. Tilskuddet fordeles efter faste og objektive kriterier. Det samlede tilskud er sat til 1,5 mia. kr., hvoraf 0,5 mia. kr. finansieres af kommunerne selv efter indbyggertal. 1 mia. kr. er ny statslig finansiering.

Særlig kompensationsordning for tab og overgangsordning

Aftaleparterne er enige om en særlig kompensationsordning til nogle kommuner med tab som følge af udligningsreformen før tildeling af nye tilskud. Ordningen finansieres af de øvrige kommuner efter indbyggertal.

Ordningen kompenserer kommuner med tab på:

- Over 0,4 pct. af beskatningsgrundlaget, hvis kommunen har et beskatningsgrundlag over 180.000 kr. pr. indbygger.
- Over 0,15 pct. af beskatningsgrundlaget, hvis kommunen har et beskatningsgrundlag under 180.000 kr. pr. indbygger.

Aftaleparterne er endvidere enige om en overgangsordning, hvor gevinster indføres hurtigere end tab. Gevinster indføres med 0,4 procentpoint om året. Tab indføres med 0,1 procentpoint for kommuner med tab på op til 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget. For de resterende kommuner indføres tabet i lige store trin over indførselsesperioden, så virkningerne er fuldt indført fra 2025.

Øget udligning af selskabsskatten

Det kommunale provenu af selskabsskat udlignes i en særskilt udligning af selskabsskat. Den nuværende udligning på 50 pct. af selskabsskatteprovenuet fastholdes. Aftaleparterne er enige om at øge udligningen mellem kommunerne ved at nedsætte kommunernes andel af provenuet fra selskabsskat med 1 procentpoint. Dermed udlignes 100 procent på denne andel. Kommunernes finansiering gennem bloktilskud løftes tilsvarende.

Udligning af dækningsafgift på offentlige ejendomme

Med aftalen indføres en udligning af kommunernes provenu ved dækningsafgift på offentlige ejendomme på 10 pct. af forskellen mellem kommunens provenu og landsgennemsnittet.

Justeret modregningsordning for parkeringsindtægter

Aftaleparterne er enige om en balanceret og ubureaukratisk ordning for modregning af kommunens indtægter fra betaling for parkering, som understøtter, at kommunerne investerer i og driver parkeringspladser til gavn for borgerne. Der indføres et loft over kommunernes parkeringsindtægter på 320 kr. pr. indbygger. Indtægter over loftet modregnes fuldt ud. Modregningen af kommunale indtægter fra betalingsparkering under loftet samt fra pålagte parkeringsafgifter afskaffes.

Forhøjelse af særtilskudspuljen

Aftalepartierne er enige om at forhøje særtilskudspuljen for særligt vanskeligt stillede kommuner efter udligningslovens § 16 fra 200 mio. kr. til 350 mio. kr.

Særtilskud til grænsenære kommuner i Syddanmark og Øresundsregionen

Nogle kommuner har særlige udgifter til tyske og svenske grænsependlere med arbejdssted i kommunen. Udgifter, som ikke fuldt ud dækkes af skatteindtægter eller igennem tilskuds- og udligningssystemet. Der er på den baggrund enighed om at etablere et særtilskud på i alt 100 mio. kr.

Tilskuddet fordeles til tre grænsenære kommuner i Syddanmark samt kommuner i Øresundsregionen, der har det højeste antal grænsependlere pr. indbygger, dog med et loft på 25 mio. kr. til den enkelte kommune.

Tilskuddet går til Aabenraa Kommune, Københavns Kommune, Tønder Kommune, Sønderborg Kommune, Tårnby Kommune, Glostrup Kommune og Helsingør Kommune.

Særtilskud til kommuner med boligområder med særlig høj kriminalitet
En række kommuner er udfordret af at have boligområder med en høj kriminalitet målt ved andel dømt. For at bekæmpe kriminalitet og herunder socialt bedrageri i disse områder er parterne enige om at afsætte 5 mio. kr. årligt pr. boligområde. For boligområder med mere end 5.000 beboere udgør tilskuddet 10 mio. kr. Der afsættes i alt 90 mio. kr. årligt.

Videreførelse og forhøjelse af særligt ø-tilskud

Aftalepartierne er enige om, at tilskuddet til vanskeligt stillede ø-kommuner i form af Læsø, Samsø og Ærø Kommuner videreføres og forhøjes til i alt 60 mio. kr. fordelt med 20 mio. kr. til hver af kommunerne.

Øvrige elementer i aftalen

Tilpasning af den centrale refusionsordning på socialområdet

Aftaleparterne er enige om en række ændringer i den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager på det specialiserede socialområde. Det indebærer, at flere sager kan blive omfattet af refusion og nogle af højere refusion end i dag. Det finansieres kollektivt af kommunerne under ét.

Uændret kommunal skat og målrettet tilskud til skattenedsættelser til kommuner med de højeste udskrivningsprocenter

Aftalepartierne er enige om at understøtte, at kommunernes indkomstskat under ét ikke stiger som følge af udligningsreformen. Skatterne under ét holdes i ro, og målet er at sikre neutralitet samlet set i kommunernes skatter.

Udgangspunktet for aftalen er, at kommuner med tab får mulighed for tilsvarende at øge indkomstskatten. Kommunerne kan selv beholde de ekstra skatteindtægter. Det betyder, at der samlet set ikke vil ske en modregning i bloktilskuddet af øgede nettoskatteindtægter i kommunerne. Det vil i så fald indebære permanent ekstra statslig finansiering til kommunerne og en overfinansiering af kommunerne samlet set.

For at tilskynde andre kommuner tilsvarende at sætte indkomstskatten ned, etableres en tilskudsordning til skattenedsættelser, som svarer til rammen for skattestigning. Tilskudsordningen til skattenedsættelser følger indfasningen af tab over 5 år, så der så vidt muligt er sammenhæng mellem skatteforhøjelser og skattenedsættelser.

Der etableres et tilskud til skattenedsættelser, hvor staten finansierer 90 pct. af provenutabet i første og andet år, 85 pct. i tredje år, 80 pct. i fjerde år samt 75 pct. i femte år. I år seks og frem frafalder tilskuddet. Tilskuddet finansieres af staten.

Rammen til skatteforhøjelse og tilskud til skattenedsættelse kan ikke anvendes til ændring i grundskyld eller dækningsafgift. Aftaleparterne er enige om at gøre status for udviklingen i kommunernes skattefastsættelse, når konsekvenserne af udligningsreformen er fuldt indfaset.

Målrettede skattenedsættelser til kommuner med højeste udskrivningsprocenter

Der kan gennemføres skattenedsættelser i kommuner med høje udskrivningsprocenter, hvor staten finansierer skattenedsættelsen for kommuner med en udskrivningsprocent over 26,3 pct. i 2020.

Tilskudsprocenten udgør 100 pct. af provenutabet permanent for skattenedsættelser ned til 26,3 pct. Det svarer til ca. 270 mio. kr. varigt. Tilskuddet finansieres af staten. Tilskuddet bortfalder, hvis kommunen efterfølgende sætter udskrivningsprocenten op igen. De omfattede kommuner optjener ikke frit lejde for skattenedsættelser ned til 26,3 pct.

De samlede tilskud til nedsættelse af indkomstskat kan ikke overstige rammen til indkomstskatteforhøjelse. Såfremt der søges om tilskud til skattenedsættelser, der overstiger de ansøgte skatteforhøjelser, vil Social- og Indenrigsministeriet ved udmøntningen lægge vægt på, at skatten sættes ned i kommuner med en høj udskrivningsprocent.

Den nuværende frit lejde-ordning nulstilles.

I tilfælde af, at kommunerne samlet set vælger at sætte skatten op i den endelige budgetlægning, er aftalepartierne enige om, at den statslige bundskat nedsættes tilsvarende, så skatterne samlet set holdes i ro.

Tilskud til kommuner med tab som følge af manglende oplysninger om medbragt uddannelse

Aftaleparterne er enige om et toårigt kompensations tilskud til kommuner, der havde tab som følge af manglende oplysninger om medbragt uddannelse fra udlandet før Danmarks Statistiks revision af Uddannelsesstatistikken i 2017.

Tilskuddet udgør 1,1 mia. kr. i hvert af årene 2021 og 2022 og finansieres af staten.

Ekstra statslig finansiering

Aftaleparterne er optaget af at styrke kommunernes mulighed for langsigtet planlægning og at skabe ro om usikkerheden om det midlertidige ekstraordinære likviditetstilskud på 3½ mia. kr., der gennem en årrække er aftalt med KL i aftaler om kommunernes økonomi.

Aftaleparterne er enige om at sikre en permanent videreførelse af likviditetstilskuddet på 3½ mia. kr. Fordelingen sker efter fastholdte parametre, dog opdateret med udviklingen i kommunernes befolkningsandel. Hermed er der skabt sikkerhed omkring budgetteringen af likviditetstilskuddet. Aftalepartierne noterer sig, at regeringen konstaterer, at behovet for at drøfte ekstraordinært likviditetstilskud i de årlige aftaler om kommunernes økonomi dermed bortfalder.

Omlægningen giver mulighed for en mere langsigtet planlægning i kommunerne og medvirker til at øge sikkerheden og stabiliteten i den enkelte kommunes indtægter.

Med aftalen tilføres der ekstra, statslig finansiering på op til samlet set 6,5 mia. kr. i 2021, 7,1 mia. kr. i 2022 og 5,5 mia. kr. varigt.

Rejsetidskriteriet i fordelingen af tilskud til regionerne

Parterne er enige om at justere rejsetidskriteriet i fordelingen af tilskud til regionerne svarende til ændringer i det kommunale udligningssystem.

Forpligtende kommunalt samarbejde

Parterne er enige om, at Dragør og Vallensbæk Kommuner bør blive løst fra kravet om, at de skal indgå i forpligtende kommunalt samarbejde. Regeringen vil derfor hurtigst muligt undersøge, hvilke konkrete opgaver, hvor det er fagligt forsvarligt at fjerne kravene om forpligtende samarbejde. På den baggrund vil regeringen drøfte med partierne og søge tilslutning hos de øvrige partier bag aftalen om den kommunale inddeling til at realisere det ønske og fremsætte forslag til de relevante lovændringer i efteråret 2020.

Den kommunale medfinansiering

Den kommunale medfinansiering på sundhedsområdet er fra 2019 fastlåst på et niveau svarende til kommunernes budgetter, med en forudsat efterregulering med inddragelse af den faktiske aktivitet. Aftaleparterne er enige om, at efterreguleringen tilrettelægges med fokus på, at kommuner med en høj budgettering af medfinansieringen ikke taber på ordningen uforholdsmæssigt. Der er endvidere enighed om, at aftaleparterne inddrages i det videre arbejde med ændringer i den fremadrettede indretning af den kommunale medfinansiering.

Aftalens karakter

Aftalen har karakter af et forlig vedrørende ændringer af den nye grundstruktur med ensartede regler over hele landet i den generelle udligning omfattet af denne aftale.

Justeringer og konsekvensændringer af udligningssystemet, der sigter på at neutralisere udligningsmæssige konsekvenser som følge af ændringer på andre områder er ikke omfattet af forliget.

Forliget er aftalt, så enkelte partier ikke har vetoret.