



Brøndby Kommune

Centralforvaltningen
Økonomiafdelingen

1. september 2015

UNDERBILAG C TIL BUDGETBILAG V

Indtægter 2016 - statsgaranti eller selvbudgettering?

Brøndby Kommune har – som tidligere år - valget mellem statsgaranti eller selvbudgettering for budgetåret, 2016.

Dette notat gennemgår udsigterne for kommunens indtægter i 2016 og kommer med en anbefaling i valget mellem de to budgetteringsmetoder. Desuden behandles indtægterne i overslagsårene 2017-2019.

1. Statsgaranti vs. selvbudgettering

Statsgaranti er den sikre løsning, mens selvbudgettering er den risikable løsning, hvor der kan vindes eller tabes i forhold til statsgarantien. Kommunen bør kun vælge selvbudgettering, hvis der er klare indikationer på, at der derved kan opnås højere indtægter end ved statsgaranti.

Kort om de to valgmuligheder:

Statsgarantien indebærer, at kommunens indtægter i 2016 lægges fast ved budgetvedtagelsen i oktober 2015, og at disse ikke senere efterreguleres. Kommunen vil modtage de beløb i udligning, tilskud og skat, som fremgår af publikationen ”Kommunal udligning og generelle tilskud 2016” fra Social- og Indenrigsministeriet, juli 2015.

Brøndby Kommune har i de foregående år altid valgt statsgaranti, bort set fra budgetår 2008.

Ved **selvbudgettering** vil kommunen modtage skat, udligning og tilskud i budgetåret (2016) baseret på kommunens egne budgetforudsætninger (beskatningsgrundlag, udgiftsbehov og betalingskommunefolketal m.m.). Indtægterne i selve budgetåret 2016 lægges fast ved budgetvedtagelsen i oktober 2015 på samme måde som ved statsgaranti (om end tallene kan være anderledes, afhængig af kommunens opstillede forudsætninger), men til gengæld bliver de efterreguleret tre år efter (i 2019), når faktiske opgørelser foreligger.

Fordelagtigheden i selvbudgettering vurderes ved at holde statsgarantiens tal op mod de seneste skøn for de variabler, der kommer til at afgøre kommunens indtægter i 2016 i tilfælde af, at der vælges selvbudgettering. Statsgarantien er et tilbud til kommunerne om budgetsikkerhed, men der er ingen garanti for, at tallene er præcise eller retfærdige for alle kommuner – bl.a. af den årsag, at skønnene laves allerede i maj/juni, og at de baseres på generelle landsskøn uden hensyn til lokale forskelle i vækst. Kommunen skal derfor vurdere, om statsgarantien indeholder væsentlige skævheder, som kan gøre selvbudgettering fordelagtig. Både forhold vedrørende selve kommunen (kommunens beskatningsgrundlag, betalingskommunefolketal og befolkningssammensætning i 2016) og forhold vedrørende hele landet og hovedstaden (kommunernes samlede beskatningsgrundlag og netto drifts- og anlægsudgifter i 2016) har indflydelse på Brøndby Kommunens indtægter fra skat, tilskud og udligning i 2016 og efterreguleringen heraf i 2019.

De seneste år har meget få kommuner valgt selvbudgettering (1 kommune i 2012, ingen i 2013, 2 i 2014 og ingen i 2015). Det skyldes, iflg. KL, den generelle usikre økonomiske situation, hvor det i årene efter finanskrisen blev demonstreret, at selvbudgetterende kommuner risikerer meget væsentlige efterregninger, hvis deres vækstforudsætninger skrider – eksempelvis endte de 19 kommuner, der valgte selvbudgettering for 2009, med at skulle betale samlet 1,3 mia. kr. tilbage til

staten i efterregulering i 2012. En anden årsag er, at de statsgaranterede udskrivningsgrundlag i mange af årene har haft en tendens til at vurdere kommunernes udskrivningsgrundlag højt.

Seneste skøn fra KL viser, at Brøndby Kommune ville have tabt 4,7 mio. kr., hvis kommunen havde valgt selvbudgettering for 2015. Den endelige opgørelse af 2015 vil dog først foreligge i sommeren 2017 og efterreguleringen – hvis kommunen havde selvbudgetteret - finde sted i 2018.

Det skal bemærkes, at nogle kommunale indtægter ikke er omfattet af valget mellem statsgaranti og selvbudgettering. De væsentligste af disse er selskabsskat, grundskyld og dækningsafgifter. Her findes ingen statsgaranti; afregningen baseres på faktiske opgørelser, hvad enten kommunen vælger selvbudgettering eller statsgaranti.

2. Brøndby Kommune 2016 – vurdering af selvbudgettering kontra statsgaranti

Centralforvaltningens bedste bud på kommunens indtægter i tilfælde af selvbudgettering 2016 holdes i tabel 1 op imod de statsgaranterede indtægter. Selvbudgetteringen bygger på bedste bud samt forudsætninger og beregninger fra KL's Tilskudsmodel – der er dermed ikke lagt særlige antagelser eller skøn ind, hverken i optimistisk eller pessimistisk retning, hvorfor det benævnes ”neutralt” i det følgende.

Tabel 1. Indtægter 2016 ved hhv. statsgaranti og neutral selvbudgettering.

(i 1.000 kr.)	Statsgaranti 2016	Selvbudgettering 2016	Forskel**
Kommunal udligning (lands- og hovedstadsudligning og korr. vedr. overudligning)	-860.844	-879.496	18.652
Statstilskud, inkl. forventet regulering vedr. kommunal medfinansiering af sundhed	-34.429	-34.469	40
Betinget statstilskud (vedr. service)	-18.696	-18.729	33
Betinget statstilskud (vedr. anlæg)	0	0	0
Udligning af selskabsskat	47.688	47.693	-5
Udligning vedr. udlændinge	-63.288	-63.242	-46
Kommunalt udviklingsbidrag	4.573	4.573	0
Bidrag vedr. kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheder	3.060	3.028	32
Tilskud vedr. kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheder	-11.000	-11.000	0
Beskæftigelsestilskud*	-84.180	-84.180	0
Bidrag vedr. kommuner med en høj andel af borgere med sociale problemer	1.836	1.817	19
Tilskud vedr. kommuner med en høj andel af borgere med sociale problemer	-7.100	-7.100	0
Tilskud til bedre kvalitet i dagtilbud	-3.588	-3.593	5
Tilskud til et generelt løft af ældreplejen	-4.476	-4.474	-2
Tilskud til styrket kvalitet i ældreplejen	-6.000	-5.996	-4
Tilskud til omstilling af folkeskolen	0	0	0
Tilskud til styrkelse af kommunernes likviditet	-19.668	-19.668	0
Tilskud vedrørende skattemæssigheder i 2014 og 2015	-2.064	-2.064	0
Midlertidig overgangsordning vedr. refusionsomlægningen	120	120	0
Tilskud og udligning i alt	-1.058.056	-1.076.780	18.724
Kommunal indkomstskat	-1.301.899	-1.285.967	-15.932
Selskabsskat*	-135.511	-135.511	0
Indkomstskat af dødsboer, der ikke er omfattet af kildeskatteloven*	-160	-160	0
Grundskyld*	-157.911	-157.911	0
Dækningsafgift af offentlige ejendommers grundværdi*	-1.515	-1.515	0
Dækningsafgift af offentlige ejendommers forskelsbeløb*	-2.913	-2.913	0
Dækningsafgift af forretningsejendommers forskelsbeløb*	-49.831	-49.831	0
Skatteindtægter i alt	-1.649.739	-1.633.807	-15.932
INDTÆGTER I ALT	-2.707.795	-2.710.588	2.793
Forventet efterregulering i 2019 vedr. tilskud og udligning 2016	0	-732	732
INDTÆGTER I ALT, inkl. forventet efterregulering 3 år efter	-2.707.795	-2.711.319	3.524

* Ikke omfattet af statsgaranti.

** Negativt tal betyder merindtægt ved statsgaranti.

Tabel 1 viser kommunens indtægter ved hhv. statsgaranti og selvbudgettering samt forskellen mellem de to, som samlet set er på 3,524 mio. kr. i selvbudgetterings favør. KL's Tilskudsmodel forudsiger et noget lavere udskrivningsgrundlag i Brøndby Kommune end det, statsgarantien indeholder. Derfor er skatteindtægterne 15,932 mio. kr. lavere ved selvbudgettering. Til gengæld vil indtægterne fra tilskud og udligning være 18,724 mio. kr. højere ved selvbudgettering, hvilket skyldes, dels at de lavere skatteindtægter giver mere i udligning, og dels at Brøndby Kommune forventer et lidt højere betalingskommunefolketal end det statsgaranterede. Statsgarantien tildeler, ud fra Danmarks Statistiks befolkningsprognose, Brøndby Kommune et betalingskommunefolketal på 35.451, mens Brøndby Kommunes egen prognose siger 35.508. Vælger Brøndby Kommune selvbudgettering med disse forudsætninger, vil kommunen modtage 2,793 mio. kr. mere i indtægter i 2016 end ved statsgaranti. KL's Tilskudsmodel forudsiger, at der dertil vil komme en positiv efterregulering på 0,732 mio. kr., hvorved den samlede forskel mellem de to metoder er på 3,524 mio. kr.

I beregningen af efterreguleringen er forudsat, at antagelserne om Brøndby Kommunes egne forhold (udskrivningsgrundlag, betalingskommunefolketal m.m.) holder stik, og efterreguleringen er således udelukkende det forventede resultat af forskydninger på lands- og hovedstadsniveau. Tallene er baseret på KL's forventninger - på landsplan og i hovedstaden - til kommunernes udskrivningsgrundlag, skatteprocenter (forudsættes uændrede), netto drifts- og anlægsudgifter, restbloktilskud, befolkningssammensætning m.m.

3. Følsomhedsanalyse og overslagsår

Det er langt fra sikkert, at kommunens og KL's antagelser viser sig at holde stik. For at vise, hvor spinkel den tilsyneladende gevinst på 3,524 mio. kr. ved selvbudgettering er, hvis forudsætningerne skrider, er der i det følgende lavet en følsomhedsanalyse på de væsentligste parametre. Analysen illustrerer også, at skønnene for indtægterne i overslagsårene, der ikke er omfattet af statsgarantien, altid vil indeholde stor usikkerhed.

Tabel 2 viser, hvor meget Brøndby Kommune vinder eller taber, hvis nogle af de væsentlige parametre udvikler sig anderledes end forventet. Justeringerne, der foretages i linje 2-11, gennemgås i det følgende.

Tabel 2. Kommunens indtægter ved forskellige scenarier. Tallene angiver den isolerede effekt ved at justere én parameter ad gangen og er beregnet vha. KL's Tilskudsmodel.

i 1.000 kr.	Effekt af ændring, inkl. efterregulering 3 år efter budgetåret*			
	2016	2017	2018	2019
Scenarium				
1) Udgangspunkt, KL basis forudsætninger og kommunens egen befolkningsprognose 2016-2019	0	0	0	0
2) Højere betalingskommunefolketal (+100 i 2016, +200 i 2017, +300 i 2018 og +400 i 2019)	-3.644	-7.404	-11.021	-14.588
3) Lavere betalingskommunefolketal (-100 i 2016, -200 i 2017, -300 i 2018 og -400 i 2019)	3.644	7.404	11.021	14.588
4) Højere vækst i kommunens udskrivningsgrundlag (+ 1 %-point alle år)	-833	-1.834	-3.104	-4.636
5) Lavere vækst i kommunens udskrivningsgrundlag (- 1 %-point alle år)	833	1.816	3.044	4.503
6) Højere vækst i udskrivningsgrundlag på landsplan og i hovedstaden (+ 1 %-point alle år)	-38.780	-51.479	-65.948	-81.449
7) Lavere vækst i udskrivningsgrundlag på landsplan og i hovedstaden (- 1 %-point alle år)	43.089	55.654	66.711	79.730
8) Højere netto drifts- og anlægsudgifter på landsplan (+ 3 mia. kr. alle år)	-1.979	-4.130	-4.197	-4.242
9) Lavere netto drifts- og anlægsudgifter på landsplan (- 3 mia. kr. alle år)	2.942	4.130	4.197	4.242
10) Højere bloktilskud 2017-2019 (+ 3 mia. kr. alle år)	0	-18.742	-18.773	-18.784
11) Lavere bloktilskud 2017-2019 (- 3 mia. kr. alle år)	0	18.742	18.773	18.784

* Minus (-) betyder merindtægter i forhold til den neutrale selvbudgettering i linje nr. 1.

Befolkningsprognose (linje 2 og 3)

Betalingskommunefolketal og dets fordeling på aldersgrupper har betydning for, hvor meget kommunen tildeles i tilskud og udligning. Betalingskommunefolketal er antallet af borgere, for hvem kommunen har betalingsforpligtelse – i modsætning til befolkningstallet, som er antallet af borgere bosat i kommunen. Betalingskommunefolketal pr. 1. januar 2016 bruges, når restbloktilskud fordeles til kommunerne efter deres andel af befolkningen. Betalingskommunefolketal fordelt på aldersklasser bestemmer kommunens aldersbestemte udgiftsbehov, som igen er med til at bestemme, hvor meget kommunen tildeles i udligning.

Der findes to befolkningsprognoser for Brøndby Kommune; en fra Danmarks Statistik (DST) og en, som kommunen selv laver. Prognoserne ligger tæt op ad hinanden i deres forudsigelser vedr. 2016-2019. Centralforvaltningen har valgt som udgangspunkt at bruge kommunens egen befolkningsprognose i indtægtsbudgettering. Tabel 2 viser, at en anderledes befolkningsudvikling vil have en vis effekt på indtægterne fra tilskud og udligning, eksempelvis +/- 14,6 mio. kr. ved en forskel på 400 personer ude i sidste overslagsår.

Tallene i linje 2 og 3 i tabellen er udelukkende tilskuds- og udligningseffekten, men det skal bemærkes, at antallet af borgere også har betydning for kommunens skatteindtægter, da flere borgere må forventes at give et større udskrivningsgrundlag. På den anden side er det heller ikke indregnet, at flere borgere også giver flere udgifter.

Kommunens udskrivningsgrundlag (linje 4 og 5)

Kommunens udskrivningsgrundlag samt kommunens afgiftspligtige grundværdier tjener to formål, når det kommer til kommunens finansiering; dels er de direkte bestemmende for, hvor store skatteindtægter kommunen modtager, og dels indgår de som komponenter i det såkaldte beskatningsgrundlag, der er med til at bestemme, hvor meget kommunen tildeles i udligning. Kommunens udskrivningsgrundlag er den vigtigste bestanddel i beskatningsgrundlaget (grundværdierne vægter ikke så højt i beskatningsgrundlaget og ligger desuden på nuværende tidspunkt nogenlunde fast vedrørende 2016).

Det gælder, at jo højere udskrivningsgrundlag, des højere skatteindtægter – men des færre indtægter fra udligning. Udligningssystemet sørger for, at udsving i beskatningsgrundlaget ikke slår alt for voldsomt igennem på kommunens indtægter, idet kommunen kompenseres med op til 93 % i udligning ved faldende skatteindtægter. Omvendt vil stigende skatteindtægter give mindre i udligning – tabt udligning må dog højst udgøre 93 % af de vundne skatteindtægter.

Det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for 2016 er 5.313.873.000 kr. Dette tal blev offentliggjort i juli 2015 og er baseret på statens opgørelse af det faktiske udskrivningsgrundlag i 2013 fremskrevet med et væksts-køn over perioden 2013-2016 (statsgarantiprocenten på 10,1 %). Desværre ser det ikke ud til, at udskrivningsgrundlaget i Brøndby Kommune helt kan følge med den forventede vækst på landsplan. Baseret på seneste tilgængelige opgørelse af 2014 fremskrevet til 2016 (med tilpasning til indkomst- og alderssammensætning i Brøndby Kommune) forudsiger KL's Tilskudsmodel, at kommunens udskrivningsgrundlag i 2016 vil være 5.248.845.000 kr., hvilket er ca. 65 mio. kr. under statsgarantien.

Tabel 2 viser, at selv store udsving i kommunens udskrivningsgrundlag har en forholdsvis lille effekt på kommunens samlede indtægter, grundet udligningssystemets compensation. Fx er kommunens udskrivningsgrundlag i 2019 i linje 4 ca. 225 mio. kr. højere end i basis-scenariet, men alligevel giver det kun samlet merindtægt på 4,6 mio. kr.

Udskrivningsgrundlaget på landsplan og i hovedstadsområdet (linje 6 og 7)

Væksten i udskrivningsgrundlaget (og grundværdier) på landsplan har betydning for, hvor meget de selvbudgetterende kommuner modtager i bloktilskud. Hvis væksten i udskrivningsgrundlaget er

lavere end forventet, vil kommunernes samlede strukturelle underskud være højere. Dermed vil en større del af bloktilskuddet gå til udligning, og der vil være mindre tilovers til fordeling efter betalingskommunefolketal. Modsat vil en højere vækst på landsplan give højere tilskud ved efterreguleringen. I hovedstadsudligningen er teknikken i beregningerne en smule anderledes, men mekanismerne er de samme; lavere vækst i hovedstaden giver den enkelte, selvbudgetterende kommune færre indtægter, og omvendt.

Det ligger uden for kommunens arbejdsområde at vurdere vækstudsigterne på landsplan og i hovedstaden. Derfor benyttes KL's skøn, som dog kan vise sig ikke at være helt præcise.

Hvis væksten på landsplan og i hovedstaden viser sig at være 1,0 %-point højere pr. år i alle de år, Tilskudsmodellen skønner over, vil det ved selvbudgettering fx medføre merindtægter til kommunen vedr. 2016 på 38,8 mio. kr. i forhold til selvbudgetteringen vist i tabel 1. Omvendt vil det give kommunen mindreindtægter på 43,0 mio. kr., hvis væksten viser sig at være 1,0 %-point lavere end KL's skøn. Mindre-/merindtægterne falder i form af efterregulering i 2019.

I overslagsårene kan effekten være endnu større, op mod 80 mio. kr. i simuleringen i tabel 2. Antagelsen om, at væksten i alle år er skudt et procentpoint over eller under i KL's væksts skøn, er måske i den skrappe ende, men ikke utænkelig.

Nettodrifts- og anlægsudgifterne på landsplan og i hovedstaden (linje 8 og 9)

Kommunernes samlede nettodrifts- og anlægsudgifter bruges i tilskuds- og udligningssystemet til at bestemme udgiftsbehov og får derved betydning for den enkelte, selvbudgetterende kommunes indtægter, når der efterreguleres. KL skønner, at udgifterne i 2016 vil være 337,9 mia. kr. på landsplan. Viser de reelle udgifter på landsplan i 2016 sig fx at være 3 mia. kr. højere end KL's skøn (og tilsvarende forholdsmæssigt højere i hovedstaden), vil det medføre 1,979 mio. kr. mere i indtægter til Brøndby Kommune. Omvendt vil lavere nettodrifts- og anlægsudgifter på landsplan og i hovedstaden koste den selvbudgetterende kommune penge. Effekten skyldes efterregulering af udligningsberegningerne.

Bloktilskud (linje 10 og 11)

Størrelsen af bloktilskuddet fastlægges hvert år i forbindelse med økonomiforhandlingerne mellem KL og regeringen. Bloktilskuddet for 2016 ligger fast, og det giver ikke mening at beregne på ændret bloktilskud i 2016, derfor står der 0 i tabel 2 i kolonnen for 2016. Når bloktilskuddet hæves eller sænkes, har det den effekt, at der er et større rest-bloktilskud til overs efter finansieringen af landsudligningen. Dette fordeles efter betalingskommunefolketal, og eftersom Brøndby Kommune udgør ca. 0,6 % af landets befolkning, modtager kommunen ca. 6 mio. kr. ekstra for hver milliard, bloktilskuddet justeres med. Det ses i årene 2017-2019 i tabel 2.

3. Konklusion og anbefaling

Centralforvaltningens skøn for en selvbudgettering 2016 forudsiger, at det vil give en beskedent gevinst på 3,524 mio. kr. sammenlignet med, hvis kommunen vælger statsgarantien. Når risikoen ved selvbudgettering tages i betragtning, er det Centralforvaltningens vurdering, at statsgaranti er det eneste forsvarlige valg. Som vist i tabel 2 skal der ikke store udsving til i forhold til prognoserne, før selvbudgettering risikerer at ende med betydelige tab for kommunen.

Centralforvaltningen anbefaler, at der vælges **statsgaranti** for budgetåret 2016.

Indtægterne i 2016 samt overslagsår 2017-2019 budgetteres hermed som vist i tabel 3 herunder. Indtægtsbudgetteringen i 2016 er statsgarantien og årene 2017-2019 er fortrinsvis baseret på KL's skøn over statsgarantierne i disse år.

Tabel 3. Indtægtsbudgettering 2016-2019 (med statsgaranti i 2016).

(i 1.000 kr.)	Statsgaranti 2016	2017	2018	2019
Kommunal udligning (lands- og hovedstadsudligning og korr. vedr. overudligning)	-860.844	-858.563	-862.655	-869.308
Statstilskud, inkl. forventet regulering vedr. kommunal medfinansiering af sundhed	-34.429	-31.646	-15.263	-700
Betinget statstilskud (vedr. service)	-18.696	-18.742	-18.773	-18.784
Betinget statstilskud (vedr. anlæg)	0	-6.247	-6.258	-6.261
Udligning af selskabsskat	47.688	46.178	44.020	42.027
Udligning vedr. udlændinge	-63.288	-64.425	-65.605	-66.836
Kommunalt udviklingsbidrag	4.573	4.692	4.808	4.922
Bidrag vedr. kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheder	3.060	3.144	3.230	3.305
Tilskud vedr. kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheder	-11.000	0	0	0
Beskæftigelsestilskud*	-84.180	-85.948	-87.667	-89.420
Bidrag vedr. kommuner med en høj andel af borgere med sociale problemer	1.836	1.886	1.938	1.983
Tilskud vedr. kommuner med en høj andel af borgere med sociale problemer	-7.100	0	0	0
Tilskud til bedre kvalitet i dagtilbud	-3.588	-3.661	-3.731	-3.802
Tilskud til et generelt løft af ældreplejen	-4.476	-4.559	-4.646	-4.734
Tilskud til styrket kvalitet i ældreplejen	-6.000	-6.110	-6.226	-6.344
Tilskud til omstilling af folkeskolen	0	0	0	0
Tilskud til styrkelse af kommunernes likviditet	-19.668	0	0	0
Tilskud vedrørende skattemæssigheder i 2014 og 2015	-2.064	-1.152	-120	0
Midlertidig overgangsordning vedr. refusionsomlægningen	120	84	0	0
Tilskud og udligning i alt	-1.058.056	-1.025.070	-1.016.945	-1.013.952
Kommunal indkomstskat	-1.301.899	-1.336.929	-1.374.080	-1.402.652
Selskabsskat*	-135.511	-135.069	-132.808	-130.603
Indkomstskat af dødsboer, der ikke er omfattet af kildeskatteloven*	-160	-59	0	0
Grundskyld*	-157.911	-162.191	-166.425	-172.766
Dækningsafgift af offentlige ejendommers grundværdi*	-1.515	-1.515	-1.515	-1.515
Dækningsafgift af offentlige ejendommers forskelsbeløb*	-2.913	-2.913	-2.913	-2.913
Dækningsafgift af forretningsjendommers forskelsbeløb*	-49.831	-49.831	-49.831	-49.831
Skatteindtægter i alt	-1.649.739	-1.688.507	-1.727.571	-1.760.280
INDTÆGTER I ALT	-2.707.795	-2.713.577	-2.744.517	-2.774.232

* Ikke omfattet af statsgaranti.