

## Valg af statsgaranti eller selvbudgettering i budget 2019-2022

Dette notat beskriver budgetteringen af kommunens skatter, bloktilskud og udligning for budget 2019-2022. Der er taget udgangspunkt i de udmeldte tal for 2019 fra statsgarantien. I overslagsårene 2020-2022 er budgetterne fastsat med forventning om fortsat valg af statsgaranti beregnet ud fra KL's tilskudsmodel. Modellen beregner de forventede indtægter ud fra dels kommunernes forventede befolkningstal, dels den forventede indkomstskat og dels den skønnede tilskud og udligning på landsplan. Byrådet skal i forbindelse med 2. behandlingen af budgettet vælge om der budgetteres med statsgaranti eller selvbudgettering.

Beregningerne i skat-/tilskuds- og udligningsmodellen er nu opdateret med den nye Økonomiske Redegørelse fra august. På den baggrund er forventningerne til væksten i skattegrundlaget opskrevet med 0,4% vedr. indkomstår 2017, hvorimod forventninger til indkomstår 2018 nedskrives med -0,5%. 2019 er foreløbig uændret. For hele landet udgør dette isoleret et potentielt tab ved selvbudgettering på -175 mio. kr. i forhold til de skøn der var kendt da det statsgaranterede udskrivningsgrundlag blev fastlagt i juni måned. For overslagsårene 2020-2022 opskrives årligt med hhv. 0,6%, 0,3% og 0,2%-point. Derudover er der også yderligere positive forventninger til udviklingen i selskabsskatten. Desværre følger Næstved ikke landsudviklingen vedr. skatterne, og når modregningen til de forventede forhøjede skatteindtægter foretages i det generelle bloktilskud i budget 2020-2022, så er det ikke samlet noget, som giver Næstved ekstra indtægter. Angående de nye indkomstskatteskøn, så er kommuneaftalen vedtaget, og der vil derfor ikke blive foretaget nogen modregning i det generelle bloktilskud for 2019, som jo er endeligt udmeldt. Et lavere forventet skatteprovener på -175 mio. kr. for hele landet er ikke voldsomt, men det kan betyde at enkelte kommuner som har et indkomstgrundlag over landsgennemsnittet, og som balancerer tæt i overvejelserne mellem selvbudgettering og statsgaranti, nu vil genoverveje situationen til fordel for statsgaranti. Næstved er med de seneste skøn kun blevet yderligere bekræftet i at der bør vælges statsgaranti. Aktuelt anslås en merindtægt ved valg af statsgaranti på 7,8 mio. kr. inkl. efterregulering i 2022. Administrationen anbefaler derfor at der vælges statsgaranti.

### **Folketallet**

Folketallet er et væsentligt omdrejningspunkt ved fastlæggelse af de samlede indtægter fra skat, tilskud og udligning.

Folketallet har en indvirkning på alle tre parametre for alle budgetår 2019-2022 i forhold til beregningen/vurderingen af selvbudgettering.

I forhold til statsgarantien for 2019 har det forventelige folketal (efterfølgende omregnet til betalingspligtige borgere = betalingskommunefolketal) pr. 1. januar 2019 haft indvirkning på tilskuds- og udligningsordningen og det forventede folketal vil også her fremadrettet have en indvirkning på alle årene.

Folketallets fremadrettede indvirkning er lidt anderledes i forhold til udskrivningsgrundlaget, så længe der fortsat vælges statsgaranti.

Udskrivningsgrundlaget i statsgarantien for 2019 er tillagt en garantistigning på 11,1% for alle landets kommuner i forhold til deres respektive slutopgørelsen for indkomstår 2016, korrigeret for nye skatteregler i den mellemliggende periode. Metoden vil næste år være den samme fra

indkomstår 2017 til budgetår 2020 osv. Derfor vil usikkerheden om befolkningsprognosen første gang have indvirkning på indkomstår 2018 og derfor først på budgetår 2021 så længe der vælges statsgaranti.

Statsgarantien fastlægges til kommende budgetår altid på baggrund af Danmarks Statistiks befolkningsprognose.

Generelt er det et problem hvis folketallet undervurderes i en situation med statsgaranti. Det betyder bl.a. at det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger fastlægges for teoretisk højt, hvilket påvirker udligningsordningen negativt. Det demografiske udgiftsbehov anslås for lavt hvilket også påvirker udligningsordningen negativt. Endeligt påvirkes negativt også andelen af de generelle bloktilskud som fordeles efter indbyggertal.

Historisk har vores egen befolkningsprognose generelt vist sig at ligge væsentlig tættere på virkeligheden, end Danmarks Statistiks prognose, som formentlig har indbygget en tendens som mere afspejler resten af regionens udvikling.

Sidste års prognoser er reelt de første i mange år, som lå tæt op af hinanden, og hvor begge prognoser ramte med stor præcision. Det endelige folketal blev på 82.944 indbyggere pr. 1. januar 2018, hvor Danmarks Statistik (DST) havde anslået 82.938 i forhold til Næstveds (NK) egen forventede befolkningsprognose på 82.989 indbyggere. Opbremsningen i flygtningestrømmen er måske den mest naturlige forklaring på at forskellen mellem de to prognoser pr. 1. januar 2018 kun var 51 på indbyggere. Desværre har DST, nærmest som sædvanligt det laveste skøn, og desværre er der betydelige forskelle mellem de nedenstående prognoser på længere sigt.

Det giver generelt problemer at fastlægge betalingskommunefolketallet for 2020-2023, men der er valgt en gennemsnitsmetode mellem de to befolkningsprognoser. Det naturlige ville selvfølgelig være alene at vælge NK's egen befolkningsprognose, men så længe statsgarantien er det mest sandsynlige valg, så vil det statsgaranterede folketal altid skulle korrigeres for DST's traditionelle lavere prognoseskøn. Det giver desværre lavere betalingskommunefolketal også i overslagsårene, men er det som realistisk rammer statsgarantien bedst i 2020-2022.

På den korte bane frem til 1. januar 2019 er Næstveds egen prognose samtidig udfordret, og det taler endnu mere for en tilpasset gennemsnitlig metode. Der boligudbygges på et niveau der ikke er set de seneste 10 år, men med et aktuelt folketal pr. 24/9-18 på 83.127 indbyggere, så er der umiddelbart et misforhold i forhold til den forventede befolkningsudvikling. Særlig befolkningsudviklingen i første halvår af 2018 vækker undring, og det sandsynlige scenarie er at folketallet pr. 1. januar 2019 ender tættere på skønnet fra DST. Næste års prognose skal afklare denne afvigelse med henblik på om interne flytninger i kommunen reelt har haft en langt højere andel til nybyggeri end forudsat contra de mellemkommunale tilflytninger.

<b>befolkningsprognose pr. 1. januar</b>	2019	2020	2021	2022	2023
Næstveds Prognose	83.473	84.155	84.680	85.197	85.638
Begning af skat, tilskud- og udligning :					
Næstveds prognose, tilpasset	83.262	83.855	84.238	84.612	84.946
Danmarks Statistiks prognose	83.262	83.554	83.795	84.026	84.253
Difference	-	301	443	586	693

### **Udskrivningsgrundlag**

Generelt foretages alle fremadrettede beregninger nu på baggrund af forventningerne til indkomstår 2017. Der mangler kun 0,82% som ikke er slutlignede ved 25. skattekørsel pr. 25/9-18. Traditionelt er værdierne af de sidste slutlignede de største, men dette billede ses desværre ikke længere i Næstved, tværtimod. Sammenholdes det lave antal manglende slutlignede med at der nu også foreligger en fordelingsjournal til fordeling af skatter mellem til- og fraflytningskommuner, så forventes på trods af alle forbehold, ikke længere nogen større usikkerhed i fastlæggelse af indkomstår 2017.

<b>Udskrivningsgrundlag/indkomstskatteprovenu Kr. 1.000</b>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Udskrivningsgrundlag (opgjort 2016, skøn 2017-2022)	12.480.468	12.873.118	13.330.808	13.389.462	13.743.375	14.204.848	14.674.221
Statsgaranteret Udskrivningsgrundlag (skøn 2020-2022)	12.571.748	12.878.228	13.224.836	13.478.016	13.861.164	14.300.995	14.703.003
Forskel UG	-91.280	-5.110	105.972	-88.554	-117.789	-96.147	-28.782
Forskel provenu, indkomstskat 25%	-22.820	-1.278	26.493	-22.139	-29.447	-24.037	-7.196
Egen vækst UG	3,1%	3,1%	3,6%	0,4%	2,6%	3,4%	3,3%
Vækst på landsplan	2,8%	3,1%	3,8%	0,9%	2,8%	3,4%	3,3%
Forskel vækst %-point	0,3%	0,0%	-0,2%	-0,5%	-0,2%	0,0%	0,0%

Næstveds helt grundlæggende problemstilling har i en årrække været at væksten i udskrivningsgrundlaget (UG) traditionelt udvikler sig dårligere end gennemsnittet for hele landet, og at UG's niveau samtidig ligger væsentlig under landsgennemsnittet. Væksten i 2016 er en undtagelse herfra. Med en vækst på 3,1% ligger udviklingen 0,3% point over landets vækst på 2,8%. 2016 danner grundlag for fastlæggelsen af niveauet for det statsgaranterede udskrivningsgrundlag 3 år efter i budget 2019.

Væksten i 2017 ser også foreløbig overraskende positiv ud. Næstveds vækst forventes at udgøre 3,1%, hvilket er det samme som på landsplan. Desværre forventes Næstveds vækst allerede igen at ligge under landets vækst i perioden 2018-2020 med hhv. -0,2%, -0,5% og -0,2% point. I perioden 2021-2022 forventes Næstveds vækst at være identisk med hele landets vækst. Mange års lav vækst i indkomstudviklingen kan ikke indhentes på den korte bane ved en positiv udvikling alene i 2016.

Heldigvis fremskrives med den generelle vækst på landsplan ved fastlæggelsen af det statsgaranterede UG, for når Næstved år efter år udvikler sig dårligere end landsgennemsnittet (på nær i 2016), så er det samtidig også årsagen til, at det faktiske UG fortsat ligger under det statsgaranterede UG i alle år på nær i 2018, som nu vurderes 110 mio. kr. højere end det tilsvarende KL-skøn for 2018 fra sidste års budgetlægning.

Indtægtsprognosen vurderes hverken at være pessimistisk eller for optimistisk. Der er måske en indikation på at vores nuværende befolkningsprognose er en anelse for optimistisk, hvilket er forsøgt tilpasset, og så længe der er så entydig en gevinst ved valg af statsgaranti, så har det slet ikke den samme betydning, som hvis der blev peget på en gevinst ved selvbudgettering.

<b>Udviklingen i udskrivningsgrundlag (UG) pr. person i kr. 1.000</b>							
<b>Næstved</b>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
UG	12.480.468	12.873.118	13.330.808	13.389.462	13.743.375	14.204.848	14.674.221
Bet.km.folketal	81.987	82.207	82.579	82.905	83.496	83.878	84.253
(UG) pr. person	152,2	156,6	161,4	161,5	164,6	169,4	174,2
Vækst UG pr. person	0,85%	0,27%	0,45%	0,39%	0,71%	0,46%	0,45%
Vækst folketal	2,23%	2,87%	3,09%	0,05%	1,92%	2,89%	2,84%
Vækst UG	3,11%	3,15%	3,56%	0,44%	2,64%	3,36%	3,30%
<b>Hele landet</b>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
UG	930.501.837	959.295.819	995.507.555	1.004.637.992	1.032.924.367	1.067.958.413	1.103.195.591
Bet.km.folketal	5.707.152	5.748.685	5.781.098	5.814.225	5.844.851	5.873.404	5.900.903
(UG) pr. person	163,0	166,9	172,2	172,8	176,7	181,8	187,0
Vækst UG pr. person	0,84%	0,73%	0,56%	0,57%	0,53%	0,49%	0,47%
Vækst folketal	1,91%	2,35%	3,19%	0,34%	2,28%	2,89%	2,82%
Vækst UG	2,77%	3,09%	3,77%	0,92%	2,82%	3,39%	3,30%
<b>Næstveds Forskel i %-point til hele landet</b>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Vækst UG pr. person	0,01%	-0,46%	-0,11%	-0,18%	0,19%	-0,03%	-0,02%
Vækst folketal	0,32%	0,52%	-0,10%	-0,30%	-0,36%	0,00%	0,03%
Vækst UG	0,34%	0,05%	-0,22%	-0,48%	-0,17%	-0,03%	0,00%
<b>Hele landet, ekskl. hovedstadsomr.</b>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
UG	555.265.796	573.479.695	593.859.728	596.236.283	611.275.266	630.807.038	650.521.305
Bet.km.folketal	3.688.701	3.709.752	3.725.411	3.738.911	3.751.491	3.762.582	3.773.528
(UG) pr. person	150,5	154,6	159,4	159,5	162,9	167,7	172,4
Vækst UG pr. person	0,64%	0,57%	0,42%	0,36%	0,34%	0,30%	0,29%
Vækst folketal	2,28%	2,69%	3,12%	0,04%	2,18%	2,89%	2,83%
Vækst UG	2,94%	3,28%	3,55%	0,40%	2,52%	3,20%	3,13%
<b>Næstveds Forskel i %-point til hele landet, ekskl. hovedstadsomr.</b>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Vækst UG pr. person	0,21%	-0,30%	0,03%	0,03%	0,38%	0,16%	0,16%
Vækst folketal	-0,05%	0,18%	-0,03%	0,01%	-0,26%	0,00%	0,02%
Vækst UG	0,17%	-0,13%	0,00%	0,04%	0,12%	0,16%	0,18%

Med ovenstående tabel er forsøgt at fastlægge hvad der skyldes Næstveds udvikling i udskrivningsgrundlaget. Grundlaget for udskrivningsgrundlaget pr. indbygger er beregnet ud fra samme metode som de officielle tal for beskatningsgrundlaget pr. indbygger er beregnet på baggrund af, men ovennævnte tal er ikke på samme måde officielle tal.

Oven for fremgår eksempelvis at Næstveds vækst i UG i 2016 ligger 0,34% over hele landet. Forklaringen i både 2016 og også i 2017 er at væksten i Næstved er drevet af en positiv

udvikling i folketallet, hvorimod væksten i UG pr. person generelt fortsat ligger under landets udvikling (dog positiv 0,19% i 2020).

Næstved har i 2016 også udviklet sig bedre end hele landet ekskl. hovedstadsområdet. Samlet bliver Næstveds vækst her 0,17% Højere. Dette skyldes alene at UG pr. indbygger har været bedre i Næstved, hvorimod væksten i folketallet har udviklet sig dårligere.

Sammenholdes begge opgørelser så er det hovedstadsområdet der fortsat forventes at være vækstførende. Eneste undtagelse er faktisk indkomstår 2016 og 2017.

Sammenlignes Næstved med resten af landet ekskl. Hovedstaden, så er udviklingen i udskrivningsgrundlaget i Næstved generelt bedre.

### **Tilskud og udligning**

Bloktilskuddet er også i 2019 ekstraordinært hævet med 3,5 mia. kr. (Finansieringstilskuddet). Heraf er Næstveds andel opgjort til 75,7 mio. kr., hvilket udgør en forholdsmæssig større andel end normalt (normal andel 50 mio. kr.). Finansieringstilskuddet er fordelt på følgende måde:

1,5 mia. kr. som grundtilskud til alle kommuner efter indbyggertal.

1,0 mia. kr. efter indbyggertal til kommuner med et strukturelt underskud pr. indbygger over landsgennemsnittet (gnsn. hele landet -13.784 kr., Næstved -18.349).

1,0 mia. kr. efter indbyggertal til kommuner med et beskatningsgrundlag (statsgarantien) under 179.200 kr. pr. indbygger (gnsn. hele landet på 191.817 kr., Næstved 177.926 kr.)

Det samlede statsgaranterede tilskuds- og udligningsbeløb udgør herefter 1,405 mia. kr., og det samlede nettoprovenu inkl. indkomstskat udgør herefter 5,127 mia. kr.

En stor udfordring til overslagsårene vil være om det ekstraordinære bloktilskud på 3,5 mia. kr. som nu er modtaget i en årrække – vil fortsætte – eller falde bort?

I det nuværende oplæg er også indarbejdet et ekstraordinært bloktilskud i overslagsårene. Niveaueet for finansieringstilskuddet nedskrives dog årligt med 2 mio. kr. i forhold til den konstaterede gennemsnitlige udvikling i tidligere budgetår.

Derudover forventes den dårligere udvikling i udskrivningsgrundlaget end på landsplan at være en fortsat udfordring i de kommende år.

<b>Garanti / selvbudgettering</b>					
<b>Kr. 1.000</b>					
<b>Statsgaranti</b>	2015	2016	2017	2018	2019
Provenu indkomstskat	3.080.316	3.142.937	3.219.557	3.306.209	3.369.504
Tilskud og udligning	1.346.621	1.400.442	1.372.225	1.309.052	1.405.213
Netto provenu	4.426.937	4.543.379	4.591.782	4.615.261	4.774.717
Regulering 3 år efter	0	0	0	0	0
I alt inkl. Efterreg.	4.426.937	4.543.379	4.591.782	4.615.261	4.774.717
<b>Selvbudgettering</b>	2015	2016	2017	2018	2019
Provenu indkomstskat	3.026.106	3.120.117	3.218.279	3.332.702	3.347.365
Tilskud og udligning	1.346.621	1.400.442	1.372.225	1.309.052	1.425.724
Netto provenu	4.372.727	4.520.559	4.590.504	4.641.754	4.773.089
Regulering 3 år efter	32.635	18.006	16.405	1.400	-6.155
I alt inkl. Efterreg.	4.405.362	4.538.565	4.606.909	4.643.154	4.766.934
<b>Forskel, gevinst ved statsgaranti</b>	2015	2016	2017	2018	2019
Provenu indkomstskat	54.210	22.820	1.278	-26.493	22.139
Tilskud og udligning	0	0	0	0	-20.511
Netto provenu	54.210	22.820	1.278	-26.493	1.628
Regulering 3 år efter	-32.635	-18.006	-16.127	-1.400	6.155
I alt inkl. Efterreg.	<b>21.575</b>	<b>4.814</b>	<b>-14.849</b>	<b>-27.893</b>	<b>7.783</b>

Der har i 2015 og 2016 været en gevinst ved valg af statsgaranti på hhv. 21,6 mio. kr. og 4,8 mio. kr.

I praksis har det været en fordel at vælge statsgaranti i Næstved siden 2008 og helt frem til 2016.

Det foreløbige skøn for 2017 angiver til gengæld et forventet tab ved valg af statsgaranti på -14,8 mio. kr. Det til trods for at det statsgaranterede folketal endte med at være 391 personer flere end det faktiske folketal pr. 1. januar 2017, grundet den aftagende udvikling i flygningestrømmen.

Det mærkelige med 2017 er, at alle skøn før den nye økonomiske redegørelse blev indarbejdet sidst i august, viste en gevinst ved statsgaranti. Der er heller ikke tale om den naturlige gevinst ved højere provenu af indkomstskat, men forklaringen ligger alene i den efterfølgende regulering 3 år efter af bloktilskuddene, hvor fordelingen mellem kommuner nu antages at blive anderledes.

I 2018 angives også et forventet tab på valg af statsgaranti på -27,9 mio. kr.

På samme tidspunkt ved sidste års budgetlægning for 2018 fremgik et tab ved valg af statsgaranti på 4,1 mio. kr. Denne usikkerhed/risiko ved så lille en gevinst kunne på ingen måde administrativt anbefales i forhold til valg af selvbudgettering.

Fra sidste år til nu er væksten i skattes kønnene for 2018 blevet betydeligt opjusteret.

Udskrivningsgrundlaget er alene i Næstved steget mere end 100 mio. kr. i forhold til sidste år. Usikkerheden om 2018 er dog stadig betydelig, og særlig korrektionen for de meget omfattende personskatteændringer som er konsekvensrettet pr. 1. juli 2018 hvor alle har

modtaget nye forskudsopgørelser for 2018, kan skabe tvivl, om KL formår at indregne korrekt på kommuneniveau.

Skønnet for 2019 skal også foreløbigt tages med et stort forbehold.

**Resultatet er dog entydigt med en samlet gevinst ved valg af statsgaranti på 7,8 mio. kr.**

Ved valg af statsgaranti er der en umiddelbar gevinst i budgetår 2019 på 1,6 mio. kr. og omvendt undgås at skulle betale en efterfølgende merudgift i 2022 på 6,2 mio. kr.

Hvis der vælges statsgaranti så er der 100% budgetsikkerhed i det nuværende budget.

Omvendt hvis valg af selvbudgettering ender med et tab (eller gevinst), så vil det skulle indarbejdes om tre år i budget 2022.

Kirkeskatten vil være omfattet af de samme regler ved selvbudgettering med afregning af en efterregulering om tre år.

**Administrationens anbefaling er derfor fortsat valg af statsgaranti.**