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. Følsomhedsanalyser i forhold til selvbudgettering
4. Historik – skatte-årerne 2007-2016 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 budgetår (2022), 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, samt de faktiske udligningsbeløb beregnet ud fra det faktiske udgiftsbehov.
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. Men i den ligning hører også, at størrelsen af en efterregulering afhænger af, hvordan det er gået i de øvrige 97 kommuner.

Det sikre valg er en statsgaranti i 2019

Beregninger på skatter, tilskud og udligning for 2019 er vist i tabel 1.

Tabel 1. Statsgaranti og selvbudgettering af skatter, tilskud og udligning for 2019

i mio. kr.	Statsgaranti 2019	Selvbudgettering* 2019	Forskel
Det samlede skatteprovenu	-4.410,3	-4.439,0	-28,7
Tilskud vedr. landsudligningen	-1.064,5	-1.043,0	21,5
Tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	-150,8	-140,0	10,8
Ekstraordinært finansieringstilskud	-88,8	-88,8	0,0
Øvrige tilskuds- og udligningsbeløb	-203,7	-203,7	0,0
I alt	**-5.918,1**	**-5.914,5**	**3,6**

- = indtægt/merindtægt
Beregningerne er baseret på en personskatteprocent på 25,7 og en grundskyldspromille på 7,2
* Skøn udarbejdet i KL´s skatte- og tilskudsmodel med KL´s skøn for væksten i udskrivningsgrundlaget, men med en lavere forventet vækst i befolkningsudviklingen, end forudsat i Viborg Kommunes seneste befolkningsprognose fra foråret 2018.

Tabellen viser, at provenuet ved selvbudgettering skønnes at ligge ca. 3,6 mio.kr under statsgarantien for 2019.
Beregningerne bygger på en fremskrivning af skattedata for 2017, som er året under optælling. Skat har på nuværende tidspunkt lignet 99,3 procent af Viborg Kommunes borgere og på landsplan er der lignet 99 procent. Den nuværende prognose for 2019 giver et forbedret skatteprovenu på 28,7 mio.kr i forhold til statsgarantien. Forklaringen er en skønnet højere vækst i udskrivningsgrundlaget for Viborg Kommune end forudsat i statsgarantien.
Omvendt vil selvbudgettering med et lavere befolkningstal [1] end forudsat i statsgarantien betyde en lavere

[1] I forhold til befolkningsprognosen 2018-2033 (godkendt af ØEU den 4. april 2018), er befolkningstallet pr. 1. januar 2019 nedjusteret fra 97.466 indbyggere til 97.250 indbyggere. Omregnet til betalingskommunetal giver det ca. 97.093 indbyggere, hvorimod statsgarantien skønner et betalingskommunefolketal på 97.249 indbyggere.

andel af udligningsbeløbene. Dette forklares nærmere i afsnit 3.

Forudsætninger i selvbudgetteringsberegningerne
KL har pr. 12. september 2018 udarbejdet nye skøn på skatter, tilskud og udligning for budget 2019-2022. Skønnene bygger primært på regeringens Økonomiske Redegørelse, august 2018.

De nye KL-skøn giver, for hele landet, en nedjustering af udskrivningsgrundlaget for 2019 på ca. 175 mio.kr i forhold til statsgarantien. Analyse af udviklingen i udskrivningsgrundlaget har dog vist, at der er vækst-forskelle mellem landsdelene. Skattegrundlaget skønnes til at vokse mere i kommuner uden for hovedstads-området, hvilket er en ny udviklingstendens i forhold til årerne efter finanskrisen.
Denne omfordeling mellem kommuner af udskrivningsgrundlaget for 2019 påvirker i høj grad skønnene for tilskuds- og udligningsbeløbene i forhold til forudsætningerne i statsgarantien.
Det er også en af årsagerne til, at udligningsbeløbene i selvbudgetteringsberegningen i tabel 1 (kolonne 2) er lavere end statsgarantien.

Beregningerne, som er skitseret ovenfor er "alt andet lige" beregninger, i den forstand, at Viborg kan vurdere på egne data og sammenligne med andre kommuner via data i statsgarantien. Der kan være lokale forhold i andre kommuner, der ikke er indeholdt i data, og som derved kan rykke på landstotaler og gennemsnit.
Endvidere kendes de øvrige kommuners beslutning om selvbudgettering vs. statsgaranti endnu ikke, hvilket kan have stor betydning, når efterreguleringsgrundlaget opgøres og et eventuelt tab skal fordeles. Hvis det kun er få og "små" kommuner, der har et tab på selvbudgettering, så er det ikke mærkbart for de øvrige kommuner i regulering af statstilskud – men hvis der er mange kommuner med et betydeligt provenutab, viste erfaringer fra 2009 med store tab (finanskrisen), at staten via Økonomiaftalen dækkede noget af tabet (ca. 1/3 del af Viborg Kommunes provenutab).

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 2013 til 2016 både for Viborg og for hele landet, samt KL´s vækstskøn for 2017 til 2022, som tager udgangspunkt i regeringens Økonomisk Redegørelse, august 2018.

Tabel 2. Den endelige opgjorte udskrivningsgrundlag 2013-2016, samt KL´s skøn for 2017 til 2022

	Endelig opgjort				KL skøn*					
Vækst i procent	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Viborg Kommune	3,4	1,5	3,4	3,3	3,9	3,7	0,6	2,3	3,3	3,3
Landsplan	3,6	2,1	4,3	2,8	3,1	3,8	0,9	2,2	3,1	3,1
Forskel mellem Viborg og landet	-0,2	-0,6	-0,9	0,5	0,8	-0,1	-0,3	0,1	0,2	0,2

* KL skøn er på basis af seneste 2017-skatte kørsel pr. 13. september 2018 og fremgår af KL´s skatte- og tilskudsmodel.
Skønnet for 2017-22 er efterreguleringsgrundlaget, hvorimod opgjort 2013-2016 er faktisk vækst i udskrivningsgrundlaget

Et næsten opgjort udskrivningsgrundlag for 2017 typer på, at Viborg ligger på linje med landet – dog med et betydeligt efterslæb fra finanskrisen og årerne derefter.

3. Følsomhedsanalyser i forhold til selvbudgettering

I dette afsnit gives nogle konkrete eksempler på, hvad der sker med skatter, tilskud og udligning, hvis der ændres på de enkelte variable. Følsomhedsanalysen foretages ved, at der ændres på et variabel ad gangen – altså et "alt andet lige" princip – der kan ændres på Viborg-forudsætninger, mens øvrige kommuner indgår med skattedata, til- og fraflytningsmønstre, aldersfordelinger mv., som KL har indlagt i modellen. Dette scenarie er selvfølgelig ikke helt troværdigt. Beregningerne kan dog give et fingerpeg om, hvad der sker, når der ændres på variable for Viborg Kommune og variabel for hele landet. Der analyseres på variable, som har

størst betydning for valget mellem selvbudgettering og statsgaranti:

1. Udskrivningsgrundlaget
2. Befolkningsudvikling

Ad 1. Udskrivningsgrundlaget
I udligningsordningen har vi et udligningsniveau på omkring 93 procent (61 % på landsudligningen + 32 % på udligning til kommuner med højt strukturelt underskud). Det betyder alt andet lige, at kommunen kun beholder 7 procent af en stigning i udskrivningsgrundlaget. Omvendt betyder det også, at et fald i en kommunes udskrivningsgrundlag "dækkes" med 93 % fra den fælleskommunale udligningsordning. Igen en "alt andet lige" betragtning.

I afsnit 1 og 2 viste beregninger i KL´s model på baggrund af de nyeste 2017-skattedata, at provenuet ved selvbudgettering ligger ca. 3,6 mio.kr under statsgarantien. I nedenstående tabel 3 er regnet på et scenarie, hvor væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2017 til 2019 er 0,5 procentpoint højere/lavere end beregningerne med 2017-skattetal viser.

Tabel 3: Effekten af et mer- vækstskøn på +/- 0,5 %, sammenlignet med en skønnet selvbudgettering for 2019

i mio. kr.	Statsgaranti 2019	Selv-budgettering* 2019	Scenarie +0,5 % 2016-2018	Forskel mellem selvbudgettering og + 0,5 % på vækstskønnet	Scenarie -0,5 % 2016-2018	Forskel mellem selvbudgettering og - 0,5 % på vækstskønnet
Det samlede skatteprovenu	-4.410,3	-4.439,0	-4.499,0	-60,0	-4.381,6	57,4
Tilskud vedr. landsudligningen	-1.064,5	-1.043,0	-1.007,5	35,4	-1.076,9	-33,9
Tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	-150,8	-140,0	-121,4	18,6	-157,8	-17,8
Ekstraordinært finansieringstilskud	-88,8	-88,8	-88,8	0,0	-88,8	0,0
Øvrige tilskuds- og udligningsbeløb	-203,7	-203,7	-203,7	0,0	-203,7	0,0
I alt	**-5.918,1**	**-5.914,5**	**-5.920,4**	**-5,9**	**-5.908,8**	**5,7**

- = merindtægt

* Skøn udarbejdet i KL´s skatte- og tilskudsmodel på 2017-skattetal pr. 18. september 2018.

En ændret vækstrate på + 0,5 procentpoint fra 2017 til 2019 giver en merindtægt på 5,9 mio.kr i forhold til beregninger på selvbudgettering og ligger 2,3 mio.kr over statsgarantien for 2019 (sammenlign tabel 3 kolonne 1 med kolonne 3).
Vurderingen er, at KL´s prognose på væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2017 til 2019 indeholder den viden, som er kendt og som kommunerne forventes at blive efterreguleret på.
Dette regnestykke kan dog hurtigt flytte sig, hvis de skønnede vækstrater for hovedstadsområdet og resten af landet ikke udvikler sig som forventet i KL´s nyeste prognose. Det vil igen smitte af på beregningen af udlignings- og tilskudsbeløbene og dermed påvirke robustheden i beregningsforudsætningerne.

En delkonklusion er derfor, at analysen viser en vist robusthed i forhold til valg af statsgaranti i 2019, da en forholdsvis høj mervækst for udskrivningsgrundlaget på +0,5 pointpoint kun giver en gevinst på 2,3 mio.kr ift. statsgarantien.

Ad 2. Befolkningsudviklingen
I Økonomi- og Indenrigsministeriets beregning af statsgarantien indgår et af Danmarks Statistik beregnet betalingskommunefolketal pr. 1. januar. Ved opgørelsen af betalingskommunefolketallet medtages eller fratrækkes borgere, som kommunen i henhold til lov om retssikkerhed på det sociale område, har/ikke har den generelle betalingsforpligtigelse overfor.
I forhold til den faktiske opgørelse af betalingskommunefolketallet – som kommunerne bliver efterreguleret efter – ses nedenfor i tabel 4, at statsgarantien både for 2015 og 2016 undervurderede udviklingen i folketallet for Viborg Kommune, mens skønnene i statsgarantien 2017 og 2018 omvendt var for høje. Fejlskønnene skyldes primært forventningen til flygtninge og familiesammenførte.

Tabel 4 . Betalingskommunefolketallet både i statsgarantien og faktisk opgjort (2011-2018)

Viborg Kommunes folketal	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Statsgarantien	93.659	93.700	93.963	94.392	94.463	95.113	96.427	96.858
Faktisk opgjort*	93.360	93.649	94.158	94.274	94.830	95.647	96.318	96.763
Forskel	-299	-51	195	-118	367	534	-109	-95

-= faldende folketal i forhold til statsgarantiens befolkningsprognose
* Opgjort betalingskommunefolketal pr. 1. januar det pågældende år.

Statsgarantien er i 2019 sat til et betalingskommunefolketal på 97.249 indbyggere – en tilvækst på 486 indbyggere i forhold til januar 2018 (96.763 borgere). I Viborg Kommunes nyeste vurdering af egen befolkningsprognose (den korrigerede prognose, der blev fremlagt på budgetseminar) forventes et befolkningstal pr. 1. januar 2019 på 97.250 indbyggere og et betalingskommunefolketal på 97.093 indbyggere - en tilvækst på 330 indbyggere. Denne negative vækstforskel forklarer hovedparten af det beregnet tab ved selvbudgettering på 3,6 mio.kr.
Som vist i tabel 4 er der usikkerhed forbundet med prognosticering af betalingskommunefolketallet. Pr. 13. september 2018 er indbyggertallet opgjort til 97.122 indbyggere og fratrukket de borgere, som vi ikke har betalingsforpligtigelse for, er betalingskommunefolketallet reelt lavere. Spørgsmålet er, om kommunen når op på et betalingskommunefolketal på 97.093 – hvis ikke, er et tab på selvbudgettering større end de nuværende beregnede 3,6 mio.kr.

Som skitseret både i tabel 4 og nedenfor i tabel 5 har et højere eller lavere folketal/betalingskommune-folketal stor betydning for eventuelle gevinster eller tab ved valg af selvbudgettering.
I tabel 5 nedenfor har Forvaltningen regnet på effekten, hvis den vedtagne befolkningsprognose fra foråret 2018 nås. Endvidere forskellen mellem den vedtagne befolkningsprognose fra foråret 2018 og den nedjusterede befolkningsprognose fra august 2018 med en reduktion af befolkningsvæksten på 216 indbyggere.

Tabel 5: Effekten af vedtaget befolkningsprognose ift. nedjusteret befolkningsprognose for 2019

i mio. kr.	Statsgaranti 2019	Selvbudgettering* (skønnet indbyggertal pr. 1/1 2019 på 97.250)	Selvbudgettering* (vedtaget befolkningsprognose pr. 1/1 2019 på 97.466)	Forskel mellem selvbudgettering v/vedtaget befolkningsprognose og statsgaranti	Forskel mellem selvbudgettering v/nedjustering befolkningsprognose og v/vedtaget befolkningsprognose
Det samlede skatteprovenu	-4.410,3	-4.439,0	-4.448,9	-38,6	9,8
Tilskud vedr. landsudligningen	-1.064,5	-1.043,0	-1.045,2	19,3	2,2
Tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	-150,8	-140,0	-140,2	10,5	0,3
Ekstraordinært finansieringstilskud	-88,8	-88,8	-88,8	0,0	0,0
Øvrige tilskuds- og udligningsbeløb	-203,7	-203,7	-203,7	0,0	0,0
I alt	**-5.918,1**	**-5.914,5**	**-5.926,8**	**-8,7**	**12,3**

- = merindtægt
* Skøn udarbejdet i KL´s skatte- og tilskudsmodel på 2017-skattetal pr. 18. september 2018.

Der er mærkbare økonomiske konsekvenser ved nedjustering af indbyggertallet pr. 1. januar 2019. Hvis befolkningsprognosen fra foråret holder, vil det betyde en gevinst på ca. 8,7 mio.kr ved valg af selvbudgettering. Kolonne 5 viser forskellen mellem selvbudgettering for de to befolkningsprognoser på 12,3 mio.kr.
Forvaltningen har endvidere regnet på, at Viborg kommune skal have ca. 63 nye indbyggere (97.250+63 = 97.313 indbyggere) for at nå op på statsgarantiniveauet for skatter, tilskud og udligning på i alt 5.918,1 mio.kr. Dette scenarie er også realistisk.

I KL´s model for 2019 beregnes både skatte- og udligningssiden. Det forudsættes, at en tilvækst på eksempelvis 100 indbyggere fordeler sig ligeligt mellem de forskellige aldersgrupper og på komponent-niveau (indkomst- og fradragselementer, aldersbetingede og socioøkonomiske kriterier). I denne analyse forudsættes derfor, at en ny indbygger bidrager med et gennemsnitligt udskrivningsgrundlag – uagtet at

bosætningsmønster (ejer/lejer boliger) og dermed ejendomsskatter, aldersfordeling og fordeling i forhold til de socioøkonomiske kriterier selvfølgelig vil være alt andet end gennemsnitligt i "den virkelige verden".
En tilflytter bidrager gennemsnitlig ("alt andet lige") med ca. 64.000 kr. i skatteprovenu, tilskud og udligning – og omvendt "mister" Viborg Kommune tilsvarende beløb pr. fraflytter.

En delkonklusion er således, at et vigende indbyggertal "alt andet lige" påvirker skatter, tilskud og udligning i den negative retning – dog vil serviceudgifterne og anlægsudgifterne selvfølgelig også på sigt blive påvirket af færre borgere.
KL´s model flytter kun rundt på "Viborg-tal", der selvfølgelig i et vist omfang påvirker landstallene, men i den sammenhæng tæller Viborg Kommune kun for ca. 1,67 procent af den samlede kommunale økonomi.

4. Historik – 2007-2016 er opgjort – og hvad viser det?

I budget 2007-2009 valgte Viborg Kommune at selvbudgettere skatter, tilskud og udligning, mens statsgarantien, og dermed fastlagte beløb for skatter, tilskud og udligning, blev valgt ved budgetlægningen i budget-årerne 2010-2017. I 2018 valgte Viborg Kommune igen selvbudgettering.
Det er interessant at se, hvordan det faktisk er gået for de opgjorte skatteår 2007-2016. I tabel 6 nedenfor er angivet gevinst/tab ved den valgte metode.

Tabel 6. Gevinst eller tab i forhold til statsgarantien for 2007-2017

Opgjort netto tab/gevinst for indtægtsgrundlaget (mio.kr.)	**Selvbudgettering**			**Statsgaranti**								**Selv-budget-tering**
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**Forventet 2017**	**Forventet 2018**
Det rigtige valg	-96,7			-28,7	-10,7	-28,1	-109,3	-113,1	-23,5	-7,8		-19,3
Det forkerte valg		25,8	145,5								14,0	

I årerne med selvbudgettering var det kun i 2007, at dette valg var et rigtigt valg med en gevinst på 96,7 mio. kr. 2008 og 2009 gav et samlet tab på 171,3 mio.kr. De foreløbige beregninger på 2017-skattedata viser, at selvbudgetteringen i 2018 ser ud til at give en lille gevinst på 19,3 mio.kr. Forklaringen er en højere forventet vækst i udskrivningsgrundlaget end forudsat i budget 2018.
I 2010 til 2017 besluttede byrådet at vælge statsgaranti. For opgjorte år 2010-2016 var statsgaranti et rigtigt valg, idet et valg af selvbudgettering ville have givet kommunen et tab på i alt 324,7 mio.kr – gengivet med et minus ud fra holdningen, at "det der ikke er tab – er tjent". På nuværende tidspunkt forventes et "tab" ved valg af statsgaranti i 2017 på 14 mio.kr. Forklaringen herpå er en højere vækst i udskrivningsgrundlaget end forudsat i budgettet for 2017.

Vælges selvbudgettering må kommunen løbe risikoen, at den endelige opgørelse af udskrivnings-grundlaget, samt tilskud- og udligningsbeløb enten kan give flere eller færre indtægter end forventet ved budgetlægningen, idet kommunen afregnes 3 år efter tilskudsåret for tab/gevinst ved selvbudgettering.

5. Konklusion og anbefaling

Ovenstående afsnit giver et billede af, at der er usikkerhed forbundet med valget af selvbudgettering.
Beregningerne viser,

- At Viborg Kommune er på vækstsporet igen i forhold til væksten i udskrivningsgrundlaget – men en nedjustering af befolkningstilvæksten giver et skønnet tab ved selvbudgettering på ca. 3,6 mio.kr.
- At det har stor betydning for Viborg Kommunes indtægtsprognose, hvordan udviklingen i skatter og udligning bliver i andre kommuner og på landsplan.
- At befolkningsændringer har stor betydning for gevinst/tab ved valg af selvbudgettering.

Fakta er, at indtægtsprognosen viser, at Viborg Kommune ligger svagt under statsgarantien.
Forvaltningens anbefaling er forsigtighedsprincippet og valg af statsgaranti i 2019.