

Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering

I lighed med tidligere år, skal byrådet ved dets 2. behandling af budgettet tage stilling til, om Viborg Kommune vælger at budgettere indtægter fra skatter, tilskud og udligning på baggrund af statsgarantien eller vælger at selvbudgettere.

Notatet består af følgende afsnit:

1. Beregninger på valget mellem statsgaranti og selvbudgettering
2. Skøn for væksten i udskrivningsgrundlaget
3. Befolkningsudviklingens påvirkning på indkomstprognosen
4. Historik: Skatten til og med 2020 er opgjort, og hvad viser det?
5. Konklusion og anbefaling

1. Beregninger på valget mellem statsgaranti og selvbudgettering

Hvis selvbudgettering vælges, får kommunen dels skat af eget budgetlagt udskrivningsgrundlag, dels udligning beregnet ud fra det selvbudgetterede udskrivningsgrundlag. Tre år efter budgetåret (dvs. i 2026), når det endelige udskrivningsgrundlag er gjort op, bliver kommunen afregnet for differencen mellem det, der var budgetlagt som skat og udligning, og det faktiske skattegrundlag og udligningsbeløb.

Valget mellem statsgaranti og selvbudgettering har derfor konsekvenser for skatteprovenu og for den kommunale udligning. Som hovedregel er det sådan, at et højere udskrivningsgrundlag, og dermed højere skatteindtægter, betyder mindre i kommunal udligning. Endvidere påvirkes udligningen også af, hvordan Viborg Kommunes befolkningsudvikling og fordelingen af befolkningen i aldersgrupper udvikler sig i forhold til andre kommuner. I det nye udligningssystem (fra 2021) er udligningen mellemkommunal og det, i økonomiaftaler, fastlagte bloktilskud udbetales til kommunerne efter forventet indbyggertal pr. 1. januar i budgetåret.

Det sikre valg er en statsgaranti i 2023

Beregninger på skatter, tilskud og udligning for 2023 er vist i tabel 1.

KL har pr. 16. september 2022 udarbejdet nye skøn vedr. skatter, tilskud og udligning for budget 2023.

Skønnene bygger primært på regeringens Økonomiske Redegørelse fra august 2022.

Endvidere er Viborg Kommunes egen befolkningsprognose også indarbejdet i beregninger for gevinst/tab på selvbudgettering i 2023.

Tabel 1. Statsgaranti og selvbudgettering af skatter, tilskud og udligning for 2023

i mio. kr. (- = indtægt/merindtægt)	Statsgaranti 2023	Selvbudgettering* 2023	Forskel
Det samlede skatteprovenu	-4.935,0	-4.969,1	-34,1
Ordinært bloktilskuds-andel	-1.218,7	-1.222,8	-4,1
Udligning beskatning og udgiftsbehov	-273,0	-258,5	14,5
Finansieringstilskud	-88,9	-88,9	0,0
Øvrige tilskuds- og udligningsbeløb	-113,4	-113,3	0,2
I alt	-6.629,1	-6.652,6	-23,5

Beregningerne er baseret på en personskatteprocent på 25,5 og en grundskyldspromille på 7,2

* Skøn udarbejdet i KL's skatte- og tilskudsmodel pr. 20. september 2022 (efterreguleringsgrundlag 2023), inkl. Viborg Kommunes seneste befolkningsprognose fra august 2022.

Tabellen viser, at Viborg Kommune på nuværende tidspunkt skønnes til at ligge 23,5 mio.kr over statsgarantien for 2023.

Beregningerne i KL-modellen er en fremskrivning af nyeste skattedata for 2021. Skat har på nuværende tidspunkt lignet 99,3 procent af Viborg Kommunes borgere og 99 procent på landsplan, hvilket giver et pålideligt beregningsgrundlag for fremskrivningen af 2021-skattedata til 2023.

På landsplan ligger skattegrundlaget for 2023 – jf. Økonomisk Redegørelse, august 2022 – ca. 0,3 procentpoint over statsgarantigrundlaget 2023. Dette er justeret i KL's tilskudsmodel, når der regnes på et selvbudgetteringsgrundlag.

Prognosen for 2023 er usikker. Den overordnede aktivitet, beskæftigelse og ledighed er på højt niveau, men KL fremhæver, at der ikke er taget højde for eventuelle negative økonomiske konsekvenser, hvis der opstår en pris-løn- spiral med skadelige bivirkninger på beskæftigelsen. Endvidere er ikke indregnet forværring af forsyningskrisen på energi og varer – eller hvis både verdensøkonomien og Danmark i 2023 vil befinde sig i en recession.

Beregningerne på selvbudgettering er "alt andet lige" beregninger, i den forstand, at Viborg kan vurdere på egne data og sammenligne med andre kommuner via data i KL's model. Der kan være lokale forhold i andre kommuner, der ikke er indeholdt i data, og som derved kan rykke på landstotaler og gennemsnit.

I afsnittene nedenfor gives en yderligere forklaring på de overordnede parametre i beregningerne.

2. Skøn for væksten i udskrivningsgrundlaget

Et vigtigt parameter i beregningen på selvbudgettering af skatter, tilskud og udligning, er skønnet for væksten i udskrivningsgrundlaget. I tabel 2 nedenfor gengives den faktiske vækst i udskrivningsgrundlaget fra 2017 til 2020 både for Viborg og for hele landet, samt KL's nyeste skøn for 2021 til 2026, der bygger på Økonomisk Redegørelse, august 2022, men tilpasset en efterreguleringsberegning.

Tabel 2. Den endelige opgjorte udskrivningsgrundlag 2017-2020, samt KL skøn for 2021-2026

Vækst i procent	Endeligt opgjort				KL skøn*					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Viborg Kommune	3,3	2,1	1,8	0,6	8,5	2,4	2,3	3,6	3,3	3,4
Landsplan	2,8	2,2	2,3	1,4	8,6	1,6	2,5	3,5	3,3	3,5
Forskel mellem Viborg og landet	0,5	-0,1	-0,5	-0,8	-0,1	0,8	-0,2	0,1	0,0	-0,1

* KL Skøn for 2021-26 er baseret for de seneste KL skøn pr. 21. september 2022.

I tabel 2 ses, at der er både positive og negative udsving i vækstskønnene for Viborg Kommunes udskrivningsgrundlag sammenlignet med landet. Historisk har Viborg lagt svagt under landets vækstprocenter.

Ovenstående prognose for 2022 til 2026 er behæftet med stor usikkerhed. Opgjort 2020 og næsten opgjort 2021 har udviklet sig helt anderledes end forudsat i økonomiske redegørelser og forudsætninger i statsgaranti. Forvaltningen har drøftet prognosen for væksten fra 2020 til 2023 med KL. KL henviser til, at prognosen er tilpasset seneste Økonomisk Redegørelse, og at der kan være strukturelle forskelle kommunerne imellem. I forhold til forskelle i indkomstparametre har Viborg Kommune en større andel af lønindkomst end resten af landet – omvendt en mindre del af kapitalindkomst. Det kan være en af forklaringen på forskellen mellem Viborg og landet i 2022.

3. Befolkningsudviklingens påvirkning på indkomstprognosen

I Indenrigs- og Boligministeriets beregning af statsgarantien for skatter, tilskud og udligning indgår Danmarks Statistiks befolkningsprognose pr. maj 2022. Heri har Danmarks Statistik indregnet 30.000 fordrevne ukrainere, hvoraf 551 er fordelt til Viborg Kommune. I alt forventer Danmarks Statistik 97.368 indbyggere i

Viborg Kommune pr. 1. januar 2023. Uden de fordrevne ukrainere, ville Danmarks Statistiks prognose for Viborg være med negativ vækst (Fald fra 2022 til 2023 på 31 indbyggere).

Viborg Kommunes egen befolkningsprognose er på 97.697 indbyggere pr. 1. januar 2023 - altså 329 flere indbyggere. Pr. 20. september 2022 var indbyggertallet på 97.608. Viborg Kommune mangler derfor på nuværende tidspunkt 89 indbyggere for at nå egen befolkningsprognose 1. januar 2023.

I forhold til beregninger på tab eller gevinst ved selvbudgettering i 2023 har det betydning, om Viborg Kommunes befolkningstilvækst følger landets. I statsgarantien er Viborg Kommune sat til en vækst på 0,54 procentpoint fra 2022 til 2023, hvorimod landet er sat til en vækst i indbyggertal på 0,86 procentpoint. Hvis Viborg Kommune derimod følger egen befolkningsprognose fra august 2022 vil væksten for Viborg Kommune være på 0,88 procentpoint – og under disse forudsætninger følge landet.

I tabel 1 vises, at den nuværende beregning giver en gevinst på skatteprovenuet ved selvbudgettering på 34,1 mio.kr. Det skyldes dels indarbejdelse af Viborg Kommunes egen befolkningsprognose, dels den før omtalte stigning i væksten i udskrivningsgrundlaget. Samlet set giver udligningen ved en selvbudgettering et mindreprovenu på 14,5 mio.kr.

En højere befolkningsprognose ændrer kun marginalt på udligningen af udgiftsbehovet. Befolkningsandelen i forhold til landet er stort set konstant. Viborg Kommunes udgiftsbehov i forhold til landet og de 97 øvrige kommuner er også stort set som statsgarantien. Omvendt vil kommunen – alt andet lige - tabe på udligningen af beskatningsgrundlaget, da selvbudgetteringsberegningen rykker på indkomstudviklingen pr. indbygger i forhold til landsgennemsnittet – og her er det beregnet, at en selvbudgettering vil stille Viborg bedre, og dermed mistes udligning. Beregningen af udligningsprovenu ved valg er selvbudgettering er behæftet med stor usikkerhed, idet udligningen er mellemkommunal. Hvis andre kommuner viser sig at klare sig dårligere eller bedre end Viborg ved genberegningen af udligningsbeløbene – så vil tab/gevinst forrykke sig.

Bloktilskudsandelen vil- alt andet lige - give ca. 4,1 mio.kr ved valg af selvbudgettering. Dette mertilskud er betinget af, at Viborgs befolkningsprognose og dermed befolkningsandel holder.

Hvis det beregningsmæssigt antages, at en ny indbygger bidrager med gennemsnitlige udskrivningsgrundlag og udligningsbeløb – uagtet bosætningsmønster og dermed ejendomsskatter, aldersfordeling og fordeling i forhold til de socioøkonomiske kriterier vil være alt andet end gennemsnitligt i "den virkelige verden" – vil en tilflytter i 2023 give ca. 68.000 kr. i skatteprovenu, tilskud og udligning – og omvendt "mister" Viborg Kommune tilsvarende beløb pr. fraflytter.

4. Historik: Skatten til og med 2019 er opgjort, og hvad viser det?

Den seneste byrådsbeslutning om selvbudgettering var i 2018. På daværende tidspunkt viste beregningerne en gevinst på 12,1 mio.kr. Ved efterreguleringsberegningen i 2021 fik Viborg Kommune et merprovenu på skattesiden på 22,3 mio.kr, men et tab på udligningsdelen på 51,1 mio.kr – altså et nettotab på 28,8 mio.kr.

Nedenfor i tabel 3 gengives, hvordan det faktisk er gået med den valgte metode for opgjorte år 2016 til 2020, samt forventningen for 2021 og 2022. I opgjort 2019 og 2020 ses, at en selvbudgettering havde "kostet" henholdsvis 4 mio.kr og 78,9 mio.kr. Både 2019 og 2020 angivet med minus ud fra betragtningen at "det der ikke er tab- er tjent".

Tabel 3. Gevinst eller tab i forhold til statsgaranti eller selvbudgettering

Opgjort netto tab/gevinst for indtægtsgrundlaget (mio.kr.)	Statsgaranti		Selvbudgettering	Statsgaranti			
	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022*
Det rigtige valg	-7,8			-4,0	-78,9		
Det forkerte valg		38,1	28,8			249,5	155,8

- = Gevinst ved den valgte metode. * For 2021 og 2022 er det skønnede gevinster/tab.

I KL's nuværende model anslås det, at selvbudgettering i 2021 og 2022 vil give store positive efterreguleringsbeløb, hvis Viborg Kommune havde valgt selvbudgettering fremfor statsgaranti. Ved tilsvarende beregninger for et år siden (september 2021) viste KL's tilskudsmodel en gevinst ved selvbudgettering i 2021 på 22,1 mio.kr, men et tab i 2022 på 5,5 mio.kr.

Hertil kan tilføjes, at ingen kommuner valgte selvbudgettering i 2021, mens 9 kommuner valgte at selvbudgettere i 2022. Ifølge de foreløbige beregninger efterreguleringerne får disse 9 kommuner en stor skattegevinst (dog igen fratrasket eventuelle tab på udligningen).

Ovenstående viser, hvor volatilt en konjunkturperiode, som landet og verdenen befinder sig i.

5. Konklusion og anbefaling

Som det fremgår ovenfor, forventes selvbudgettering at give en begrænset gevinst på 23,5 mio.kr. Resultatet er betinget af, at Viborg Kommune den 1. januar 2023 har 329 flere indbyggere end beregningen i statsgarantien, samt at den seneste prognose i Økonomisk Redegørelse for vækstprocenter fra 2020 til 2023 er korrekte. Som vist ovenfor har prognoserne de seneste år taget fejl.

På grund af udligningssystemet påvirkes Viborg Kommune i høj grad af, hvordan udviklingen er i resten af landet. En forholdsvis høj gevinst på skatteindkomsterne kan blive "ædt op" af genberegningen af udligningen mellem kommuner, som vil ske på de faktiske skatteindtægter, det faktiske regnskab for nettodrifts- og anlægsudgifter, samt de endelige befolkningstal pr. kommune.

Forvaltningen anbefaler på den baggrund, at Byrådet vælger statsgaranti for skatter, tilskud og udligning i budget 2023.