
Dato:	Sagsnummer:	Sagsbehandler:	Afdeling:
17-08-2023	23/20055	Tommy Sauer Pedersen	Budget og Styring

Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering

1. Valg mellem statsgaranti eller selvbudgettering

Kommunerne skal hvert år vælge, om man for indkomstskat og tilskud og udligning skal vælge statsgaranterede indtægter, eller i stedet bruge selvbudgetterede indtægter på baggrund af egne skøn for folketal og udskrivningsgrundlag. Valget sker i forbindelse med 2. behandlingen af budgettet,

Hvis der vælges statsgaranti, efterreguleres indtægterne ikke. Kommunen vil modtage de beløb i udligning, tilskud og skat, som fremgår af Indenrigs- og Sundhedsministeriets udmelding, der i år er udsendt ultimo juni.

Ved selvbudgettering bliver kommunens indtægter lagt fast ud fra kommunens egne budgetforudsætninger. Indtægterne bliver efterreguleret tre år efter (i 2027), når faktiske opgørelser foreligger for alle landets kommuner.

2. Anbefaling om valg af statsgaranti

Udskrivningsgrundlaget er i oplægget til budget 2023 fastlagt ud fra en forudsætning om valg af statsgarantien. Et meget stillestående boligmarked og beskeden tilflytning i 1. halvår taler for valg af statsgaranti.

Det har vist sig, at Staten i de seneste år har været meget forsigtige i deres skøn for udviklingen i indkomsterne. Statens forsigtighed kan skyldes Covid-19, krigen i Ukraine og den økonomiske udvikling med inflation og rentestigninger. Det er svært at vurdere, om der også er en forsigtighed i skønnet for 2024. Statens skøn bygger på en økonomiske redegørelse, der i princippet burde være det bedste skøn, der kan laves på nationalt niveau, over den økonomiske udvikling. Der skal derfor være meget sikre indikationer, hvis en kommune vælger sine egne skøn. De seneste års skøn peger imidlertid på, at man ikke helt bør udelukke valg af selvbudgettering.

Der vil løbende i budgetprocessen frem til 2. behandlingen blive set på, om der alternativt skal vælges selvbudgettering.

3. Baggrund for Statsgaranteret udskrivningsgrundlag

Med virkning fra 1996 blev der gennemført en finansieringsreform for kommunerne, som bestod i en udligningsreform og indførelse af mulighed for at vælge et statsgaranteret udskrivningsgrundlag i stedet for selv at budgettere skattegrundlaget som man hidtil havde gjort.

Statsgarantien for et budgetår beregnes som en fremskrivning af den enkelte kommunes faktiske udskrivningsgrundlag for året tre år før budgetåret. Kommunens udskrivningsgrundlag fremskrives med en procent, der svarer til statens skøn over væksten i det gennemsnitlige kommunale udskrivningsgrundlag fra året tre år før budgetåret til budgetåret. Heri indgår et skøn for en gennemsnitlig befolkningsudvikling for landet som helhed.

Det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for 2024 er beregnet på grundlag af den endelige opgørelse af den enkelte kommunes faktiske udskrivningsgrundlag for 2021, som forelå i maj 2023. Herfra er trukket niveauændringer som følge af ændrede skatteregler i perioden 2021 til 2024. På grundlag af statens konjunkturvurdering er væksten i det kommunale udskrivningsgrundlag fra 2021 til 2024 skønnet til 10,4 pct.

Som det fremgår, er statsgarantien en ret simpel beregning, der ikke som sådan er et forsøg på at ramme den enkelte kommunes skattegrundlag. Der indgår ikke regionale forskelle i fremskrivningsprocenten og der tages heller ikke hensyn til, om der i kommunen bliver flere eller færre skatteydere. Det sidste gør, at især kommuner med befolkningsvækst kan have et incitament til ikke at vælge statsgarantien. Statsgarantien kan betragtes som et sikkerhedsnet der spændes ud under kommuner, især kommuner med lav vækst og faldende befolkningstal.

4. Befolkningstal

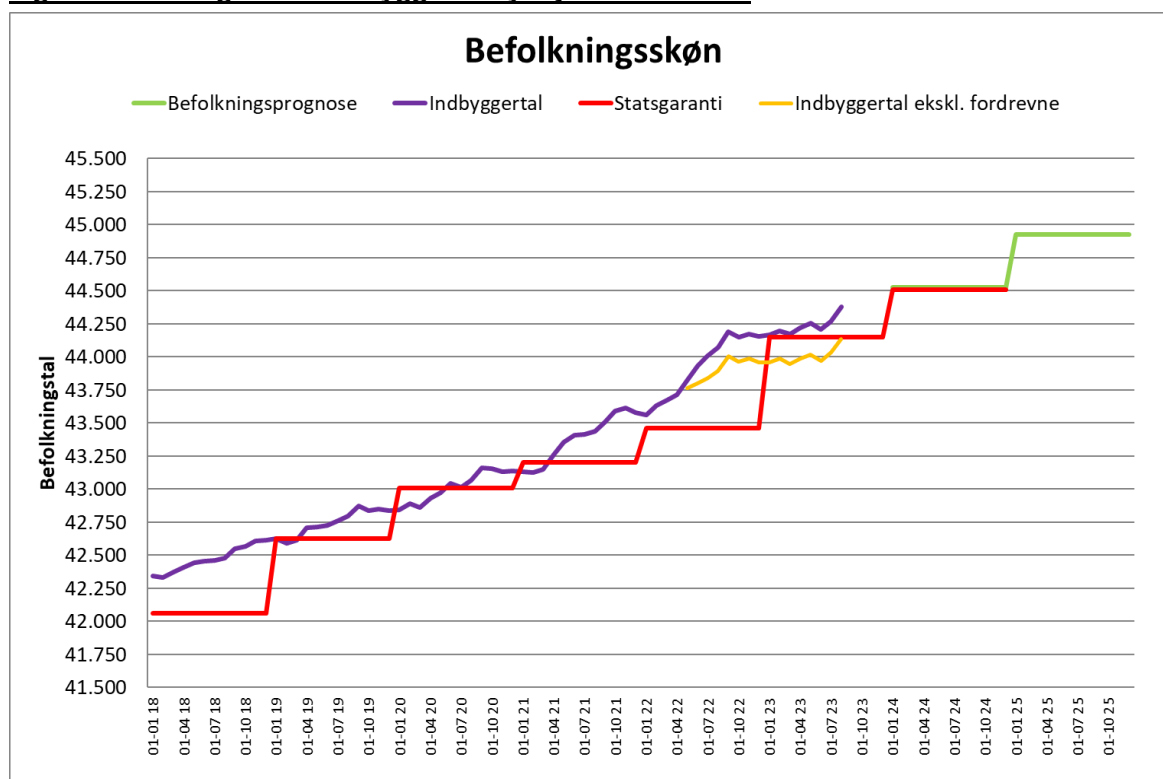
Skønnet for befolkningstallet pr. 1. januar i budgetåret er en meget afgørende forudsætning for valget mellem statsgaranti og selvbudgettering. Tilskud og udligning udligner en stor del af de tab eller gevinster der ellers kan være i budgetåret på baggrund af en ændret udvikling i skattegrundlaget, så i budgetåret vil det største incitament for valg af selvbudgettering være et højere skønnet befolkningstal, end det der indgår i statsgarantien.

Staten har til statsgarantien, ud fra nationale skøn udarbejdet af Danmarks Statistik, skønnet et folketal pr. 1. januar 2024 på 44.507. Til forskel fra skønnet fra sidste år har Danmarks Statistik ikke for 1. januar 2024 medtaget særlige forudsætninger om udviklingen i antallet af fordrevne ukrainere.

Det har været et pejlemærke, at det skønnede folketal pr. 1. januar 2024, bør være cirka 200 indbyggere over statsgarantien, det vil sige cirka 44.707, for at det bliver relevant at overveje selvbudgettering. Det vil alt andet lige give en øget indtægt på cirka 10 mio. kr. i tilskud og udligning. Skønnet i kommunens egen befolkningsprognose tyder ikke på, at der er et større folketal den 1. januar 2024 end skønnet af staten.

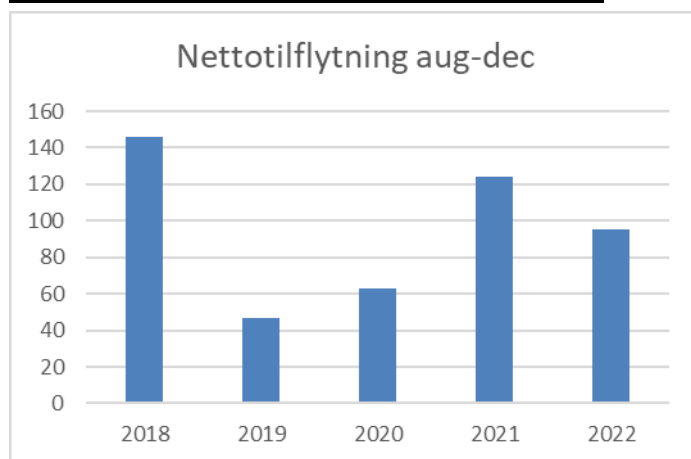
Som det ses i figur 1, har statens skøn haft en tendens til at have en forsinket tilpasningsmekanisme, hvilket giver nogle markante udsving i enkelte år. Et meget lavt statsligt skøn i 2018, set i forhold til udviklingen, var hovedbaggrunden for valg af selvbudgettering i 2018. For 2024 er statens skøn realistisk, måske endda til den gode side, hvis ikke der i efteråret bliver en øget aktivitet på ejendomsmarkedet.

Figur 1. Udvikling i antal indbyggere i Syddjurs Kommune.



Der skal netto ske en tilflytning på cirka 120 borgere i den resterende del af året for at komme op på det statsgaranterede antal. Det er et højt niveau som det fremgår af figur 2. Befolkningsudviklingen i Syddjurs Kommune har en tendens til at stagnere i 2. halvår. Det skyldes afgang af borgere der hen over sommeren har haft folke-registeradresse i et sommerhus, som flytter adresse til vinterhalvåret. Det skønnes at dreje sig om cirka 150. Til gengæld skønnes der at være 50 flere elever tilknyttet uddannelsesinstitutioner den 1. januar, end der er registreret i sommeren. De netto cirka 100 indbyggere dæmper effekten af tilflytning og fødselsoverskud i 2. halvår.

Figur 2. Netto tilflytning i den sidste del af året.



Der er en vis usikkerhed forbundet med tallene hvis situationen i Ukraine skulle medføre en hjemrejse af fordrevne ukrainere. Andelen af fordrevne er vist i figur 1.

5. Skatteprognose

Til skatteprognosen bruges der KL's modelværktøj for beregning af skatter, tilskud og udligning. Modellen giver mulighed for at udarbejde prognoser ud fra forskellige forudsætninger. Prognosen kan normalt udarbejdes på baggrund af indkomsterne i 2021 opgjort i maj 2023 eller på baggrund af foreløbige skøn for indkomsterne i 2022 opgjort i den seneste slutligningsstatistik. Der er dog i modellen endnu ikke tal for 2022 på dette tidspunkt.

Der er i modellen to beregningsmetoder, hvor der dels laves et skøn for hvad statsgarantien vil vise, og dels et skøn for hvad en selvbudgettering vil vise.

Med udgangspunkt i tal for 2021 vil den første metode give det samme resultat som den udmeldte statsgaranti, dog med en mulig korrektion i 2027, hvis der vælges selvbudgettering med udgangspunkt i det statsgaranterede tal.

Den anden metode med selvbudgettering på baggrund af et skøn for, hvad et lokalt skøn for indkomsterne vil vise, giver en lavere indtægt fra indkomstskat på cirka 20 mio. kr. Det modsvares af en højere udligning ved selvbudgettering på cirka 15 mio. kr. Samlet skønnes selvbudgettering således at give en mindre indtægt på 5 mio. kr.

Der er således ikke ud fra KL's modelværktøj noget der på nuværende tidspunkt taler for valg af selvbudgettering. Det vil imidlertid være interessant, hvis det på et tidspunkt bliver muligt at lave en beregning på tale fra selvangivelserne i 2022.

6. Statens vækstskøn

En betydelig kilde til usikkerhed ved valget mellem statsgaranti eller selvbudgettering er statens evne til i de økonomiske redegørelser at forudsige den økonomiske udvikling. Som nævnt i afsnit 2 har det vist sig, at staten har været meget forsigtige i deres skøn i de seneste år. KL melder dog ud, at man ikke på baggrund af de seneste år kan regne med, at skønnet for udviklingen til 2024 er tilsvarende forsigtigt.

Det lave statslige skøn i forbindelse med forudsætningerne for kommuneaftalerne betyder, at der kunne have været opnået en meget stor økonomisk gevinst de seneste år, hvis kommunen havde valgt selvbudgettering. Da forskellen opstår i udviklingen i samfundsøkonomien og ikke i folketallet ville valg af selvbudgettering dog have krævet, at Syddjurs Kommune bedre kunne vurdere udviklingen i samfundsøkonomien i de kommende år end dem der i Økonomiministeriet udarbejder den økonomiske redegørelse.

KL's skøn for udviklingen i udskrivningsgrundlaget bygger på forudsætningerne fra Økonomiministeriet. Tabel 1 viser, hvordan KL's skøn for udviklingen i udskrivningsgrundlaget ændrer sig over tid i budgetvejledningen til kommunerne. For hvert af fremskrivningsårene er markeret det tidspunkt, hvor kommunen skal træffe afgørelse om valg mellem statsgaranti og selvbudgettering i forhold til skat, tilskud og udligning. De to målinger for året er vejledningerne i foråret og sensommeren. Der har ikke været en vejledning i foråret 2023. I 2022 var der tre udmeldinger, hvor ingen af dem umiddelbart flugter med statsgarantiprocenten.

Tabel 1. De seneste års skøn for udviklingen i udskrivningsgrundlag

Tidspunkt 20xx	17.1	17.2	18.1	18.2	19.1	19.2	20.1	20.2	21.1	21.2	22.1	22.2	22.3	23.2
2017 - 2018	3,4	4,3	4,5	2,1	1,9	0,6								
2018 - 2019	3,0	3,5	3,2	2,9	3,5	4,0	4,5	4,9						
2019 - 2020	3,2	3,6	3,0	2,5	3,2	2,8	-1,1	4,3	5,3	5,5				
2020 - 2021	3,5	3,7	3,2	3,4	3,6	3,2	4,5	-0,9	0,9	1,6	2,8	3,6	6,8	
2021 - 2022			3,1	3,3	3,3	3,2	2,7	2,5	1,4	0,6	0,9	0,3	-1,2	2,5
2022 - 2023					3,1	3,1	2,4	2,3	2,5	2,6	4,5	3,8	2,3	2,8
2023 - 2024							2,5	2,7	2,9	3,1	3,3	3,1	3,7	3,1
2024 - 2025									2,8	2,8	3,5	3,6	3,3	5,0

Tabellerne viser meget store udsving fra år til år. Tendensen i de seneste år er, at udviklingen i væksten har være meget markant bedre end skønnet på tidspunktet for budgetlægningen. I nogle år som for eksempel 2021 og 2022 er der tale om helt usædvanligt store fejlskøn fra statens side, med vækst der, som det fremgår af tabel 2, over tre år er omtrent det dobbelte, end det der er beregnet i statsgarantien.

Tabel 2. Statens fremskrivningsprocent for statstilskud

	Statsgaranti	Seneste skøn
2018 - 2021	8,3%	17,2% (4,9%+5,5%+6,8%)
2019 - 2022	7,6%	14,8% (5,5%+6,8%+2,5%)
2020 - 2023	11,9%	12,1% (6,8%+2,5%+2,8%)
2021 - 2024	10,4%	?

Der har selvfølgelig også i de senere år med Covid-19, krigen i Ukraine og udviklingen i inflationen været nogle samfundsøkonomiske forhold ud over det sædvanlige. Man skal være opmærksom på, at der kun for tallene frem til 2021 er tale om endelige opgørelser på baggrund af de faktiske selvangivelser, og at indtægten for hovedparten afregnes med de selvbudgetterende kommuner tre år efter budgetåret.

Hvis Syddjurs Kommune havde valgt selvbudgettering i årene 2021, 2022 og 2023, så skønner KL på nuværende tidspunkt, at der netto ville have været en merindtægt på cirka 140, 160 og 100 mio. kr. i de tre år. Denne ville i givet fald for hovedparten have været afregnet i 2024, 2025 og 2026.

Ingen kommuner har valgt selvbudgettering i 2021, mens 9 kommuner har valgt selvbudgettering i 2022. 8 kommuner valgte selvbudgettering i 2023.

Det hører med til det samlede billede af de økonomiske konsekvenser, at den merindtægt, der opstår hos kommuner der selvbudgetterer, tages ud af balancetilskuddet det efterfølgende år. KL's skøn for gevinsten medtager ikke denne effekt, der for eksempel for indkomstår 2023 ville reducere gevinsten for Syddjurs Kommune med 7 mio. kr. svarende til bloktilskudsandelen af 100 mio. kr. mindre i balancetilskud. Hvis mange flere kommuner havde valgt selvbudgettering, ville det reducere gevinsten yderligere.

Ser man på de 9 kommuner der valgte selvbudgettering i forbindelse med budget 2022, så er der i tabel 3 vist, hvilket folketal der indgik i statsgarantien, og hvilket folketal der rent faktisk endte med at være den. 1. januar 2022.

Tabel 3 Statsgaranterede og faktiske folketal

Kommune	Statsgaranteret folketal	Faktisk folketal 1. januar 2022	Forskel (+ = bedre)
Høje-Taastrup	51.967	53.053	+1.086
Hillerød	51.804	53.257	+1.453
Køge	61.768	61.718	-50
Solrød	23.717	23.794	+77
Holbæk	72.079	72.810	+731
Lejre	28.350	28.623	+273
Middelfart	39.372	39.603	+231
Vejle	117.742	119.060	+1.318
Silkeborg	96.484	97.358	+874

Bortset fra Køge Kommune tyder det på, at kommunernes valg skyldes udviklingen i folketallet, hvor der i Syddjurs Kommune som nævnt i afsnit 4 også er et pejlemærke på cirka 200 forventet flere borgere som en mulig grund til valg af selvbudgettering. Ud fra avisartikler og Køges befolkningsprognose til budget 2023 har der givetvis også her været en forventning om en betydelig stigning, der så i første gang er blevet mindre end forventet.

Der er således ikke noget der tyder på, at der er kommuner i Danmark, hvor alternative vækstskøn i forhold til Økonomiministeriets økonomiske redegørelse bliver brugt til at vurdere valg af selvbudgettering. Det har så historisk set i de seneste år medført et betydeligt indtægtstab i Syddjurs Kommune og en lang række andre kommuner.