

Statsgaranti eller selvbudgettering, budgetforslag 2023

Resume

Kommunalbestyrelsen skal senest ved 2. behandling af budgettet for 2023 tage stilling til om kommunen vælger statsgaranti eller selvbudgettering.

Økonomiafdelingen skønner på nuværende tidspunkt et merprovenu på 9,7 mio. kr. ved valg af selvbudgettering i 2023 sammenlignet med statsgarantien. Skønnet for provenuet ved selvbudgettering i forhold til statsgaranti er behæftet med betydelig usikkerhed, da det bygger på vurderinger af udviklingen frem til udgangen af 2023 - ikke kun i Brøndby, men også i resten af landet. Forvaltningen anbefaler derfor, at vi vælger statsgarantien pga. den betydelige usikkerhed om økonomien i 2023.

Brøndby Kommune anvender det statsgaranterede grundlag ifm. udarbejdelsen af budgettet.

Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering

De to budgetteringsmetoder indebærer:

- Ved statsgaranti er kommunen sikret indtægter fra indkomstskat samt tilskud- og udligning beregnet ud fra udskrivningsgrundlag og folketal, som er fastsat af Indenrigs- og Boligministeriet primo juli 2022.
- Ved selvbudgettering skønner kommunen selv folketal og eget udskrivningsgrundlag og tilskuds- og udligning beregnes som konsekvens heraf. I 2026 efterreguleres budget 2023 på baggrund af det faktiske beskatningsgrundlaget, både for egen kommune og på landsplan. Efterregulering kan derfor både være positiv eller negativ afhængig af udviklingen i Brøndby Kommune og på landsplan.

Udskrivningsgrundlaget for indkomstskatten og det faktiske folketal, i Brøndby kommune og hele landet samt grundværdierne, har blandt andet betydning for, om der er et provenu ved selvbudgettering. Det vil som udgangspunkt være positivt for kommunen at have et så højt folketal som muligt ift. det statsgaranterede grundlag, men fordelene afhænger også af en række forudsætninger. Fx har udviklingen i udskrivningsgrundlaget på landsplan en afgørende betydning for provenuet.

Der er stor usikkerhed forbundet med selvbudgettering, og kommunen bærer den økonomiske risiko, hvis udviklingen bliver anderledes end forventet.

Valget har også konsekvenser for udskrivningsgrundlaget for kirkeskatten.

Hovedresultat og hovedrisici ved selvbudgettering

Beregningerne af det forventede merprovenu ved selvbudgettering er baseret på KL's tilskudsmodel, hvor skønnene fra Økonomisk Redegørelse i august er medtaget.

Økonomaifdelingens beregning af det forventede provenu bygger på en række forudsætninger:

- Folketallet i Brøndby pr. 1. januar er forudsat til 35.786 indbyggere i statsgarantien, mens økonomaifdelingen i september 2022 skønner folketallet til 36.500 ud fra den aktuelle udvikling
- Uændret skatteprocent på 24,3 pct. og uændrede grundværdier.

Tabel 1. Forudsætninger ved beregning af provenu ved selvbudgettering

	Statsgaranti	Selvbudgettering	Forskel
Folketal pr. 1/1	35.786	36.500	714
Udskrivningsgrundlag i 1.000 kr.	6.043.547	6.096.224	52.677
Udskrivningsgrundlag pr. borger i 1.000 kr.	168,9	167,0	-1,9
Skatteprocent	24,3	24,3	0,0
Grundværdier - øvrig jord i 1.000 kr.	8.439.770	8.439.770	0

Brøndby Kommune kan opnå en nettogevinst på ca. 9,7 mio. kr. ved selvbudgettering såfremt alle nuværende forudsætninger holder, jf. tabel 2.

Tabel 2. Nettoprovenu ved statsgaranti og selvbudgettering pba. KL's tilskudsmodel

	Statsgaranti	Selvbudgettering	Forskel
Folketal pr. 1/1	35.786	36.500*	714
Indkomstskatteprovener i 1.000 kr.	1.468.582	1.481.382	12.800
Foreløbig tilskud og udligning i 1.000 kr.	1.350.803	1.394.686	43.883
Nettoprovenu i 1.000 kr.	2.819.384	2.876.068	56.684
Skøn over efterregulering 2023 i 2026 ¹ i 1.000 kr.	0	-46.977	-46.977
Nettoprovenu inkl. efterregulering i 1.000 kr.	2.819.384	2.829.091	9.707

+/- gevinst/tab ved selvbudgettering

* fordeling på aldersgrupper efter Brøndby Kommunes befolkningsprognose 2022-2032

Ved selvbudgettering vil der ske en efterregulering i 2026 på baggrund af den faktiske udvikling i 2023. Denne efterregulering opgøres som forskellen mellem de foreløbige tilskuds- og udligningsbeløb, som er afregnet med kommunen i tilskudsåret (2023) og de endelige beløb, opgjort ud fra det faktiske udskrivningsgrundlag for 2023 og folketal for 2023.

Den faktiske aldersfordeling har betydning for efterreguleringen. De aldersbetingede enhedsbeløb i opgørelsen af udgiftsbehovet er højest for de yngste og de ældste aldersgrupper. Det uddybes i afsnittet "Forudsætninger i beregninger".

Efterreguleringen kan både være positiv og negativ og er afhængig af udviklingen i både Brøndby Kommune og på landsplan. Særligt væksten på landsplan har stor betydning. Hvis vækstprocenten i udskrivningsgrundlaget for alle kommuner i perioden 2020-2023 bliver en pct. lavere forvandles gevinsten til et tab. Den beregnede gevinst er derfor meget følsom over for konjunkturændringer. På nuværende tidspunkt er det Finansministeriets vurdering, at den økonomiske vækst er forbundet med stor usikkerhed på grund af bl.a. krigen i Ukraine, inflation og energikrisen.

¹ Størstedelen af den efterregulering som finder sted skyldes en regneteknik i Indenrigs- og Boligministeriet. Når kommunen øger folketallet så skaleres folketallet med sociale kriterieværdier til det nye folketal, selvom de er fastlagt i statsgarantien og ikke bliver ændret. Dermed bliver der i budgetsituationen udbetalt for meget som skal tilbagebetales når Indenrigs- og Boligministeriet gør 2023 op.

Hvis der vælges selvbudgettering foreslås det at budgettere med indtægterne fra statsgarantien og indarbejde resultatet af selvbudgetteringen i budget 2026.

Forudsætninger i beregningerne

Økonomaifdelingens beregning af den forventede gevinst på 9,7 mio. kr. bygger på en række forudsætninger jf. tabel 1. Nedenfor gennemgås forudsætningerne enkeltvis.

Folketal

Statsgarantien bygger på befolkningsprognosen fra Danmarks Statistik. Til beregning af selvbudgettering anvender Brøndby Kommune sin egen befolkningsprognose, som er udarbejdet i samarbejde med COWI². Denne prognose er udbygget med kommunens boligbyggeprogram, hvilket ikke indgår i Danmarks Statistiks befolkningsprognose.

Danmarks Statistik (statsgarantien) skønner, at der vil være 35.786 indbyggere i Brøndby Kommune pr. 1. januar 2023, mens kommunens egen befolkningsprognose skønner 37.229. I starten af september udgjorde folketallet 36.382, hvilket er 847 fra skønnet i befolkningsprognosen. Lige nu tyder det på, at udviklingen ikke går helt så hurtigt som befolkningsprognosen skønner. Derfor er forventningen nedjusteret i beregningen.

I basisberegningen er forudsat, at folketallet forventes at udgøre 36.500 personer pr. 1/1 2023. Det svarer til en stigning på 714 borgere ift. statsgarantiens udgangspunkt.

Ud over selve antallet af indbyggere betyder den aldersmæssige sammensætning også noget for kommunens indtægter. Fordelingen af de 714 borgere er foretaget med udgangspunkt i Brøndby Kommunes befolkningsprognose 2022-2032.

I Brøndby Kommunes prognose er der flere indbyggere i aldersgruppen 0-5 år, og særligt flere i aldersgruppen 20-24 år, 25-29 år, 30-34 år, mens der er færre i de ældre aldersgrupper end forudsat i statsgarantien.

Økonomaifdeling vurderer, at kommunens befolkningsprognose er mest realistisk, fordi den tager højde for udvidelsen i Kirkebjerg og aldersfordeling heraf. For at illustrere, hvordan aldersfordelingen påvirker provenuet (efterreguleringen), har økonomaifdelingen foretaget beregninger med afsæt i to forskellige prognoser:

- prognose 1 - folketallet er fordelt efter Brøndby Kommunes befolkningsprognose 2022-2032
- prognose 2 - folketallet er fordelt efter statsgarantien, som afspejler nuværende aldersfordeling i kommunen

Andre forudsætninger i beregningerne holdes uændret.

² COWI anvender også Danmarks Statistiks befolkningsprognose, men er også udbygget med kommunens egen byudvikling.

Tabel 3. Forventet befolkningstal i 2023 fordelt på aldersgrupper (prognose 1 og prognose 2)

Aldersgrupper	Befolkningstal i 2023 i statsgarantien	Prognose i 2023 fordelt efter fordeling i befolkningsprognose (prognose 1)	Prognose i 2023 fordelt efter statsgarantien (prognose 2)	Forskel mellem prognose 1 og 2
Antal 0-5 årige	2.522	2.608	2.572	36
Antal 6-16 årige	4.547	4.530	4.638	-108
Antal 17-19 årige	1.199	1.270	1.223	47
Antal 20-24 årige	1.945	2.213	1.984	229
Antal 25-29 årige	2.280	2.488	2.325	163
Antal 30-34 årige	2.450	2.568	2.499	69
Antal 35-39 årige	2.353	2.395	2.400	-5
Antal 40-44 årige	2.302	2.330	2.348	-18
Antal 45-49 årige	2.263	2.282	2.308	-26
Antal 50-54 årige	2.261	2.272	2.306	-34
Antal 55-59 årige	2.463	2.443	2.512	-69
Antal 60-64 årige	2.236	2.225	2.281	-56
Antal 65-74 årige	3.578	3.556	3.649	-93
Antal 75-84 årige	2.490	2.448	2.540	-92
Antal 85+ årige	897	872	915	-43
	35.786	36.500	36.500	

* Når der er positive tal i kolonnen "Forskel mellem prognose 1 og 2" betyder det, at der er flere borgere i den pågældende aldersgruppe fordelt efter befolkningsprognosen end fordelt efter statsgarantien.

Tabel 4. viser efterreguleringen og provenuet ved de to prognoser. Som det fremgår er provenuet ca. 13 mio. kr. lavere ved prognose 1, hvor befolkningstallet er fordelt efter kommunens egen befolkningsprognose.

Tabel 4. Efterregulering og provenu

I 1.000 kr.	Statsgaranti	Selv-budgettering (prognose 1)	Selv-budgettering (prognose 2)	Forskel ml. statsgaranti og prognose 1	Forskel ml. statsgaranti og prognose 2
Folketal pr. 1/1	35.786	36.500*	36.500**	714	714
Indkomstskatteprovenu	1.468.582	1.481.382	1.490.788	12.800	22.206
Foreløbig tilskud og udligning	1.350.803	1.394.686	1.385.500	43.883	34.697
Nettoprovenu	2.819.384	2.876.068	2.876.288	56.684	56.903
Skøn over efterregulering 2023 i 2026	0	-46.977	-34.008	-46.977	-34.008
Nettoprovenu inkl. efterregulering	2.819.384	2.829.091	2.842.280	9.707	22.895

+/- gevinst/tab ved selvbudgettering

* fordeling på aldersgrupper efter Brøndby Kommunes egen befolkningsprognose 2022-2032

** fordeling på aldersgrupper efter statsgarantien

De 13 mio. kr., som er forskellen på de to metoder i tabel 4, kan forklares ved hjælp af nedenstående tabel, som skitserer udgiftsbehovet med afsæt i de forskellige prognoser.

Tabel 5. Beregning af udgiftsbehov

	Enhedsbeløb, statsgarantien 2023 i hele kr.	Udgiftsbehov, fordelt efter statsgaranti i 1.000. kr.	Udgiftsbehov, forventet befolkningstal i 2023 fordelt efter fordeling i befolkningsprognose i 1.000 kr.	Udgiftsbehov, forskel mellem de to prognoser i 1.000 kr.
0-5-årige	65.745	169.117	171.463	2.346
6-16-årige	86.625	401.743	392.411	-9.331
17-19-årige	31.527	38.555	40.039	1.484
20-24-årige	27.370	54.297	60.570	6.273
25-29-årige	32.907	76.525	81.873	5.348
30-34-årige	32.932	82.293	84.569	2.276
35-39-årige	32.788	78.689	78.527	-162
40-44-årige	34.495	80.992	80.373	-618
45-49-årige	35.801	82.634	81.698	-936
50-54-årige	37.649	86.823	85.539	-1.284
55-59-årige	39.888	100.204	97.446	-2.758
60-64-årige	47.247	107.752	105.125	-2.628
65-74-årige	37.096	135.378	131.913	-3.464
75-84-årige	47.687	121.110	116.738	-4.372
85+-årige	140.114	128.190	122.179	-6.010
Sum		1.744.302	1.730.464	-13.838

* Når der er positive tal i kolonnen "Forskel mellem de to prognoser" betyder det, at udgiftsbehovet er lavere efter vægtning i befolkningsprognosen end efter vægtning i statsgarantien.

Som det ses i ovenstående tabel, er udgiftsbehovet størst i prognosen fordelt efter statsgarantien, hvoraf der mellem de to prognoser er en forskel på -13,8 mio. kr.

Ud over fordeling på aldersgrupper har folketallet også betydning for provenuets størrelse. Flere borgere i den arbejdsduelige alder vil alt andet lige give flere skatteindtægter. Tabel 6 og tabel 7 viser, hvordan en ændring i folketallet påvirker provenuet ved henholdsvis prognose 1 (efter befolkningsprognose) og prognose 2 (efter statsgaranti).

Tabel 6. Nettoprovenu med udgangspunkt i prognose 1, indbyggertallet fordelt efter befolkningsprognosen

Stigning i folketallet ift. statsgaranti	+714	+1.014	+1.443
Antal indbyggere	36.500	36.800	37.229
Nettoprovenu i mio. kr.	9,7	21,7	39,8

Tabel 7. Nettoprovenu med udgangspunkt i prognose 2, indbyggertallet fordelt efter statsgarantien

Stigning i folketallet ift. statsgaranti	+714	+1.014	+1.443
Antal indbygger	36.500	36.800	37.229
Nettoprovenu i mio. kr.	22,8	35,0	52,6

Udskrivningsgrundlag

Indenrigs- og Boligministeriet har udarbejdet skønnet for udviklingen i det kommunale udskrivningsgrundlag til brug for beregningen af indkomstskatten i perioden fra 2020 til 2023 på baggrund af Økonomisk redegørelse fra august 2022. Grunden til, at perioden er helt tilbage til 2020 skyldes, at Skat først kan opgøre den faktisk opkrævede skat år tilbage.

Økonomaifdelingen har anvendt KL's tilskudsmodel fra september 2022 til at udarbejde skønnet for væksten i Brøndby og på landsplan fra 2020-2023.

Tabel 8. Vækst og vækstskøn for udskrivningsgrundlag (USG) i Brøndby Kommune og på landsplan, KL's tilskudsmodel fra september 2022

I pct.	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Skønnet vækst i USG i Brøndby	7,3	2,1	4,0
Skønnet vækst på landsplan	8,6	1,6	2,5
Forskel i vækst	-1,3	0,5	1,5

Det *statsgaranterede udskrivningsgrundlag* er beregnet af Indenrigs- og Boligministeriet som det senest opgjorte korrigeret udskrivningsgrundlag for 2020, fremskrevet med landsgennemsnitlige skøn for økonomisk vækst. Ved beregning af det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for 2020 med 11,9 pct.

Det skønnede *udskrivningsgrundlag ved selvbudgettering* er beregnet som det foreløbigt opgjorte udskrivningsgrundlag for 2021, fremskrevet med kommunens gennemsnitlige vækstskøn med udgangspunkt i KL's tilskudsmodel.

Ved selvbudgettering forventes væksten i udskrivningsgrundlaget i Brøndby fra 2020 til 2023 at være over landsgennemsnittet, jf. tabel 3. Men der er fortsat tale om et skøn.

En højere vækst i Brøndby Kommune vil alt andet lige give flere skatteindtægter men det modsvares af et lavere beløb i tilskud og udligning. Det illustreres i tabel 4.

Grundværdier

Kommuner der selvbudgetterer, skal anvende eget skøn for grundværdierne til beregning af indtægten fra tilskud og udligning i 2023. Jo højere grundværdier en kommune har, jo lavere indtægt får kommunen i tilskud og udligning. De grundværdier, som ligger til grund for statsgarantien for 2023, er baseret på skøn af de endnu ikke udarbejdede ejendomsvurderinger. Økonomaifdelingen følger derfor Indenrigs- og Boligministeriets skøn for afgiftspligtige grundværdier i beregningen af provenu ved selvbudgettering.

Udvikling på landplan – følsomhedsanalyse

Skøn for selvbudgettering er langt mere følsom over for ændringer på landsplan end for ændringer internt i kommunen. En negativ udvikling i udskrivningsgrundlaget vil reducere nettoprovenuet.

Anderledes er det med folketallet, hvor en stigning på landsplan reducerer nettoprovenuet, mens et faldende folketal på landsplan giver et højere nettoprovenu. Tabel 3 herunder viser, hvordan provenuet på 9,7 mio. kr. ændrer sig, hvis der på landsplan sker ændringer i vækstskønnet for udskrivningsgrundlaget og folketallet.

Tabel 3. Følsomhedsanalyse

Følsomhedsanalyser, i 1.000 kr.	
Ændring i skøn på landsplan for R2023	Udskrivningsgrundlag
- 2 pct.point i vækst	-21.101
- 1 pct.point vækst	-6.388
Uændret vækstskøn	9.707
+ 1 pct.point vækst	25.802
+ 2 pct.point i vækst	41.897
Ændring i skøn på landsplan for R2023	Folketal
- 0,2 pct. i folketal	12.654
- 0,1 pct. i folketal	11.179
Uændret skøn for folketal	18.294
+ 0,1 pct. i folketal	8.238
+ 0,2 pct. i folketal	6.771

Fordele og ulemper for Brøndby Kommune

Generelt vil det være en fordel hvis der på landsplan:

- Opleves en højere vækst i udskrivningsgrundlaget – Det betyder flere penge til kommunerne end forudsat i statsgarantien
- Befolkningstallet bliver lavere end skønnet i statsgarantien – det betyder flere penge til kommunerne i fordelingen af bloktilskud m.m.

Generelt vil det være en ulempe hvis der på landsplan:

- Opleves en lavere vækst i udskrivningsgrundlaget – det betyder færre penge til kommunerne end forudsat i statsgarantien
- Befolkningstallet bliver højere end skønnet i statsgarantien – det betyder fx færre penge til kommunerne i fordelingen af bloktilskud m.m.

Hvad er der valgt de senere år

Siden budget 2008 har Kommunalbestyrelsen i Brøndby Kommune valgt det statsgaranterede indtægtsgrundlag. I tabel 4 nedenfor vises tab/gevinst ved valg af selvbudgettering i tidligere år.

I perioden 2018 til 2020 ville kommunen have et samlet tab på ca. 91 mio. kr., ved valg af selvbudgettering. En af hovedårsagerne var at folketal i statsgarantien lå langt over det faktiske folketal.

I 2021 og 2022 ville kommunen have opnået en gevinst på ca. 139 mio. kr. ved selvbudgettering. En af hovedårsager er at statsgarantiens folketal er lavere end det faktiske folketal. I 2021 var det primært situationen med Covid-19, der afholdt kommunen fra at selvbudgettere og så skal det bemærkes, at den endelige gevinst for 2021 og 2022 endnu ikke er endelig opgjort.

Tabel 4. Provenu/tab ved valg af selvbudgettering

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Statsgaranti	X	X	X	X	X	(X)
Selvbudgettering						(X)
Provenu(+) / tab(-) ved valg af selvbudgettering i mio. kr.	-30,5	-19,5	-40,8	84,8	53,0	9,7
Antal kommuner som valgte selvbudgettering	16	15	4 (0)	0	9	?

Af tabellen fremgår det, at for årene 2018 – 2020 ville statsgaranti være mest fordelagtig og for årene 2021 – 2022 skønnes at selvbudgettering ville været mest fordelagtig.

Konklusion

Stigende folketal og forventninger til udskrivningsgrundlag indikerer, at det formodentlig er en fordel at vælge selvbudgettering, men at det er forbundet med en meget stor usikkerhed.

Det, som taler for at vælge selvbudgettering er, at Brøndby Kommune alt andet lige kan opnå et provenu på mellem ca. 9 - 22 mio. kr., afhængig af den faktiske aldersfordeling, hvis folketallet pr. 1 januar 2023 udgør 36.500. Flere borgere vil alt andet lige give flere skatteindtægter.

Dog er usikkerheden om vækstskønnet og forudsigelsen af det kommunale udskrivningsgrundlag stor. Særligt ift. krigen i Ukraine, energikrisen og den høje inflation kan influere på resultatet. Hvis udviklingen ikke går som forudsat, kan kommunen imødesee et tab, hvilket kan tale for at vælge statsgaranti.

Kommunalbestyrelsens stillingtagen til valg af statsgaranti kontra selvbudgettering bør ske under hensyn til de store risici ved selvbudgettering.