

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 2007-2017 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 (2023), 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 2020

Beregninger på skatter, tilskud og udligning for 2020 er vist i tabel 1.

Tabel 1. Statsgaranti og selvbudgettering af skatter, tilskud og udligning for 2020

i mio. kr.	Statsgaranti 2020	Selvbudgettering* 2020	Forskel
Det samlede skatteprovenu	-4.558,8	-4.541,4	17,5
Tilskud vedr. landsudligningen	-1.088,6	-1.092,1	-3,5
Tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	-150,4	-153,0	-2,6
Ekstraordinært finansieringstilskud	-89,7	-89,7	0,0
Øvrige tilskuds- og udligningsbeløb	-240,3	-237,8	2,5
I alt	-6.127,9	-6.114,0	13,9

- = 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, Viborg Kommunes seneste befolkningsprognose fra sept. 2019.

Tabellen viser, at provenuet ved selvbudgettering skønnes at ligge ca. 13,9 mio.kr under statsgarantien for 2020. Beregningerne bygger på en fremskrivning af skattedata for 2018, som er året under optælling. Skat har på nuværende tidspunkt lignet 99,4 procent af Viborg Kommunes borgere og på landsplan er der lignet 99,2 procent. Endvidere er selvbudgetteringskønnet beregnet med et lavere befolkningstal ¹ end forudsat i statsgarantien, hvilket også har betydning for valget mellem selvbudgettering og statsgaranti. Dette forklares nærmere i afsnit 3.

¹ I forhold til befolkningsprognosen 2019-2034 (godkendt af ØEU den 10. april 2019), er befolkningstallet pr. 1. januar 2020 nedjusteret fra 97.520 indbyggere til 97.235 indbyggere. Omregnet til betalingskommunetal giver det ca. 97.115 indbyggere, hvorimod statsgarantien skønner et betalingskommunefolketal på 97.293 indbyggere.

Forudsætninger i selvbudgetteringsberegningerne

KL har ultimo september 2019, samtidigt med udmeldingen af statsgarantien for 2020², udarbejdet nye skøn på skatter, tilskud og udligning for budget 2020-2023. Skønnene bygger primært på regeringens Økonomiske Redegørelse, august 2019.

De nye KL-skøn giver, for hele landet, et billede af små forskydninger i befolkningsudvikling, beskatningsgrundlag og strukturel over/underskud, som giver forskelligartede påvirkninger af udligningen.

På nuværende tidspunkt forventes eksempelvis en lavere udvikling i folketallet for hele landet, og herunder et hovedstadsområde, der skønnes at falde mere end gennemsnittet for landet. Her har det betydning om Viborg Kommunes udvikling i folketallet følger eller ligger over/under landsudviklingen i forhold til udligning. I selvbudgetteringsberegningen er befolkningsudviklingen i Viborg forudsat at være på 0,13 procent, mens Viborgs befolkningsudvikling i statsgarantien er sat til 0,35 procent. For hele landet forudsætter statsgarantien en befolkningsudvikling på 0,43 procent.

Endvidere skønnes skattegrundlaget at vokse mere i kommuner uden for hovedstadsområdet. Samtidig skønnes udgiftsbehovet at stige mere i hovedstatskommunerne end i resten af landet. Dette påvirker skønnene for det strukturelle over/underskud og dermed udligningsbeløbene for den enkelte kommune.

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 statsgarantien. Jf. ovenstående skitserede påvirkninger af udligningen, kan der være regionale og lokale forhold, der kan rykke på landstotaler og gennemsnit med store konsekvenser for den enkelte kommunes udligningsbeløb.

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 erfaringen fra 2009 med store tab (finanskrisen), at staten via Økonomaftalen 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 2017 både for Viborg og for hele landet, samt KL's vækstskøn for 2018 til 2023, som tager udgangspunkt i regeringens Økonomisk Redegørelse, august 2019.

Tabel 2. Den endelige opgjorte udskrivningsgrundlag 2013-2017, samt KL's skøn for 2018 til 2023

Vækst i procent	Endelig opgjort					KL skøn*					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Viborg Kommune	3,4	1,5	3,4	3,3	3,3	2,2	1,7	2,7	3,2	3,2	3,1
Landsplan	3,6	2,1	4,3	2,8	2,8	2,2	2,2	3,0	3,2	3,2	3,1
Forskel mellem Viborg og landet	-0,2	-0,6	-0,9	0,5	0,5	0,0	-0,5	-0,3	0,0	0,0	0,0

* KL skøn er på basis af seneste 2018-skatte kørsel pr. sept. 2019 og fremgår af KL's skatte- og tilskudsmodel.

Skønnet for 2018-23 er efterreguleringsgrundlaget, hvorimod opgjort 2013-2017 er faktisk vækst i udskrivningsgrundlaget

Et næsten opgjort udskrivningsgrundlag for 2018 tyder på, at Viborg ligger på linje med landet. I 2018 valgte Viborg selvbudgettering. Størrelsen af et opgjort udskrivningsgrundlag for 2018 har stor betydning for efterreguleringen. Der skal helst være en betydelig buffer på udskrivningsgrundlaget og dermed på skatteprovenuet, hvis Viborg taber på udligningsdelen, udløst af, at andre kommuner samlet set klarer sig dårligere end Viborg. For nuværende ser det ud til at "gå i nul" og derved ingen gevinst ved valg af selvbudgettering.

² Statsgarantien for 2020 er primært udarbejdet på baggrund af viden fra foråret 2019 på opgjorte skattedata for 2017 og Økonomisk Redegørelse fra december 2018 (der blev ikke udarbejdet en Økonomiske Redegørelse i maj 2019)

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 2018-skattedata, at provenuet ved selvbudgettering ligger ca. 13,9 mio.kr under statsgarantien. I nedenstående tabel 3 er regnet på et scenarie, hvor væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2018 til 2020 er 0,5 procentpoint højere/lavere end selvbudgetteringsberegningerne med 2018-skattetal viser.

Tabel 3: Effekten af et mer- vækstkøn på +/- 0,5 %, sammenlignet med en skønnet selvbudgettering for 2020

i mio. kr.	Statsgaranti 2020	Selv- budgettering* 2020	Scenarie +0,5 % 2018-2020	Forskel mellem selvbudgettering og + 0,5 % på vækstkønnen	Scenarie -0,5 % 2018- 2020	Forskel mellem selvbudgettering og - 0,5 % på vækstkønnen
Det samlede skatteprovenu	-4.558,8	-4.541,4	-4.601,1	-59,7	-4.480,2	61,1
Tilskud vedr. landsudligningen	-1.088,6	-1.092,1	-1.063,7	28,5	-1.121,1	-29,0
Tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	-150,4	-153,0	-137,3	15,7	-164,8	-11,8
Ekstraordinært finansieringstilskud	-89,7	-89,7	-89,7	0,0	-89,7	0,0
Øvrige tilskuds- og udligningsbeløb	-240,3	-237,8	-237,8	0,0	-237,8	0,0
I alt	-6.127,9	-6.114,0	-6.129,6	-15,5	-6.093,7	20,3

- = merindtægt

* Skøn udarbejdet i KL's skatte- og tilskudsmodel på 2018-skattetal pr. 4. oktober 2019.

En ændret vækstrate på + 0,5 procentpoint fra 2018 til 2020 giver en merindtægt på 15,5 mio.kr i forhold til beregninger på selvbudgettering og ligger 1,7 mio.kr over statsgarantien for 2020 (sammenlign tabel 3 kolonne 1 med kolonne 3).

Vurderingen er, at KL's prognose på væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2018 til 2020 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 2020, da en forholdsvis høj mervækst for udskrivningsgrundlaget på +0,5 pointpoint kun giver en gevinst på 1,7 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 betalingskommunefolketal – 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 fra 2017 til 2019 omvendt var for høje.

Tabel 4 . Betalingskommunefolketal både i statsgarantien og faktisk opgjort (2013-2019)

Viborg Kommunes folketal	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Statsgarantien	93.963	94.392	94.463	95.113	96.427	96.858	97.249
Faktisk opgjort*	94.158	94.274	94.830	95.647	96.318	96.763	96.946
Forskel	195	-118	367	534	-109	-95	-303

= faldende folketal i forhold til statsgarantiens befolkningsprognose

* Opgjort betalingskommunefolketal pr. 1. januar det pågældende år.

Statsgarantien er i 2020 sat til et betalingskommunefolketal på 97.293 indbyggere – en skønnet tilvækst på 347 indbyggere i forhold til januar 2019 (96.946). I Viborg Kommunes nyeste vurdering af egen befolkningsprognose (korrigerede prognose fra september 2019) forventes et betalingskommunefolketal på 97.115 indbyggere - en tilvækst på 169 indbyggere. En befolkningsudvikling, der ligger under statsgarantien. Denne negative vækstforskel forklarer hovedparten af det beregnet tab ved selvbudgettering på 13,9 mio.kr.

Som vist i tabel 4 er der usikkerhed forbundet med prognostisering af betalingskommunefolketal. Pr. 8. oktober 2019 er indbyggertallet opgjort til 97.116 indbyggere og fratrukket de borgere, som vi ikke har betalingsforpligtigelse for, er betalingskommunefolketallet erfaringsmæssigt ca. 150 lavere. Spørgsmålet er, om kommunen når op på et betalingskommunefolketal på 97.115 – hvis ikke, er et tab på selvbudgettering større end de nuværende beregnede 13,9 mio.kr.

Et højere eller lavere folketal/betalingskommunefolketal har, jf. ovenstående, stor betydning for eventuelle gevinster eller tab ved valg af selvbudgettering.

I tabel 5 nedenfor regnes på effekten, hvis folketallet pr. 1. januar 2020 er lig med folketallet pr. 1. januar 2019. Dette scenarie er ikke helt utænkeligt, da indbyggertallet de seneste måneder har bevæget sig rundt om det opgjorte indbyggertal pr. 1. januar 2019 på 97.113 (p.t. 97.116 indbyggere).

Tabel 5: Effekten af nul-vækst i indbyggerantal, sammenlignet med statsgarantien

i mio. kr.	Statsgaranti 2020 (skønnet indbyggertal pr. 1/1 2020 på 97.293)	Selvbudgettering* (skønnet indbyggertal pr. 1/1 2020 på 97.115)	Scenarie* nul-vækst i indbyggertal (1/1- 19 til 1/1-20) på status quo 96.946	Forskel mellem statsgarantigrundl ag og nulvækst i antal indbyggere	Forskel mellem selvbudgettering v/befolkn. prognose og nulvækst i antal indbyggere
Det samlede skatteprovenu	-4.558,8	-4.541,4	-4.528,2	30,6	13,1
Tilskud vedr. landsudligningen	-1.088,6	-1.092,1	-1.095,5	-6,8	-3,3
Tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	-150,4	-153,0	-154,4	-4,0	-1,4
Ekstraordinært finansieringstilskud	-89,7	-89,7	-89,7	0,0	0,0
Øvrige tilskuds- og udligningsbeløb	-240,3	-237,8	-235,6	4,7	2,2
I alt	-6.127,9	-6.114,0	-6.103,5	24,5	10,6

= merindtægt

* Skøn udarbejdet i KL's skatte- og tilskudsmodel på 2018-skattetal pr. 4. oktober 2019. "Indbyggertal" er lig med betalingskommunefolketal.

Der er store økonomiske konsekvenser ved en nedjustering af indbyggertallet pr. 1. januar 2020 – alt andet lige. Hvis landet følger Viborg Kommunes lavere befolkningsudvikling vil befolkningens påvirkning af udligningen være neutralt (alt andet lige).

For nuværende er folketallet på landsplan for 3. kvartal opgjort og det viser en befolkningsvækst på 0,14 procent, hvilket er mærkbart lavere end forudsat i statsgarantien med 0,43 procent. For at nå landsudviklingen på 0,14 procent skal Viborg de sidste måneder i 2019 vækste med netto 133 indbyggere.

I KL's model for 2020 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 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. 67.000 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. 1,66 procent af den samlede kommunale økonomi.

4. Historik – 2007-2017 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 selvbudgettering.

Det er interessant at se, hvordan det faktisk er gået for de opgjorte skatteår 2007-2017. I tabel 6 nedenfor er angivet gevinst/tab ved den valgte metode.

Tabel 6. Gevinst eller tab i forhold til statsgarantien for 2007-2017 og skøn for 2018

Opgjort netto tab/gevinst for indtægtgrundlaget (mio.kr.)	Selvbudgettering			Statsgaranti								Selv-budgettering
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Forventet 2018
Det rigtige valg	-96,7			-28,7	-10,7	-28,1	-109,3	-113,1	-23,5	-7,8		
Det forkerte valg		25,8	145,5								38,1	0

- = Gevinst ved den valgte metode

I årene 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 2018-skattedata viser, at selvbudgetteringen i 2018 ser ud til balancere med budgettet og at der dermed ikke kommer en efterregulering. I sidste års budget blev budgetlagt med en forventet efterreguleringsgevinst på 12,1 mio.kr vedrørende 2018. Denne forventede gevinst er fjernet i budgettet for 2020-2023.

I 2010 til 2017 besluttede byrådet at vælge statsgaranti. For 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". Omvendt gav valg af statsgaranti i 2017 "et tab" på 38,1 mio.kr, som er beregnet i KL's model. Hovedforklaringen herpå er en højere vækst i udskrivningsgrundlaget end forudsat i budgettet.

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 selvbudgettering skønnes at give et tab på ca. 13,9 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 under statsgarantien. Forvaltningens anbefaling er forsigtighedsprincippet og valg af statsgaranti i 2020.