

Valg af statsgaranti eller selvbudgettering i budget 2018-2021

Dette notat beskriver budgetteringen af kommunens skatter, bloktilskud og udligning for budget 2018-2021. Der er taget udgangspunkt i de udmeldte tal for 2018 fra statsgarantien. I overslagsårene 2019-2021 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. Administrationens anbefaling er at der også vælges statsgaranti for 2018.

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 nedskrevet med -0,2% vedr. indkomstår 2016, hvorimod forventninger til indkomstårene 2017-2019 opskrives årligt med hhv. 0,2%, 0,2% og 0,6%-point. Derudover er der også positive forventninger til udviklingen i selskabsskatten. Desværre forventes væksten markant at ligge i hovedstadsområdet, og når modregningen til de forventede forhøjede skatteindtægter foretages i det generelle bloktilskud i budget 2019-2021, så er det ikke samlet noget som giver Næstved ekstra indtægter.

For 2018 forholder det sig lidt anderledes. Kommuneaftalen er vedtaget og der vil derfor ikke blive foretaget nogen modregning i det generelle bloktilskud, som jo er endeligt udmeldt. Det giver en økonomisk gevinst til de kommuner som vælger at selvbudgettere. Bloktilskuddet som ikke modregnes udgør 0,2 mia. kr. svarende til ca. 2,9 mio. kr. i Næstved. Det betyder også at der kunne være kommuner som har et indkomstgrundlag over landsgennemsnittet, men ikke tidligere har overvejet selvbudgettering, som nu vil genoverveje situationen.

Det er vanskeligt at isolere effekten alene af det nye skatteskøn, da nye skatteberegninger hele tiden bygger på skattekørsler med et stigende antal slutlignede for 2016, men i Næstveds tilfælde vil et merprovenu i skat mere sandsynligt ligge i størrelsesordenen 2,0-2,5 mio. kr. afledt af nyt skatteskøn for 2018.

Det er en minimal ændring men betyder alligevel at Næstved samlet har en aktuel gevinst ved valg af selvbudgettering på omkring 4 mio. kr.

Der er dog fortsat væsentlig usikkerhed og det er en størrelsesorden som administrationen på ingen måde vil anbefale at "gamble med".

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 2018-2021 i forhold til beregningen/vurderingen af selvbudgettering.

I forhold til statsgarantien for 2018 har det forventelige folketal (efterfølgende omregnet til betalingspligtige borgere = betalingskommunefolketal) pr. 1. januar 2018 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 2018 er tillagt en garantistigning på 10,5% for alle landets kommuner i forhold til deres respektive slutopgørelsen for indkomstår 2015, korrigeret for nye skatteregler i den mellemliggende periode. Metoden vil næste år være den samme fra indkomstår 2016 til budgetår 2019 osv. Derfor vil usikkerheden om befolkningsprognosen første gang have indvirkning på indkomstår 2017 og derfor først på budgetår 2020 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 i en årrække 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. Ingen kunne dog forudsige udviklingen i antallet af flygtninge fra 2014 til 2015. Det samme har egentlig været gældende for 2016 og principielt også den efterfølgende opbremsning frem til 2017. Folketallet pr. 1. januar 2018 anslår Danmarks Statistik (DST) til 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 er 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. I forhold til udlignings- og tilskudsdelen benyttes betalingskommunefolketallet. Tallet for statsgaranti 2017 er fastlagt på baggrund af faktisk betalingskommunefolketal 2017 tillagt Danmarks Statistiks befolkningsprognoses forventede befolkningsændring fra 2017 til 2018.

Det giver generelt problemer at fastlægge betalingskommunefolketallet for 2019-2021, 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 der 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 2019-2021.

befolkningsprognose pr. 1. januar	2018	2019	2020	2021	2022
Næstveds Prognose	82.989	83.502	84.169	84.686	85.205
Begning af skat, tilskud- og udligning :					
Næstveds prognose, tilpasset	82.989	83.378	83.829	84.201	84.562
Danmarks Statistiks prognose	82.938	83.255	83.489	83.717	83.920
Difference	51	123	340	484	642

Udskrivningsgrundlag

Generelt foretages alle fremadrettede beregninger nu på baggrund af forventningerne til indkomstår 2016. Der mangler kun 0,84% som ikke er slutlignede ved 24. skattekørsel pr. 19/9-17. 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 2016.

Udskrivningsgrundlag/indkomstskatteprovenu							
Kr. 1.000							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Udskrivningsgrundlag (opgjort 2015, skøn 2016-2021)	12.104.424	12.484.296	12.773.568	13.220.838	13.763.087	14.258.061	14.793.344
Statsgaranteret Udskrivningsgrundlag (skøn 2019-2021)	12.321.264	12.571.748	12.878.228	13.224.836	13.837.673	14.264.701	14.770.545
Forskel UG	-216.840	-87.452	-104.660	-3.998	-74.586	-6.640	22.799
Forskel provenu, indkomstskat 25%	-54.210	-21.863	-26.165	-1.000	-18.647	-1.660	5.700
Egen vækst UG	3,0%	3,1%	2,3%	3,5%	4,1%	3,6%	3,8%
Vækst på landsplan	4,3%	2,7%	2,7%	3,7%	4,1%	3,6%	3,7%
Forskel vækst %-point	-1,3%	0,4%	-0,4%	-0,2%	0,0%	0,0%	0,1%

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. 2015 er ingen undtagelse. Med en vækst på 3,0% ligger udviklingen hele -1,3% point under landets vækst på 4,3%. 2015 danner grundlag for fastlæggelsen af niveauet for det statsgaranterede udskrivningsgrundlag 3 år efter i budget 2018.

Til gengæld ser 2016 foreløbig overraskende positiv ud. Næstveds vækst forventes at udgøre 3,1%, hvorimod væksten på landsplan er angivet til 2,7%.

Fremregningen på baggrund af indkomstår 2016 er også den væsentligste årsag til at eget udskrivningsgrundlag for 2018 næsten er på niveau med det statsgaranterede udskrivningsgrundlag.

Desværre forventes Næstveds vækst allerede igen at ligge væsentligt under landets vækst i både 2017 og 2018 med hhv. -0,4 og -0,2% point. I perioden 2019-2021 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 2021.

Indtægtsprognosen vurderes hverken at være pessimistisk eller for optimistisk. Der er trods alt indarbejdet yderligere 642 personer frem mod 2022 end i Danmarks Statistiks prognose, da

vi grundlæggende tror på egen befolkningsprognose, men som beskrevet vil valg af statsgaranti altid kræve afhængighed af DST.

Der ses først en gevinst i forskel til UG i 2021, men da forskellen i 2021 fortsat er ubetydelig, så er det foreløbig det statsgaranterede UG som er budgetlagt med for alle årene 2018-2021.

Udviklingen i udskrivningsgrundlag (UG) pr. person i kr. 1.000							
Næstved	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
UG	12.104.424	12.484.296	12.773.568	13.220.838	13.763.087	14.258.061	14.793.344
Bet.km.folketal	81.293	81.987	82.207	82.615	83.005	83.456	83.830
(UG) pr. person	148,9	152,3	155,4	160,0	165,8	170,8	176,5
Vækst UG pr. person	0,31%	0,85%	0,27%	0,50%	0,47%	0,54%	0,45%
Vækst folketal	2,71%	2,27%	2,04%	2,99%	3,61%	3,04%	3,29%
Vækst UG	3,02%	3,14%	2,32%	3,50%	4,10%	3,60%	3,75%
Hele landet	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
UG	905.432.696	930.237.916	955.451.193	990.591.921	1.031.081.625	1.067.711.818	1.107.454.789
Bet.km.folketal	5.659.618	5.707.152	5.748.685	5.784.625	5.815.970	5.844.728	5.871.804
(UG) pr. person	160,0	163,0	166,2	171,2	177,3	182,7	188,6
Vækst UG pr. person	0,58%	0,84%	0,73%	0,63%	0,54%	0,49%	0,46%
Vækst folketal	3,70%	1,88%	1,97%	3,03%	3,53%	3,04%	3,24%
Vækst UG	4,29%	2,74%	2,71%	3,68%	4,09%	3,55%	3,72%
Næstveds Forskel i %-point til hele landet	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vækst UG pr. person	-0,27%	0,01%	-0,46%	-0,13%	-0,07%	0,05%	-0,02%
Vækst folketal	-0,99%	0,38%	0,07%	-0,04%	0,09%	-0,01%	0,05%
Vækst UG	-1,27%	0,40%	-0,39%	-0,18%	0,01%	0,04%	0,03%
Hele landet, ekskl. hovedstadsomr.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
UG	539.428.022	555.161.635	568.288.044	587.697.207	610.224.679	630.441.856	652.669.875
Bet.km.folketal	3.665.236	3.688.701	3.709.752	3.724.336	3.736.564	3.746.182	3.755.332
(UG) pr. person	147,2	150,5	153,2	157,8	163,3	168,3	173,8
Vækst UG pr. person	0,28%	0,64%	0,57%	0,39%	0,33%	0,26%	0,24%
Vækst folketal	3,15%	2,26%	1,78%	3,01%	3,49%	3,05%	3,27%
Vækst UG	3,44%	2,92%	2,36%	3,42%	3,83%	3,31%	3,53%
Næstveds Forskel i %-point til hele landet, ekskl. hovedstadsomr.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vækst UG pr. person	0,02%	0,21%	-0,30%	0,10%	0,14%	0,29%	0,20%
Vækst folketal	-0,44%	0,00%	0,26%	-0,02%	0,12%	-0,01%	0,02%
Vækst UG	-0,42%	0,22%	-0,05%	0,09%	0,27%	0,28%	0,23%

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 0,40% over hele landet. Forklaringen fra 2016 og også i årene fremover er primært 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 0,01% i 2016).

Næstved har i 2016 også udviklet sig bedre end hele landet ekskl. hovedstadsområdet. Samlet bliver Næstveds vækst her 0,22% Højere. Dette skyldes alene at UG pr. indbygger har været bedre i Næstved, hvorimod væksten i folketallet har udviklet sig ens.

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

Tilskud og udligning

Bloktilskuddet er også i 2018 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 -13.666 kr., Næstved -17.471).

1,0 mia. kr. efter indbyggertal til kommuner med et beskatningsgrundlag (statsgarantien) under 176.700 kr. pr. indbygger (gnsn. hele landet på 189.130 kr., Næstved 175.121 kr.)

Det samlede statsgaranterede tilskuds- og udligningsbeløb udgør herefter 1,344 mia. kr., og det samlede nettoprovenu inkl. indkomstskat udgør herefter 4,650 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 bortfalde ?

I det nuværende oplæg er også indarbejdet et ekstraordinært bloktilskud i overslagsårene.

Niveauet for finansieringstilskuddet nedskrives dog årligt med 2 mio. kr. i forholdet til niveauet i 2018, hvilket svarer til det årlige faktiske fald i perioden 2016-2018.

Derudover forventes den dårligere udvikling i udskrivningsgrundlaget end på landsplan at være en fortsat udfordring i de kommende år, selv om der er en antydning af at Næstved begynder at nærme sig landsudviklingen.

Garanti / selvbudgettering					
Kr. 1.000					
Statsgaranti	2014	2015	2016	2017	2018
Provenu indkomstskat	3.048.084	3.080.316	3.142.937	3.219.557	3.306.209
Tilskud og udligning	1.341.888	1.346.621	1.400.442	1.372.225	1.344.120
Netto provenu	4.389.972	4.426.937	4.543.379	4.591.782	4.650.329
Regulering 3 år efter	0	0	0	0	0
I alt inkl. Efterreg.	4.389.972	4.426.937	4.543.379	4.591.782	4.650.329
Selvbudgettering	2014	2015	2016	2017	2018
Provenu indkomstskat	2.937.347	3.026.106	3.121.074	3.193.392	3.305.210
Tilskud og udligning	1.341.888	1.346.621	1.400.443	1.372.225	1.347.723
Netto provenu	4.279.235	4.372.727	4.521.517	4.565.617	4.652.933
Regulering 3 år efter	30.032	32.635	16.405	26.074	1.457
I alt inkl. Efterreg.	4.309.267	4.405.362	4.537.922	4.591.691	4.654.390
Forskel, gevinst ved statsgaranti	2014	2015	2016	2017	2018
Provenu indkomstskat	110.737	54.210	21.863	26.165	999
Tilskud og udligning	0	0	-1	0	-3.603
Netto provenu	110.737	54.210	21.862	26.165	-2.604
Regulering 3 år efter	-30.032	-32.635	-16.405	-26.074	-1.457
I alt inkl. Efterreg.	80.705	21.575	5.457	91	-4.061

Der har i 2014 og 2015 været en gevinst ved valg af statsgaranti på hhv. 80,7 mio. kr. og 21,6 mio. kr.

Det foreløbige skøn for 2016 angiver også en gevinst ved valg af statsgaranti på 5,5 mio. kr. Det til trods for at det statsgaranterede folketal endte med at være 541 personer færre end det faktiske folketal pr. 1. januar 2016, grundet udviklingen i flygtningestrømmen.

I praksis har det været en fordel at vælge statsgaranti i Næstved siden 2008.

Skønnene for 2017 og 2018 skal foreløbig tages med et stort forbehold. Det tyder dog på at der fortsat er en mindre gevinst på valg af statsgaranti i 2017.

I 2018 forholder det sig umiddelbart anderledes, da beregningen viser en lille gevinst ved valg af selvbudgettering på 4,1 mio. kr.

Forskellene ved regnskabsopgørelsen viser sig typisk at være større end ved budgetlægningen. Det har i Næstved været gældende ved tidligere års tilsvarende opgørelser, hvilket kunne hænge sammen med at de landsgennemsnitlige forventninger til væksten i udskrivningsgrundlaget i en årrække har vist sig at være for høje i budgetlægningsfasen i forhold til den endelig slutligning af indkomstårene.

Selv om forventningerne til dansk økonomi er stigende, så må det bare konstateres, at hver gang et år er endeligt opgjort, så var vækstsøknnet i UG alligevel for højt, senest med 2016.

Risikoen ved at vælge selvbudgettering med en gevinst på kun 4,1 mio. kr. vurderes derfor at være alt for høj.

Hvis valg af selvbudgettering ender med et tab (eller gevinst), så vil det skulle indarbejdes om tre år i budget 2021.

Omvendt vil valg af statsgaranti være endeligt, forstås på den måde at der er budgetsikkerhed nu og om tre år i budget 2021.

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

Administrationens klare anbefaling er derfor fortsat valg af statsgaranti.