



10. september 2020

Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering i 2021

En kommune skal ved hvert budget vælge mellem et statsgaranteret indtægtsgrundlag eller et eget skøn for indtægtsgrundlaget, hvilket kaldes selvbudgettering. Beslutningen træffes som en del af vedtagelsen af budgettet, og er bindende for budgetåret.

Ved statsgaranti er kommunen sikret indtægter fra indkomstskat, tilskud og udligning beregnet ud fra et af staten garanteret udskrivningsgrundlag og folketal. De to beløb er beregnet af Social- og Indenrigsministeriet, og er meldt ud kort tid efter indgåelse af økonomiaftalen mellem KL og Regeringen.

Ved selvbudgettering skønner kommunen selv sit beskatningsgrundlag for personindkomster og sit folketal, mens tilskuds- og udligningsbeløb beregnes som konsekvens heraf. Dog genberegnes både skatteindtægter, tilskud og udligning ud fra den faktiske udvikling i beskatningsgrundlag og udgifter for både kommunen selv og for landet som helhed. Forskellen mellem beløbet modtaget i året og de genberegne beløb, afregnes med kommunen som efterregulering tre år efter.

Selvbudgetterende kommuner realiserer en gevinst hvis de faktiske nettoindtægter overstiger det statsgaranterede indtægtsniveau. Men omvendt bærer de også risikoen for, at de faktiske nettoindtægter bliver lavere end de statsgaranterede. Det kan fx være som følge af en anderledes udvikling i konjunkturerne end forventet, eller ændrede forudsætninger i de øvrige komponenter, som indgår i Finansministeriets skøn for væksten i udskrivningsgrundlaget.

Statsgarantien for den enkelte kommune beregnes ud fra den såkaldte garantiprocent, som udtrykker væksten fra det senest opgjorte indkomstår (korrigeret for efterfølgende lovændringer) og til budgetåret. Garantiprocenten for 2021 udtrykker således den samlede vækst fra 2018 til 2021, og er af Social- og Indenrigsministeriet fastsat til 8,3 %. Ved sammenligning af selvbudgettering og statsgaranti har det derfor betydning hvilken vækst, der realiseres i 2019, 2020 og 2021.

Den aktuelle situation – statsgaranti eller selvbudgettering i 2021?

Ishøj Kommune bruger som de fleste andre kommuner KL's Tilskudsmodel til at beregne det forventede provenu, når der ændres på forudsætningerne i forhold til de parametre, der ligger til grund for Statsgarantien.

KL's tilskudsmodel fremskriver data for skattegrundlag og befolkningsudvikling lokalt og nationalt, samt skøn over udviklingen i skattegrundlagets komponenter på landsplan. Prognosens skøn over den enkelte kommunes udskrivningsgrundlag hviler på forudsætninger om vækst, beskæftigelse, lønudvikling mm. i den enkelte kommune, og i hele landet. Prognosen tager afsæt i den seneste af regeringens Økonomisk Redegørelse, som i det nedenstående er udgivet pr. august 2020.



Valget mellem statsgaranti eller selvbudgettering beror på en vurdering af, om de forudsætninger staten har lagt til grund for statsgarantien, er mere eller mindre gunstige end de forudsætninger, kommunen selv kommer frem til. Det gælder især i forhold til den forventede befolkningsudvikling og det forventede beskatningsgrundlag. Generelt gælder således, at det vil være en fordel at vælge statsgarantien, hvis den indeholder et højere forventet folketal i det kommende budgetår end kommunens egne forventninger, og deraf afledt også en højere vækst i udskrivningsgrundlaget end kommunens egne beregninger.

Til valget skal også lægges, at der vil altid være usikkerheder forbundet med selvbudgettering, idet kommunen bærer den fulde økonomiske risiko, hvis udviklingen bliver anderledes end forventet. En kommune, der vælger at selvbudgettere indtægterne fra indkomstskat, tilskud og udligning, fordi der i budgetteringssituationen er en forventet gevinst herved, risikerer at få en lavere indtægt end garanteret af staten, hvis de faktiske forhold i budgetåret ikke stemmer med forventningen hertil. Selvbudgettering kan derfor resultere i et økonomisk tab. Den forventede gevinst ved selvbudgetteringen bør derfor være af en vis størrelse for at opveje usikkerheden.

Statsgarantien for 2021 bygger på et forventet befolkningstal pr. 1. januar 2021 på 23.144. Dette skøn bygger på Danmarks Statistiks befolkningsprognose pr. 1. januar 2020, der er et estimat på baggrund af den faktiske befolkningsudvikling de seneste 4 år.

Da Ishøj Kommunes vækst i indbyggertal aftog i 2018 og faldt en smule i første halvår af 2019 efter en årrække med en stor vækst, skønner Danmarks Statistiks befolkningsprognose for 2021 for Ishøj Kommune for højt i forhold til det aktuelle faktiske befolkningstal. Ishøj Kommunes aktuelle folketal udgør pr. 1. august 2020 23.018, og det vil derfor kræve en vækst på 96 borgere i resten af 2020 for at kunne nå tallet i Statsgarantien.

Forvaltningens seneste vurdering af befolkningsudviklingen regner med ca. 23.047 indbyggere pr. 1. januar 2021. Dette skøn bygger på en lineær fremskrivning af befolkningsudviklingen i første halvår 2020, hvor Ishøjs befolkning netto voksede med 29 (befolkningen var pr. 1. januar 22.989). Denne vækst forudsættes også for andet halvår 2020. Dvs. at forvaltningens vurdering til befolkningsudviklingen er en nettovækst, der er ca. 70 borgere mindre end forudsætningerne i statsgarantien.

Nedenstående tabel viser, hvad Ishøj Kommune forventeligt vil få i tilskud og udligning, hvis vi valgte selvbudgettering med baggrund i Kommunens egen befolkningsprognose med 23.047 indbyggere pr. 1. januar 2021.

Tabel 1. Nettoprovenu ved hhv. garanti og selvbudgettering 2020

(1.000 kr.)	Ved statsgaranti og selvbudgettering		Forskel (2) - (1)
	(1)	(2)	
Indkomstskatteprovenu	879.981	876.942	-3.039
Foreløbig tilskud og udligning 1)	987.209	971.579	-15.629
Nettoprovenu	1.867.190	1.848.521	-18.669
Samlet efterregulering 2021 i 2024	0	7.262	7.262
I alt inkl. efterreguleringer	1.867.190	1.855.783	-11.407

Kilde: KL's tilskudsmodel Tabel 8E: Beregning af nettoprovenu ved hhv. garanti og selvbudgettering 2020



Som det fremgår af tabellen, vil indkomstskatteprovenu ved selvbudgettering blive ca. 3,0 mio. kr. lavere, og at de foreløbige tilskuds- og udligningsbeløb 15,6 mio. kr. lavere end for statsgarantien. Det samlede direkte nettoprovenu 'tab' vil blive på ca. 18,7 i 2021. Dertil skal dog lægges en forventet positiv efterregulering på ca. 7,3 mio. kr. i 2024.

Beregningerne i KL's Tilskudsmodel viser således, at ved valg af statsgarantien for 2021 vil det samlede nettoprovenu ift. udskrivningsgrundlaget for Ishøj Kommune samlet være ca. 11,4 mio. kr. højere end det tilsvarende nettoprovenu ved valg af selvbudgettering.

Administrationen har også regnet på de økonomiske konsekvenser, hvis befolkningstallet pr. 1. januar 2021 viser sig at udgøre hhv. 23.075, 23.100 eller 23.125. Det vil medføre et samlet tab ved valg af selvbudgettering på hhv. 10,2 mio. kr., 9,3 mio. kr. eller 8,2 mio. kr.

Med udgangspunkt i ovenstående argumenter anbefaler Center for Borger, Økonomi og IT at der vælges det statsgaranterede udskrivningsgrundlag, frem for selvbudgettering for budgetåret 2020

Et "historisk" tilbageblik

Befolkningstallet i Ishøj Kommune steg meget i perioden 2012-2017, hvorefter der var en afdæmpet stigning i 2018 – 2020 (første halvår). Det har betydet, at Ministeriet i sin udmelding om statsgaranti har undervurderet befolkningsudviklingen i Ishøj frem til 2016 og 2017, hvorefter folketalene er blevet overvurderet i 2018, 2019 og 2020.

Tabel 2. Skøn og det faktiske betalingskommunefolketal

	2016	2017	2018	2019	2020
Faktiske folketal pr. 1. januar	22.358	22.719	22.988	22.946	22.989
Faktiske folketal betalingskommune	22.454	22.814	23.094	23.056	23.091
Ministeriets skøn for betalingskommunefolketal	22.383	22.779	23.223	23.466	23.277
Forskel mellem skøn og det faktiske betalingskommunefolketal	-71	-35	129	410	186

Kilde: Danmarks Statistik og KL's tilskudsmodel tabel 16

Nedenstående tabel viser **de seneste 4 opgjorte år** ift. valg mellem statsgaranti og selvbudgettering. Tabellen viser, at Ishøj Kommune ville have tabt på valg af statsgarantien i 2016 og 2017, hvorimod der har været en gevinst i 2018 og 2019, hvilket, som vist i tabel 2, primært skyldes, at Danmarks Statistik har overvurderet Ishøj's befolkningstal.



Tabel 3. Statsgaranti vs. selvbudgettering 2016 – 2020

	2016	2017	2018	2019	
Nettoprovenu	Budgettet (statsgaranti)	1.584.351	1.617.249	1.644.196	1.700.019
	Endeligt opgjort	1.594.855	1.633.546	1.642.623	1.689.824
	Forskel	-10.504	-16.297	1.573	10.195
Efterregulering (3 år efter; dvs. 2017 efterreguleres i 2020)	6.652	12.626	13.617	7.021	
Resultat i alt	-3.852	-3.671	15.190	17.216	

Kilde: KL's tilskudsmodel