

Valg af statsgaranti eller selvbudgettering i budget 2020-2023

Konklusion

Administrationen anbefaler, at der vælges statsgaranti, da kommunens beregninger viser at det giver en gevinst på 6,7 mio. kr. i forhold til at vælge selvbudgettering

Baggrund for budgettering af skatter, bloktilskud og udligning

Dette notat beskriver budgetteringen af kommunens skatter, bloktilskud og udligning for budget 2020-2023. Der er taget udgangspunkt i de udmeldte tal for 2020 fra statsgarantien. I overslagsårene 2021-2023 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 og det statsgaranterede folketal, 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.

Ændringer i skatteskøn fra år til år

I forhold til de skatteskøn fra sidste års budgetlægning i perioden 2018-2020, der nu danner grundlag for fastlæggelsen af det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for 2020, er der betydelige ændringer i de enkelte indkomstår.

Skatteskønnet vedr. indkomstår 2018 er nedskrevet med 2,1% i forhold til skønnet fra juli sidste år. Indkomstår 2018 er tæt på at være slutlignet, så skønnet er rimeligt sikkert. Til gengæld forventes de langt mere usikre skøn for indkomstår 2019 og 2020 nu opskrevet med hhv. 1,3% og 0,8% i forhold til sidste år.

For begge overslagsår 2021-2022 opskrives årligt med 0,1%-point svarende til et niveau på 3,2%. Der fremgik ikke skøn vedr. 2023 fra sidste år, men niveauet udgør til sammenligning med 2021-2022, i alt 3,1%.

Til sammenligning med landsudviklingen ligger Næstved generelt 0,3%-point lavere vedr. både indkomstår 2018 og 2020. I 2019 ligger Næstved 0,5%-point lavere end landet.

Selskabsskatten i Næstved under landsgennemsnittet

Vedr. selskabsskatten ses en meget positiv udviklingen på landsplan i 2020 på 20,4% (en konstateret stigning vedr. indkomstår 2017 til udbetaling i 2020). Til gengæld forventes der allerede til budget 2021 et fald på landsplan på 11,5% vedr. indkomstår 2018 til udbetaling i 2021.

Næstved har til budget 2020 haft en faktisk stigning i selskabsskatten på 16,0%. For 2020 udgør Næstveds provenu 40,8 mio. kr., men fremadrettet er lagt et mindre årligt niveau på 35,0 mio. kr., der i væsentlig grad afspejler landsforventningerne.

Næstved følger generelt ikke landsudviklingen vedr. selskabsskatterne, og når modregningen til de forventede forhøjede skatteindtægter foretages i det generelle bloktilskud i budget 2020-2023, så medfører det samlet set en mindre indtægt i Næstved.

Folketallet er et vigtigt parameter i beregningen af skat, tilskud og udligning

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 2020-2023 i forhold til beregningen og vurderingen af selvbudgettering.

I forhold til statsgarantien for 2020 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 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 2020 er tillagt en garantistigning på 10,7% for alle landets kommuner i forhold til deres respektive slutopgørelse for indkomstår 2017, korrigeret for nye skatteregler i den mellemliggende periode. Metoden vil næste år være den samme fra indkomstår 2018 til budgetår 2021 osv. Derfor vil usikkerheden om befolkningsprognosen første gang have indvirkning på indkomstår 2019 og derfor først på budgetår 2022 så længe, der vælges statsgaranti.

Befolkningsprognosen fra Danmarks Statistik ift. vores egen prognose

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

Generelt er det et problem, hvis folketallet vurderes for lavt i en situation med statsgaranti. Det betyder bl.a., at det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger teoretisk fastlægges for højt og det demografiske udgiftsbehov vurderes for lavt. Begge dele påvirker udligningsordningen negativt. Endelig påvirkes andelen af bloktilskuddet, som fordeles efter indbyggertal, også negativt.

Tidligere havde DST generelt altid det laveste folketalsskøn, hvor det kunne synes oplagt, at DST nedvurderede Næstveds skøn på baggrund af Næstveds geografiske placering i en landsdel, hvor mange nærliggende kommuners folketal var "udfordret". Det nye folketalsskøn fra DST vurderes at være meget realistisk.

Næstveds befolkningsprognose ligger de kommende år lidt højere end prognosen fra DST, men forskellen er langt mindre end i tidligere prognoser. Den primære årsag til, at Næstveds prognose er lidt højere, skyldes formentlig de meget store lokale forventninger til kommende boligbyggerier, som ikke tilsvarende er indbygget i prognosen fra DST.

Det naturlige vil være alene at vælge NK's egen befolkningsprognose, men så længe statsgarantien er det mest sandsynlige valg, så vil det statsgaranterede folketal altid skulle benyttes i det første budgetår. Generelt er der kørt scenarier på hhv. både Næstveds og DST' prognose, som de 2 mest yderliggående scenarier, samt også en vægtning mellem de to prognoser. Forskellen mellem de mest yderliggående scenarier ligger inden for 1,5 mio. kr. i

2020 og 3,2 mio. kr. i 2021, hvilket er ubetydelige beløb i relation til beløbenes størrelse og de mange usikkerhedsfaktorer.

Nedenfor er angivet beregninger, der bygger på DST' prognose for 2020 og Næstveds prognose for 2021-2023.

befolkningsprognose antal indbyggere pr. 1. januar	2020	2021	2022	2023	2023
Næstveds Prognose	83.242	83.485	83.852	84.092	84.325
Danmarks Statistiks prognose	83.164	83.334	83.508	83.692	83.880
Difference	78	151	344	400	445

Befolkningsprognosernes tal nedjusteres årligt med 357 indbyggere for at få betalingskommunefolketalene. Det svarer til, at der netto er anbragt flere borgere fra andre kommuner i Næstved med betalingstilsagn end, hvad Næstved har anbragt i andre kommuner.

Udskrivningsgrundlaget i Næstved ligger under landsgennemsnittet

Generelt foretages alle fremadrettede beregninger nu på baggrund af forventningerne til indkomstår 2018. Der mangler kun 0,85% skatteforhold, som ikke er slutlignede ved 26. skattekørsel pr. 1/10-19. Traditionelt er værdierne af de sidste slutlignede de største, men dette billede ses 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 2018.

Udskrivningsgrundlag/indkomstskatteprovenu Kr. 1.000	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Udskrivningsgrundlag (opgjort 2017, skøn 2018-2023)	12.890.060	13.131.053	13.332.588	13.692.078	14.132.969	14.585.258	15.033.128
Statsgaranteret Udskrivningsgrundlag (skøn 2021-2023)	12.878.228	13.224.836	13.478.016	13.872.012	14.265.975	14.632.164	15.042.878
Forskel UG	11.832	-93.783	-145.428	-179.934	-133.006	-46.906	-9.750
Forskel provenu, indkomstskat 25%	2.958	-23.446	-36.357	-44.984	-33.252	-11.727	-2.438
Egen vækst UG	3,3%	1,9%	1,5%	2,7%	3,2%	3,2%	3,1%
Vækst på landsplan	3,3%	2,2%	2,2%	3,0%	3,2%	3,2%	3,1%
Forskel vækst %-point	0,0%	-0,3%	-0,7%	-0,3%	0,0%	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 2017 er en undtagelse. Med en vækst på 3,3% ligger udviklingen nøjagtigt som landets vækst. 2017 danner grundlag for fastlæggelsen af niveauet for det statsgaranterede udskrivningsgrundlag 3 år efter i budget 2020.

Desværre forventes Næstveds vækst allerede igen at ligge under landets vækst i perioden 2018-2020 med hhv. -0,3%, -0,7% og -0,3% point. I perioden 2021-2023 forventes Næstveds vækst at være identisk med hele landets vækst.

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 2017), så er det samtidig også årsagen til, at det faktiske UG fortsat ligger under det statsgaranterede UG i alle år.

Realistisk vurdering af indtægtsprognosen og udviklingen i udskrivningsgrundlaget

Indtægtsprognosen vurderes hverken at være for pessimistisk eller for optimistisk. Der skal nogle meget store ændringer til før, at der ikke længere er så entydig en gevinst ved valg af statsgaranti. Først i det tilfælde, hvor der kan peges på valg af selvbudgettering, så vil selv mindre ændringer få en betydning.

Udviklingen i udskrivningsgrundlag (UG) pr. person i kr. 1.000							
Næstved	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
UG	12.890.060	13.131.053	13.332.588	13.692.078	14.132.969	14.585.258	15.033.128
Bet.km.folketal	82.207	82.579	82.629	82.795	82.969	83.156	83.331
(UG) pr. person	156,8	159,0	161,4	165,4	170,3	175,4	180,4
Vækst UG pr. person	0,27%	0,45%	0,06%	0,20%	0,21%	0,23%	0,21%
Vækst folketal	3,01%	1,41%	1,47%	2,49%	3,00%	2,97%	2,85%
Vækst UG	3,28%	1,87%	1,53%	2,70%	3,22%	3,20%	3,07%
Hele landet	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
UG	960.756.103	982.281.731	1.003.502.895	1.033.583.124	1.066.956.370	1.101.088.145	1.135.556.002
Bet.km.folketal	5.748.685	5.781.098	5.805.979	5.830.923	5.855.095	5.878.941	5.902.798
(UG) pr. person	167,1	169,9	172,8	177,3	182,2	187,3	192,4
Vækst UG pr. person	0,73%	0,56%	0,43%	0,43%	0,41%	0,41%	0,41%
Vækst folketal	2,51%	1,67%	1,72%	2,56%	2,80%	2,78%	2,71%
Vækst UG	3,25%	2,24%	2,16%	3,00%	3,23%	3,20%	3,13%
Næstveds Forskel i %-point til hele landet	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Vækst UG pr. person	-0,46%	-0,11%	-0,37%	-0,23%	-0,20%	-0,18%	-0,20%
Vækst folketal	0,50%	-0,26%	-0,25%	-0,07%	0,20%	0,19%	0,14%
Vækst UG	0,03%	-0,37%	-0,63%	-0,30%	-0,01%	0,00%	-0,06%
Hele landet, ekskl. hovedstadsomr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
UG	574.489.384	586.919.038	596.850.142	613.293.054	632.153.448	651.446.345	671.160.354
Bet.km.folketal	3.709.752	3.725.411	3.735.699	3.746.517	3.757.305	3.768.126	3.779.285
(UG) pr. person	154,9	157,5	159,8	163,7	168,2	172,9	177,6
Vækst UG pr. person	0,57%	0,42%	0,28%	0,29%	0,29%	0,29%	0,30%
Vækst folketal	2,87%	1,73%	1,41%	2,46%	2,78%	2,76%	2,72%
Vækst UG	3,46%	2,16%	1,69%	2,75%	3,08%	3,05%	3,03%
Næstveds Forskel i %-point til hele landet, ekskl. hovedstadsomr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Vækst UG pr. person	-0,30%	0,03%	-0,22%	-0,09%	-0,08%	-0,06%	-0,09%
Vækst folketal	0,13%	-0,32%	0,06%	0,03%	0,22%	0,21%	0,13%
Vækst UG	-0,18%	-0,29%	-0,16%	-0,06%	0,14%	0,15%	0,04%

Med ovenstående tabel er det forsøgt at fastlægge, hvad Næstveds udvikling i udskrivningsgrundlaget skyldes. 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.

I 2017 udviklede resten af landet ekskl. hovedstadsområdet sig faktisk mere positivt end hele landet med en vækst på 3,46%, men dette var et enkeltstående år, for i resten af perioden fra 2018-2023 er hele landet væksthørende, hvilket må tolkes som, det reelt er hovedstadsområdet, som fortsat fremadrettet er væksthørende. Hovedstadsområdet er konstant førende på væksten i udskrivningsgrundlag (UG) pr. person, hvorimod væksten fremadrettet i folketallet ikke er lige så udpræget, selv om hovedstadsområdet også her er førende.

Næstved vil generelt vækstmæssigt halte efter hele landet grundet hovedstadsområdet, men i forhold til resten af landet ekskl. hovedstadsområdet, så forventes en positiv udvikling i Næstved, men først fra 2021-2023.

Helt grundlæggende er Næstveds største udfordring i begge sammenligninger en negativ udvikling i UG pr. person, hvorimod Næstveds vækstmotor forventes at være udviklingen i folketallet.

Tilskud og udligning stadig påvirket af ekstraordinære tilskud

Bloktilskuddet er også i 2020 ekstraordinært hævet med 3,5 mia. kr. (Finansieringstilskuddet). Næstveds andel er opgjort til 76,4 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 -14.218 kr., Næstved -18.774). 1,0 mia. kr. efter indbyggertal til kommuner med et beskatningsgrundlag (statsgarantien) under 183.900 kr. pr. indbygger (gnsn. hele landet på 196.800 kr., Næstved 183.481 kr.)

Det samlede statsgaranterede tilskuds- og udligningsbeløb udgør herefter 1,465 mia. kr., og det samlede nettoprovenu inkl. indkomstskat udgør herefter 4,933 mia. kr.

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

I det nuværende budgetoplæg er der også indarbejdet et ekstraordinært bloktilskud i overslagsårene. Niveaue for finansieringstilskuddet nedskrives årligt med 2 mio. kr. i forhold til den konstaterede gennemsnitlige udvikling i tidligere budgetår, dog fra et niveau på 69 mio. kr. i 2021 som budgetteret ved sidste års budgetlægning.

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

Statsgaranti eller selvbudgettering i Næstved Kommune

Garanti / selvbudgettering					
Kr. 1.000					
Statsgaranti	2016	2017	2018	2019	2020
Provenu indkomstskat	3.142.937	3.219.557	3.306.209	3.369.504	3.468.003
Tilskud og udligning	1.400.442	1.372.225	1.309.052	1.408.399	1.465.372
Netto provenu	4.543.379	4.591.782	4.615.261	4.777.903	4.933.375
Regulering 3 år efter	0	0	0	0	0
I alt inkl. Efterreg.	4.543.379	4.591.782	4.615.261	4.777.903	4.933.375
Selvbudgettering	2016	2017	2018	2019	2020
Provenu indkomstskat	3.120.117	3.222.515	3.282.763	3.333.147	3.423.020
Tilskud og udligning	1.400.442	1.372.225	1.309.052	1.408.399	1.511.904
Netto provenu	4.520.559	4.594.740	4.591.815	4.741.546	4.934.924
Regulering 3 år efter	18.006	17.071	5.065	16.955	-8.227
I alt inkl. Efterreg.	4.538.565	4.611.811	4.596.880	4.758.501	4.926.697
Forskel, gevinst ved statsgaranti	2016	2017	2018	2019	2020
Provenu indkomstskat	22.820	-2.958	23.446	36.357	44.983
Tilskud og udligning	0	0	0	0	-46.532
Netto provenu	22.820	-2.958	23.446	36.357	-1.549
Regulering 3 år efter	-18.006	-17.071	-5.065	-16.955	8.227
I alt inkl. Efterreg.	4.814	-20.029	18.381	19.402	6.678

Der har i 2016 været en gevinst ved valg af statsgaranti på 4,8 mio. kr.

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

I 2017 viste sig, for første gang siden 2007, en gevinst for Næstved, hvis der var valgt selvbudgettering. I stedet fik vi et tab ved valg af statsgaranti på 20,0 mio. kr.

16 kommuner selvbudgetterede i 2017 og fik en samlet gevinst inkl. efterregulering på 972 mio. kr. Det er realistisk at antage, at langt flere kommuner end Næstved dette år med fordel kunne have valgt selvbudgettering.

Til gengæld står formentlig mange af de samme kommuner nu til betydelige tab vedr. både 2018 og 2019.

I 2018 selvbudgetterede 15 kommuner. De stod til at tjene 400 mio. kr., men efterregulering i 2021 er nu et tab på 200 mio. kr. (difference på -600 mio. kr.)

I 2019 selvbudgetterede 12 kommuner. De står nu til at tabe 400 mio. kr. i efterregulering i 2022.

Særlig skatteskonnet for indkomstår 2018 er betydeligt nedjusteret, hvilket betyder, at de samlede skatteskon for både indkomstår 2018 og 2019 er lavere end ved sidste års budgetlægning.

Foreløbige skøn viser en forventet gevinst ved valg af statsgaranti

Det foreløbige skøn i Næstved for 2018 angiver derfor en forventet gevinst ved valg af statsgaranti, som nu er på 18,4 mio. kr.

I den samme opgørelse sidste år, stod Næstved til at tabe 27,9 mio. kr. på vores tidligere valg af statsgaranti for 2018.

Der skete nemlig det ved sidste års budgetlægning, at væksten i skattes kønnene for 2018 blev betydeligt opjusteret, for derefter i år at blive betydeligt nedskrevet igen.

I 2019 forventes også en foreløbig gevinst på valg af statsgaranti på 19,4 mio. kr.

På samme tidspunkt ved sidste års budgetlægning for 2019 fremgik også en gevinst ved valg af statsgaranti, men dog kun på 7,8 mio. kr.

En særskilt grund til, at selvbudgetteringen for 2019 nu ligger langt under statsgarantien er, at udviklingen i eget folketal ligger på 276 færre indbyggere end, hvad der var indbygget i det statsgaranterede folketal. Det er også en væsentlig grund til, at det foreløbige selvbudgetterede skatteprovenu ligger 36 mio. kr. lavere.

For 2020 kan det igen betale sig at vælge statsgaranti, da der ligger en foreløbig opgjort gevinst på 6,7 mio. kr. inkl. selvbudgettering.

På trods af, at budgetlægningen ligger langt senere end normalt, så er der den samme usikkerhed forbundet med skattes kønnene som i alle de tidligere år. Det skyldes, at der hvert år udmeldes nye skattes køn i september på baggrund af den Økonomiske Redegørelse fra august, så derfor er grundlaget egentlig ikke bedre, end det plejer at være. Man kan dog sige, at det statsgaranterede udskrivningsgrundlag er fastlagt og fremregnet på et senere tidspunkt end normalt, men om skønnet dermed er bedre vides endnu ikke.

Til gengæld er der en bedre føling med folketallet på nuværende tidspunkt. Næstveds egen prognose forventer 87 flere indbyggere end i det garanterede folketal pr. 1. januar 2020. Det aktuelle niveau ligger imellem de to prognoser. Den bedre føling med folketallet består i, at der ikke kan forventes en yderligere indtægt afledt af folketallet, da folketallet i så fald skal stige helt abnormt i sidste kvartal. Så folketallet vurderes ikke på nogen måde at kunne påvirke valget af statsgaranti.

Så selv om skønnet for 2020 foreløbigt skal tages med et stort forbehold, så peger resultatet entydigt i retning af valg af statsgaranti.

Resultatet er entydigt med en samlet gevinst ved valg af statsgaranti på 6,7 mio. kr.

Ved valg af statsgaranti er der et umiddelbart tab i budgetår 2020 på 1,5 mio. kr. og omvendt undgås at skulle betale en efterfølgende merudgift i 2023 på 8,2 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 2023.

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.