



NOTAT

Sagsbeh: Johan Lorentzen
J. nr.:
Dato: 30-09-2019

Vedr. indtægtsbudgettering – valget mellem statsgaranti eller selvbudgettering i 2020 (Bilag B til Budgetnotat 3)

Indledning

Brøndby Kommune har – som altid – i forbindelse med vedtagelsen af budgettet for det kommende år (2020) mulighed for at vælge mellem at budgettere med statsgaranterede indtægter fra skatter, tilskud og udligning eller at selvbudgettere med egne skøn for disse indtægter.

Dette notat gennemgår udsigterne for kommunens indtægter i 2020 ved hhv. statsgaranti og selvbudgettering. Derudover giver notatet forvaltningens anbefaling i forhold til valget mellem de to budgetteringsmetoder.

Forvaltningen anbefaler, at Brøndby Kommune vælger statsgaranti for budgetåret 2020.

Bevæggrunden for anbefalingen følger senere i notatet.

De indtægter, som pt. er indregnet i budgetforslag 2020-2023, er i 2020 baseret på statsgarantien, mens overslagsårene også bygger på skøn for de statsgaranterede indtægter i disse år. Indtægtsskønne gennemgås mere detaljeret i bilag A til Budgetnotat 3.

Statsgaranti versus selvbudgettering

Ifølge lov om kommunal indkomstskat § 7 har alle kommuner ret til at vælge mellem selv at budgettere indtægter fra skatter, tilskud og udligning eller at vælge de statsgaranterede beløb. Baggrunden for lovbestemmelsen er, at kommuner med en særlig gunstig udvikling i beskatningsgrundlaget har mulighed for at "høste" denne gevinst ved selvbudgetteringen, mens at mere udfordrede kommuner kan vælge den sikkerhed, som ligger i statsgarantien.

Statsgaranti er således den sikre løsning, mens selvbudgettering er den mere risikable løsning, hvor der kan vindes eller tabes i forhold til statsgarantien. Sikkerheden ved statsgarantien består i, at kommunen – på hovedparten af sine indtægtsposter i budgettet – kender sine indtægter *krone for krone*. Her får kommunen hverken mere eller mindre, men kan regne med de statsgaranterede indtægtsbeløb.

Kommunen bør kun vælge selvbudgettering, hvis der er *klare* inikationer på, at der herved opnås højere indtægter end ved statsgaranti.

Statsgaranti indeholder dog også den risiko, at kommunen kan gå glip af potentielle *merindtægter*, som kommunen kunne have modtaget, hvis den havde selvbudgetteret.

Kort om de to valgmuligheder:

Statsgaranti indebærer, at kommunens indtægter i det kommende budgetår, 2020, lægges fast ved budgetvedtagelsen, som i år – ekstraordinært – finder sted i november 2019 (normalt i oktober), og at disse ikke senere efterreguleres¹. Kommunen vil modtage de beløb fra skat, tilskud og udligning, som fremgår af Social- og Indenrigsministeriets publikation "Kommunal udligning og generelle tilskud 2020", som blev offentliggjort den 25. september 2020.

Brøndby Kommune har 11 af de sidste 12 år valgt statsgaranti. Sidst kommunen selvbudgetterede var i 2008, og der viste det sig at være en dårlig forretning for kommunen.

Selvbudgettering indebærer, at kommunen vil modtage indtægter i det kommende budgetår, 2020, baseret på kommunens egne budgetforudsætninger (beskatningsgrundlag, udgiftsbehov og betalingskommunefolketal mv.). Indtægterne i selve budgetåret, 2020, lægges fast ved budgetvedtagelsen i november 2019 på samme måde som ved statsgaranti (om end tallene kan være anderledes, afhængigt af kommunens opstillede forudsætninger), men til gengæld bliver de efterreguleret tre år efter (i 2023), når de faktiske opgørelser over forudsætningerne 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 2020 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 august/september 2019, og at de baseres på generelle landsskøn uden hensyn til lokale forskelle i vækst i fx udskrivningsgrundlag og befolkningstal. Kommunen skal derfor vurdere, om statsgarantien indeholder væsentlige skævheder til ulempe for kommunen, som kan gøre selvbudgettering fordelagtig. Både forhold vedrørende kommunen selv – så som kommunens beskatningsgrundlag, betalingskommunefolketal og befolkningssammensætning i 2020 – og forhold vedrørende hele landet og hovedstaden – eksempelvis kommunernes samlede beskatningsgrundlag og nettodrifts- og anlægsudgifter i 2020 – har indflydelse på Brøndby Kommunes indtægter fra skat, tilskud og udligning i 2020 og efterreguleringen heraf i 2023.

De seneste år har relativt få kommuner valgt selvbudgettering, men med en stigende tendens; 1 kommune i 2012, ingen i 2013, 2 i 2014, ingen i 2015, 5 i 2016, 16 i 2017, 15 i 2018 og 12 i 2019. Den generelle usikre økonomiske situation i årene efter finanskrisen – hvor nogle selvbudgetterende kommuner blev ramt af meget store negative efterreguleringer – er sandsynligvis forklaringen på det lave antal af kommuner, der vælger selvbudgettering. At antallet er højere i 2016-2019 kan være tegn på, at kommunerne er ved at komme sig over forskrækkelsen.

For Brøndby Kommune har det de seneste år været en god forretning at vælge statsgarantien, som de fremgår af tabel 1 nedenfor. Alene i 2017 synes kommunen marginalt set at have truffet et ufordelagtigt valg. Her til bemærkes det, at 6 mio. kr. svarer til 2,5 % af de samlede indtægter.

Tabel 1. Statsgaranti vs. selvbudgettering 2012-2019.

<i>Opgjort i 1.000 kr.</i>	Indtægter ved statsgaranti	Indtægter ved selvbudgettering*	Forskel**
----------------------------	-----------------------------------	--	------------------

¹ Foruden de almindelige/generelle efterreguleringer.

<i>Opgjort i 1.000 kr.</i>	Indtægter ved statsgaranti	Indtægter ved selvbudgettering*	Forskel**
2012	-2.195.085	-2.189.734	5.351
2013	-2.243.365	-2.195.464	47.901
2014	-2.253.712	-2.219.026	34.686
2015	-2.241.487	-2.235.662	5.825
2016	-2.339.412	-2.331.590	7.822
2017	-2.369.907	-2.375.914	-6.006
2018	-2.428.379	-2.398.872	29.507
2019	-2.493.485	-2.475.847	17.638

Det skal bemærkes, at ikke alle kommunens indtægtsposter er omfattet af valget mellem statsgaranti og selvbudgettering. De væsentligste poster, som ikke er omfattet af statsgarantien, er: selskabsskat, grundskyld og dækningsafgifter. På disse poster findes ingen statsgaranti; afregningen baseres altid på faktiske opgørelser, hvad enten kommunen vælger statsgaranti eller selvbudgettering.

Brøndby Kommunes indtægter i 2020 – vurdering af selvbudgettering kontra statsgaranti

For at vurdere valget mellem statsgaranti og selvbudgettering fsva. 2020 har forvaltningen foretaget en beregning på selvbudgettering, som bygger på det bedste/mest saglige bud på alle forudsætninger, som kommunen har til rådighed pt.

Dette bud på selvbudgetteringen, som fremadrettet benævnes "basis" eller "neutral", bygger på det bedste bud på udviklingen i udskrivningsgrundlaget (som stammer fra KL's skatte- og tilskudsmodel) samt kommunens nyeste befolkningsprognose. Oven i denne vurdering kommer den seneste viden om den faktiske udvikling i kommunens befolkningstal i de første 8-9 måneder af 2019.

Der er således ikke lagt særlige skøn ind i denne neutrale selvbudgetteringsmodel – hverken i optimistisk eller pessimistisk retning.

I tabel 2 nedenfor sammenholdes indtægterne i statsgarantien 2020 med den neutrale selvbudgettering for 2020.

Tabel 2. Indtægter i 2020, statsgaranti vs. selvbudgettering (neutral).

<i>(i 1.000 kr.)</i>	Statsgaranti 2020	Selvbudgettering, neutral	Forskel (minus (-) = merindtægt ved selvbudgettering)
Kommunal udligning (lands- og hovedstadsudligning og overudligning)	-1.002.751	-1.025.268	-22.518

(i 1.000 kr.)	Statsgaranti 2020	Selvbud- gettering, neutral	Forskel (minus (-) = merindtægt ved selv- bud-gette- ring)
Statstilskud, ekskl. betinget statstilskud	-11.844	-11.777	67
Betinget statstilskud (vedr. service)	-18.327	-18.224	103
Betinget statstilskud (vedr. anlæg)	-6.109	-6.075	34
Udligning af selskabsskat	14.094	14.094	0
Udligning vedr. udlændinge	-68.468	-68.648	-180
Kommunalt udviklingsbidrag	3.990	3.990	0
Bidrag vedr. kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheder (§ 19)	3.262	3.182	-80
Tilskud vedr. kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheder (§ 19)		0	0
Beskæftigelsestilskud*	-76.618	-76.618	0
Tilskud til bedre kvalitet i dagtilbud	-3.930	-3.930	0
Tilskud til et generelt løft af ældreplejen	-4.730	-4.730	0
Tilskud til styrket kvalitet i ældreplejen	-6.339	-6.339	0
Tilskud til styrkelse af kommunernes likviditet	-32.853	-32.853	0
Værdighedsmilliarden	-6.639	-6.639	0
Pulje til bekæmpelse af ensomhed blandt ældre	-634	-634	0
Individuelt tilskud vedr. skatteenedsættelser	-4.236	-4.236	0
Tilskud og udligning i alt	-1.222.133	-1.244.707	-22.573
Kommunal indkomstskat	-1.387.509	-1.348.430	39.079
Selskabsskat*	-95.514	-95.514	0
Indkomstskat af dødsboer, der ikke er omfattet af kildeskatteloven*	-651	-651	0
Grundskyld*	-159.122	-159.122	0
Dækningsafgift af offentlige ejendommers grundværdi*	-1.462	-1.462	0
Dækningsafgift af offentlige ejendommers forskelsbeløb*	-2.903	-2.903	0
Dækningsafgift af forretningsjendommers forskelsbeløb*	-46.893	-46.893	0
Skatteindtægter i alt	-1.694.053	-1.654.974	39.079
INDTÆGTER I ALT	-2.916.187	-2.899.681	16.506
* Ikke omfattet af statsgaranti.			
INDTÆGTER I ALT, inkl. forventet efterregulering 3 år efter og ekskl. efterregulering vedr. tidl. år	-2.916.187	-2.911.119	5.067

Som det fremgår af tabellen, forventes Brøndby Kommune samlet set at få 5,1 mio. kr. *mindre* i indtægter i 2020 ved valg af (neutral) selvbudgettering frem for statsgaranti.

Den primære forklaring er, at den neutrale selvbudgettering er baseret et cpr-befolkningstal pr. 1. januar 2020, som er 197 personer lavere pr. 1. januar 2020, end hvad der forudsættes i statsgarantien. Det lavere befolkningstal giver Brøndby Kommune mindre indtægter som følge af hhv. lavere beskatningsgrundlag og lavere udgiftsbehov i udligningsberegningen. Statsgarantien bygger på Danmarks Statistiks (DST) seneste befolkningsprognose fra maj 2019, mens selvbudgetteringen bygger på kommunens egen befolkningsprognose fra marts 2019.

Mens kommunens befolkningsprognose spår et cpr-befolkningstal på 35.309 pr. 1. januar 2020, så forudsiger DST et cpr-befolkningstal på samme dato på 35.506 personer.

Forvaltningen følger selvfølgelig også løbende (måned for måned) med i det faktiske befolkningstal, ligesom forvaltningen i år har fået lavet en halvvejsevaluering af befolkningsudviklingen i 2019.

Halvvejsevalueringen viste, at befolkningstallet pr. 30. juni 2019 var faldet med 285 personer mod en forventning om et fald på 42 personer over hele året, 2019.

Det seneste faktiske befolkningstal pr. 16. september 2019 var på 35.171, hvilket er et fald på 226 personer i forhold til befolkningstallet 1. januar 2019. Samtidig er det 335 personer lavere end DST's skøn for 1. januar 2020.

Således virker det ikke realistisk, at kommunens faktiske befolkningstal pr. 1. januar 2020 lander højere end skønnet i statsgarantien for 2020. På dette grundlag har forvaltningen ikke fundet det givtigt (eller nødvendigt) at foretage yderligere følsomhedsanalyser i forhold til fordelagtigheden i selvbudgettering kontra statsgaranti for 2020.

Forvaltningen anbefaler, at Brøndby Kommune vælger at budgettere med det statsgaranterede udskrivningsgrundlag og de deraf afledte tilskuds- og udligningsbeløb i 2020.