

**Staben**

Dato: 22-09-2014

Sagsnr.: 14/7514

Dokumentnr.:

Sagsbehandler: Kim Frandsen



## Valg af statsgaranti kontra selvbudgettering

### *Overordnet konklusion*

Under hensyntagen til

1. udviklingen i udskrivningsgrundlaget i Aabenraa Kommune
2. udviklingen i beskæftigelsen i Aabenraa Kommune
3. at den demografiske udvikling er behæftet med usikkerhed
4. at statsgarantien for 2015 er fastsat på baggrund af slutligningen for indkomståret 2012. For Aabenraa Kommune var 2012 præget af et højere befolkningsstal end det nuværende

anbefales det, at Aabenraa Kommune i 2015 vælger **statsgarantien**

### *Valg mellem statsgaranteret udskrivningsgrundlag kontra selvbudgettering*

Kommunen har ved budgetlægningen af indkomstskat, tilskud og udligning valgfrihed mellem:

- at basere budgettet på eget skøn over udskrivningsgrundlag, folketal m.v. og foreløbige tilskuds- og udligningsbeløb beregnet på disse forudsætninger (selvbudgettering).
- at basere budgettet på et statsgaranteret udskrivningsgrundlag og hertil knyttede statsgaranterede tilskuds- og udligningsbeløb.

Det er frit for den enkelte kommune, hvilken metode kommunen vil vælge de enkelte år. Valg mellem selvbudgettering og statsgaranti omfatter også budgettering af kirkeskat.

Såfremt der vælges at budgettere med eget skøn for 2015, vil kommunen i 2018 blive efterreguleret i forhold til faktisk befolkningsstal og udskrivningsgrundlag. Såfremt der tages udgangspunkt i det statsgaranterede udskrivningsgrundlag foretages der ingen efterregulering. Et valg af selvbudgettering bør således i budgetåret give kommunen et merprovenu i forhold til valget af statsgaranti, idet kommunen med valget af selvbudgettering påtager sig en økonomisk risiko, som man undgår ved at vælge statsgaranti.

Valget mellem de to budgetformer afhænger af flere forhold herunder udviklingen i befolkningsstal og udskrivningsgrundlag (forventninger til hvordan disse parametre udvikler sig indtil og i løbet af 2015).

### *KL's forventninger til udskrivningsgrundlaget siden indgåelse af regeringsaftalen*

KL's udgangspunkt er den Økonomisk Redegørelse, som regeringen udsendte den 26. august 2014.

I Økonomisk Redegørelse fremlægger regeringen nye skøn for udviklingen i BNP, beskæftigelse, rente m.v. Ligesom i skønnet fra maj 2014 er vurderingen at dansk økonomi så småt er i bedring. Til trods herfor nedjusterer regeringen sit skøn over udviklingen i det kommunale skattegrundlag frem mod 2015 betydeligt.

Den primære forklaring på dette er, at regeringen har indarbejdet nogle foreslåede lovændringer i det skønnede 2015-grundlag... Kommuner, der måtte vælge at selvbudgettere i 2015, må forudsættes at blive kompenseret for disse evt. lovændringer, idet de ikke indgik i grundlaget for statsgarantien for 2015...

Samlet skønner KL ud fra forudsætningerne i den nye Økonomisk Redegørelse, at kommunernes korrigerede udskrivningsgrundlag... ligger knap 4 mia.kr., svarende til 0,4 procentpoint, lavere end forudsat i statsgarantien.

... Kommuner, som vælger statsgaranteret grundlag i 2015, vil ikke blive berørt af denne ændring... En gennemsnitskommune vil alene være berørt af disse ændringer i form af et skifte i kommunens indtægter i overslagsårene fra skat til tilskud.

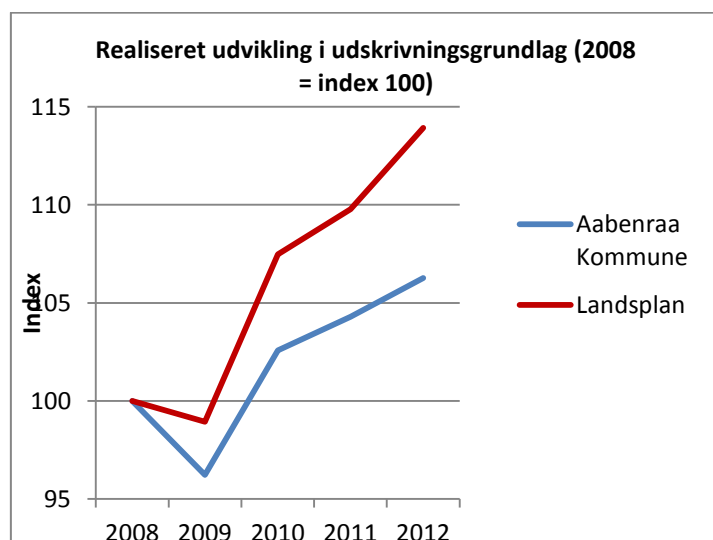
Der er væsentlige ændringer i flere af de komponenter, der påvirker udskrivningsgrundlaget, og den lokale effekt heraf kan ikke påvises med statistisk sikkerhed. De usikre lokale forventninger medvirker til, at det samlet set vurderes, at der at være en væsentlig risiko ved at vælge at selvbudgettere udskrivningsgrundlaget.

## Skatteudskrivningsgrundlaget

Siden 2009 har Aabenraa Kommune valgt det statsgaranterede skatteudskrivningsgrundlag, og det har i alle årene vist sig at være det økonomisk mest fordelagtige. Årsagen hertil er, det statsgaranterede udskrivningsgrundlag tager afsæt i Aabenraa Kommunes realiserede udskrivningsgrundlag 3 år tidligere. Dette grundlag fremskrives med den beregnede gennemsnitlige vækst på landsplan. Derudover fastligger statsgarantien også det befolkningstal, der lægges til grund for beregningen af tilskud og udligning, hvilket er fordelagtigt, når befolkningstallet falder markant.

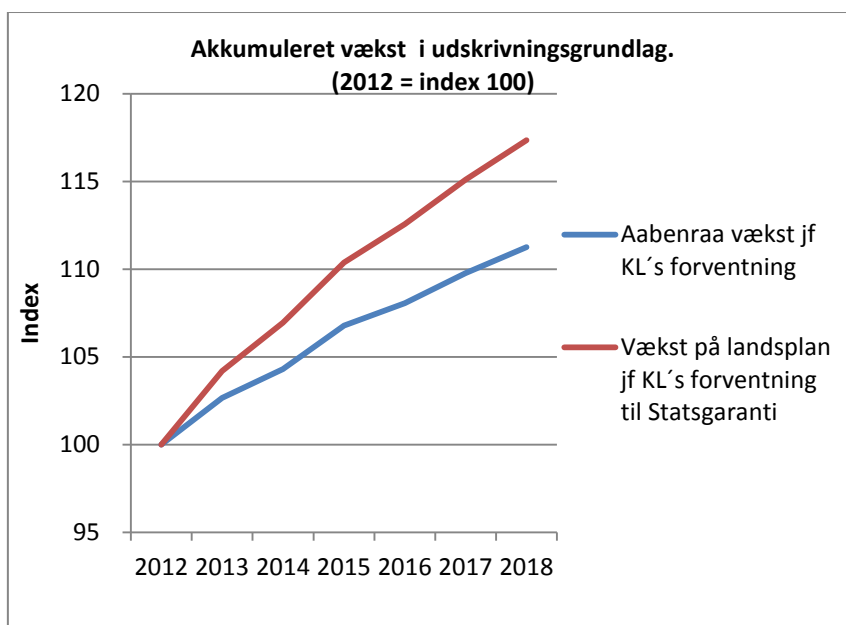
I de følgende afsnit fokuseres der alene på skatteudskrivningsgrundlaget og dermed udelades afledte konsekvenser på generelle tilskud og udligning.

Udviklingen i det realiserede udskrivningsgrundlag efter 2008 (det, som Aabenraa Kommune ville have fået, hvis der var valgt selvbudgettering) har ligget under udviklingen på landsplan:



Kilde: KSM tabel 8.2

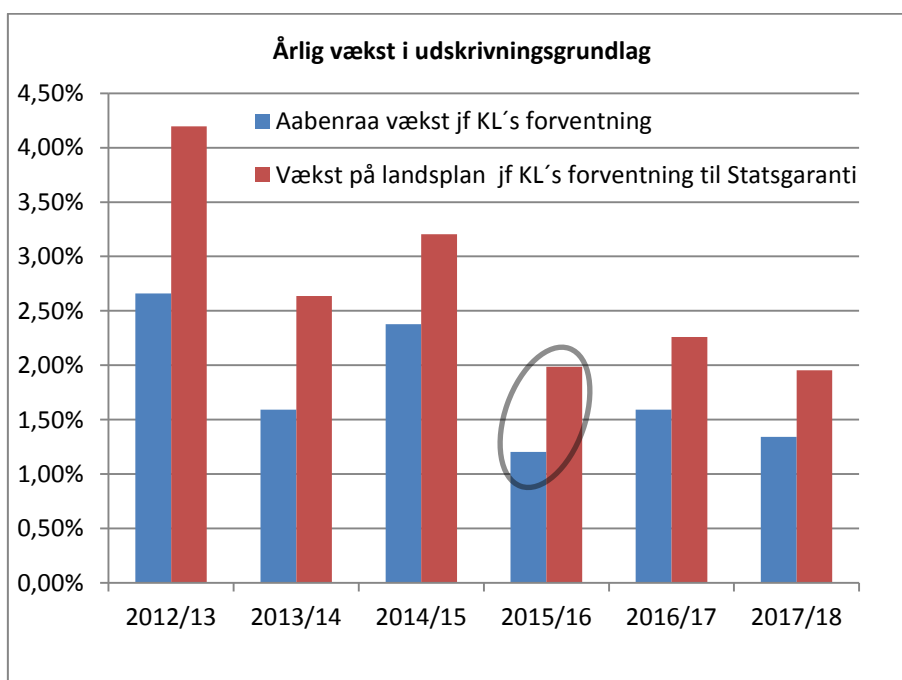
Med valget af statsgaranti får Aabenraa Kommune skatteindtægter svarende til, at væksten de tre år forud for budgetåret svarer til væksten på landsplan, hvilket de senere år ikke har været tilfældet. I en situation hvor befolkningstallet falder, er statsgarantiens "fastlåste" befolkningstal yderligere en fordel for kommunen, idet kommunen ved selvbudgettering efterreguleres i forhold til det faktiske befolkningstal.



Kilde: Egen bearbejdning af tal fra KL's budgetmodel for skatter og tilskud

Det fremgår herover, at Aabenraa Kommunes udskrivningsgrundlag år for år stiger mindre end det forventede landsgennemsnit, der ligger til grund for statsgarantien.

Den viste udvikling er baseret på disse forventninger til årlige vækstrater:



Kilde: Egen bearbejdning af tal fra KL's budgetmodel for skatter og tilskud

Det realiserede udskrivningsgrundlag for 2012 ligger til grund for det statsgaranterede udskrivningsgrundlag, som svarer til budgetforslag 2015. Havde Aabenraa Kommune i budgetår 2012 valgt selvbudgettering, ville kommunen have modtaget 82mio. kr. for meget i indkomstskat. Til gengæld ville der være en efterbetaling i form af øgede til-

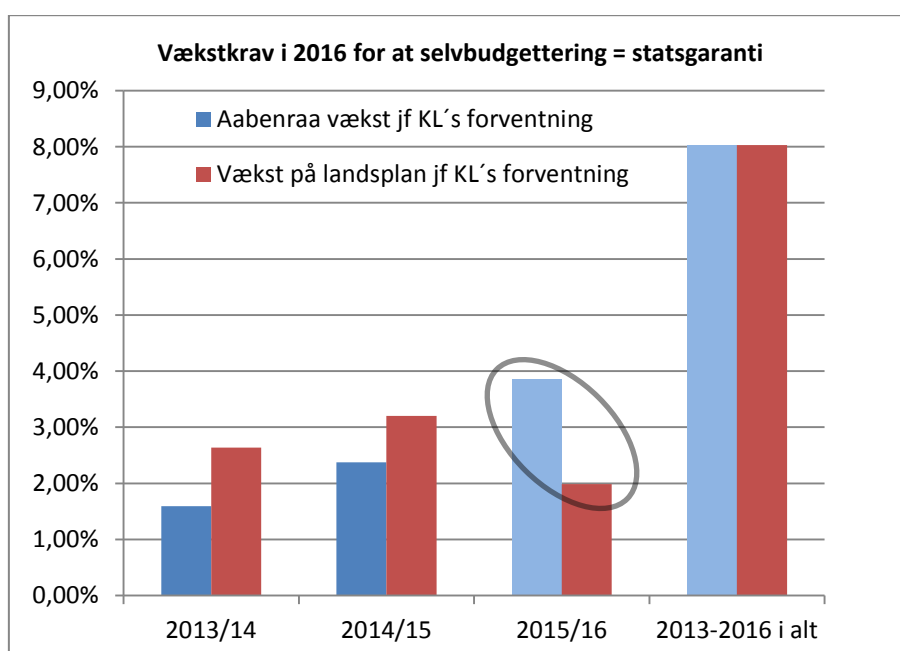
skud på 56 mio. kr. Samlet set ville det have været en netto-efterregning i 2015 på ca. 26 mio. kr., så statsgarantien var det rigtige valg i 2012.

Jf. KL's beregninger af udviklingen i udskrivningsgrundlaget, forventes udskrivningsgrundlaget for 2013 at ligge 548 mio. kr. lavere end det statsgaranterede grundlag i 2013.

En forudsætning for at selvbudgettering vil være et attraktivt alternativ til valg af statsgarantien er enten, at der realiseres en lokal vækst i udskrivningsgrundlaget, der overstiger forventningerne til væksten på landsplan, eller at befolkningstallet øges i forhold til det, der ligger til grund for statsgarantien

Når statsgarantien beregnes på baggrund af væksten i en 3-årig periode, (f.eks. anvendes det realiserede udskrivningsgrundlag for 2013 som afsæt til statsgarantien i 2016), så indebærer det, at indenfor den 3-årige periode skal væksten i Aabenraa Kommune mindst svare til væksten på landsplan. Idet der fra 2013-14 og fra 2014-15 forventes, at væksten i Aabenraa Kommune ligger under væksten på landsplan, skal væksten i Aabenraa Kommune derfor ligge **over** væksten på landsplan fra 2015-16 for at det selvbudgetterede udskrivningsgrundlag i 2016 kommer på niveau med det statsgaranterede.

Det kan illustreres således:



Kilde: Egen bearbejdning af tal fra KL's budgetmodel for skatter og tilskud

Hvis det forudsættes, at væksten i perioden 2013-2016 er ens (de to søjler til højre er lige høje), vil det selvbudgetterede udskrivningsgrundlag svare til det statsgaranterede. I figuren forudsættes det, at KL's forventninger om den lokale udvikling i udskrivningsgrundlaget fra 2013 til 2015 holder stik – hvilket er en rimelig antagelse vurderet ud fra befolkningstallet. Under disse forudsætninger er kravet således, at væksten i Aabenraa Kommune fra 2015-2016 skal ligge **markant over** (med 1,88 procentpoint svarende til næsten en fordobling) ift. KL's forventninger til væksten på landsplan.

*Det må på baggrund heraf forventes, at den lokale vækst i Aabenraa Kommune skal være større end væksten på landsplan igennem flere på hinanden følgende år, førend det bliver attraktivt at selvbudgettere udskrivningsgrundlaget.*

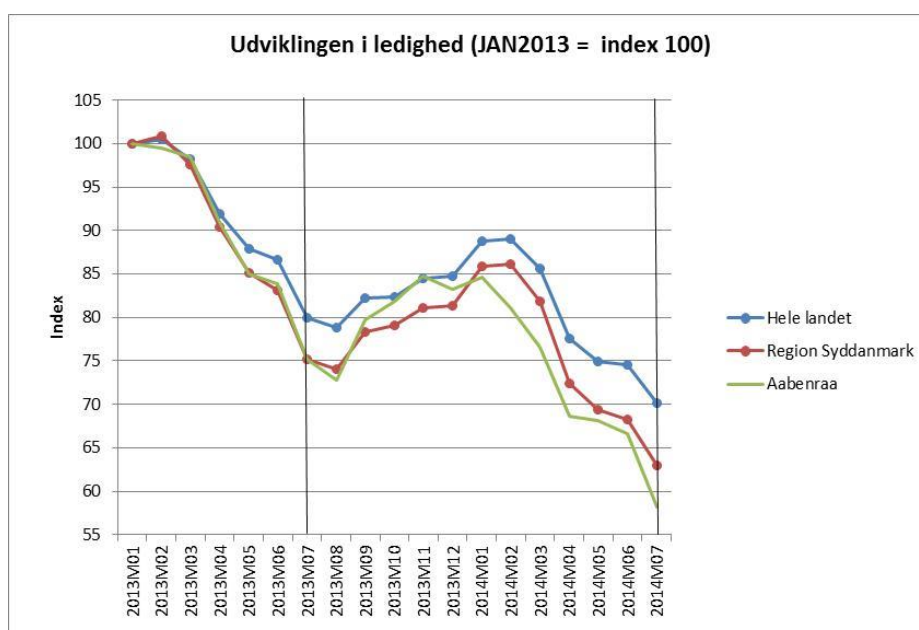
Udviklingen i borgernes gennemsnitsindkomst har betydning for udskrivningsgrundlaget, men Aabenraa Kommune bliver dog - i kraft af kategoriseringen som vanskeligt

stillet kommune - udlignet med knap 90 % af en sådan stigning i skatteindtægterne via de generelle tilskud. Som tommelfingerregel kan der regnes med, at kommunens økonomiske situation i runde tal ændres med 2½% af ændringen i udskrivningsgrundlaget. Dvs. for hver million kr. ekstra i udskrivningsgrundlag påvirkes kommunens økonomi positivt med ca. 25.000 kr.

Udviklingen i borgernes gennemsnitsindkomst er påvirket af en række faktorer. Her har især den lokale ledighed og beskæftigelse betydning.

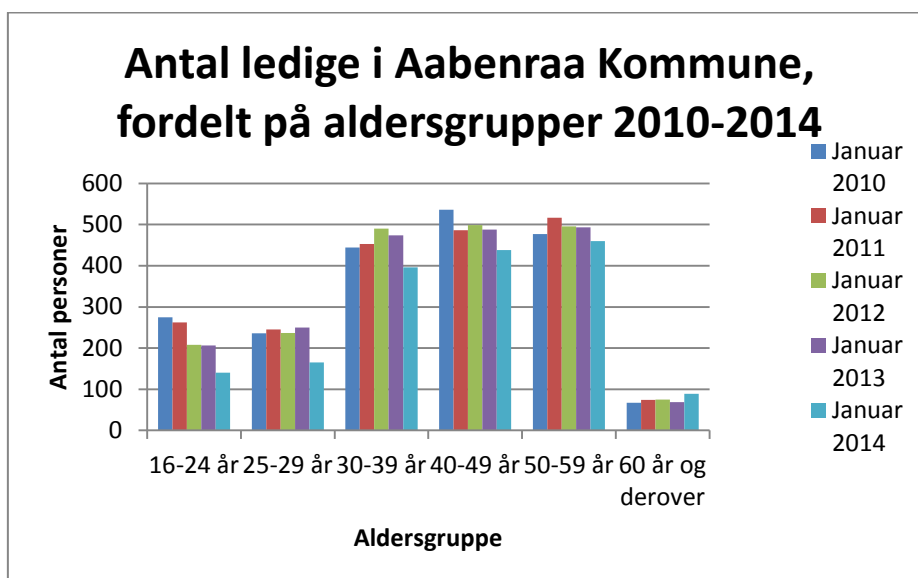
## Udviklingen i ledigheden

Nedenstående graf viser udviklingen i ledigheden. Udviklingen i antal ledige i Aabenraa Kommune følger udviklingen på landsplan og i Region Syddanmark – og iflg. de nyeste statistiske tal ligger Aabenraa lidt under Region Syddanmark som helhed og noget under landsgennemsnittet.



Kilde: Danmarks Statistik (AUF02)

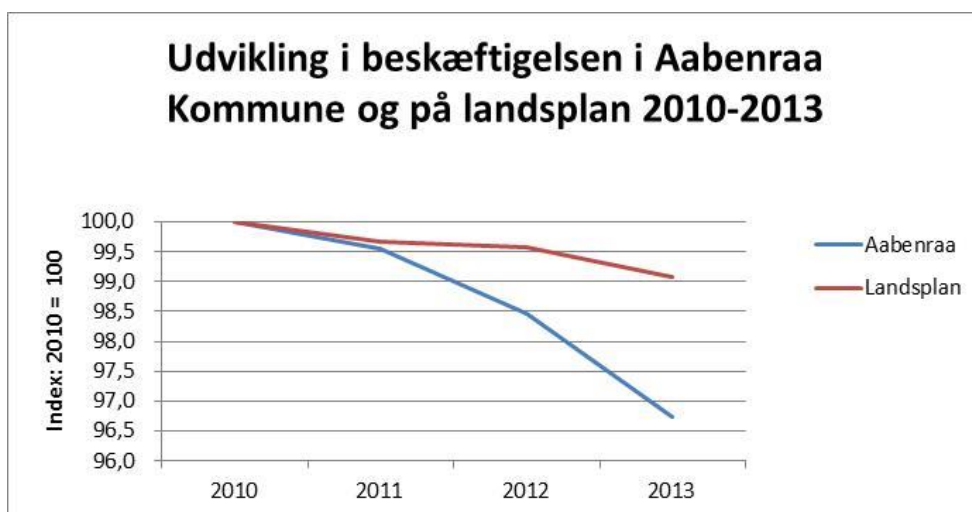
I løbet af de seneste 12 måneders statistikperiode (fra juli 2013 til juli 2014 – mellem de lodrette streger i figuren herover) er der sket et fald i ledigheden på 332 personer. Udviklingen i Aabenraa Kommune er på knap 23% og overstiger faldet i Region Syddanmark (et fald på godt 10%) og i hele landet (et fald på godt 16%), så udviklingen i Aabenraa Kommune synes at være på rette vej. Målt i antal ledige er faldet størst i aldersgruppen 25-29 år.



Kilde: Danmarks Statistik (AUF01)

#### Udviklingen i beskæftigelsen

Som det fremgår af figuren herunder, så udvikler beskæftigelsen i Aabenraa Kommune sig mindre gunstigt end i resten af landet. En dårligere udvikling i beskæftigelsen lokalt i forhold til udviklingen på landsplan trækker det selvbudgetterede udskrivningsgrundlag i nedadgående retning.



Kilde: Danmarks Statistik (RASA11), egen bearbejdning

Da det statsgaranterede udskrivningsgrundlag fastsættes på grundlag af tendenserne på landsplan, indikerer udviklingen i beskæftigelsen et valg af statsgarantien også i 2015.

#### Befolkningstallet i Aabenraa Kommune

De generelle tilskud bliver blandt andet fordelt til kommunerne efter befolkningstallet pr. **1. januar 2015**.

Hvis det statsgaranterede udskrivningsgrundlag vælges, fastsættes befolkningstallet ud fra statens skøn over Aabenraa Kommunes befolkningstal.

Fra statens side er der skønnet et befolkningstal pr. 1. januar 2015 på **58.878 personer**. Tallet er baseret på Danmarks Statistiks prognose fra maj 2014, hvori der forventes et befolkningstal på **58.726** indbyggere. Hertil skal lægges antallet af borgere, som bor i en anden kommune, hvor Aabenraa Kommune refunderer forsørgelsesudgif-

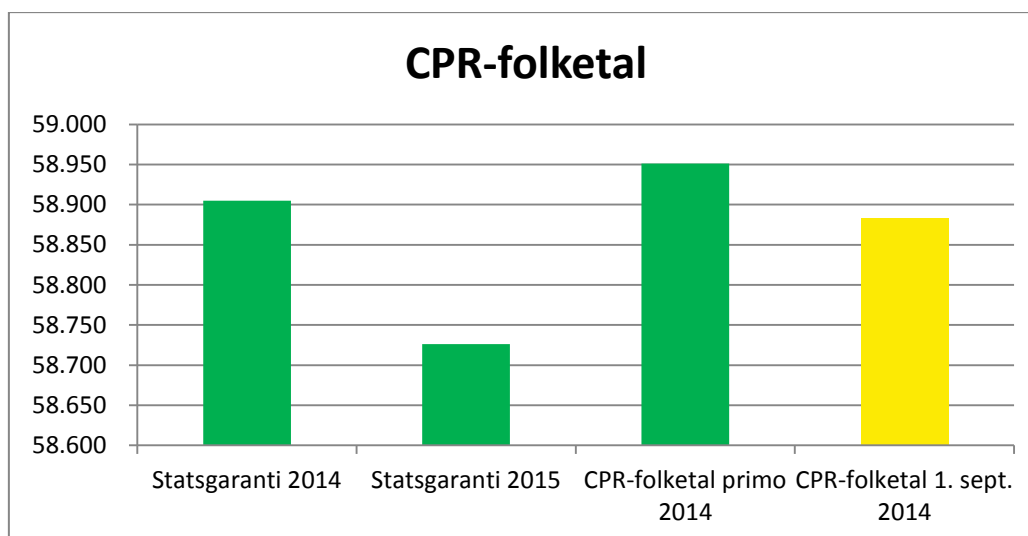
terne (det såkaldte betalingskommunefolketal). Aabenraa Kommune har pr. 1. januar 2014 et plus på 152 borgere i forhold til det registrerede CPR-folketal. Danmarks Statistik's prognose indeholder ikke disse ekstra borgere.

Aabenraa Kommunes aktuelle befolkningstal var den 1. september 2014 på **58.883**. For at sammenligne det med statsgarantiens befolkningstal, skal der tillægges de 152 betalingskommunepersoner, hvorved det aktuelle betalingskommunefolketal bliver 59.035, altså 157 personer over det statsgaranterede befolkningstal pr. 1. januar 2015.

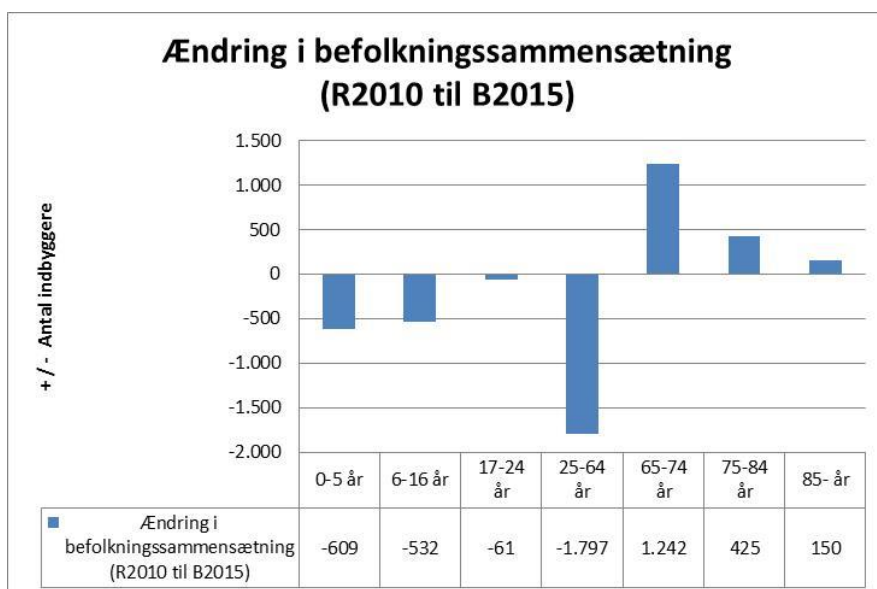
## Aabenraa Kommunes befolkningstal

	2014	2015	2016	2017	2018
Primo 2014	58.951				
1. September 2014	58.883				
Danmarks statistik, prognose maj 2014 (statsgaranti 2015)		58.726	58.512	58.333	58.179
Egen prognose, efteråret 2012	59.226	59.185	59.172	59.137	59.128

Anm.: CPR-folketal



Befolkningstallet pr. 1. september er påvirket af, at en del unge fraflytter kommunen for at studere i universitetsbyerne. På trods af dette faldt befolkningstallet i 2013 med yderligere 73 personer i perioden 1. september til 31. december 2013. Det kan således ikke udelukkes, at befolkningstallet pr. 1. januar 2015 vil være nærmere det, som ligger til grund for statsgarantien for 2015.



Kilde: ØIM's betalingskommunefolketal til tilskudsberegning

Figuren herover viser et markant fald i befolkningstallet i den erhvervsaktive aldersgruppe (25-64 år) og en markant stigning i den andel af befolkningen, der har forladt arbejdsmarkedet (de 65+ årige). Ovenstående forskydning har en negativ effekt på væksten i Aabenraa Kommunes udskrivningsgrundlag, idet den gennemsnitlige indkomst for en erhvervsaktiv borger er en del højere end for en 65+-årig borger.

### *Befolkningstallets betydning for indtægterne*

Med afsæt i Danmarks Statistiks befolkningsprognose forventes Aabenraa Kommunes selvbudgetterede udskrivningsgrundlag i 2015, at udgøre 8.188 mio. kr., hvilket er 362 mio. kr. under det statsgaranterede udskrivningsgrundlag på 8.550 mio. kr., der på nuværende tidspunkt ligger til grund for budgetforslag 2015.

Tages der afsæt i det lavere selvbudgetterede udskrivningsgrundlag – og i et befolkningstal svarende til det, der er forudsat i statsgarantien - viser en beregning af indtægterne fra skat, generelle tilskud og udligning en mindreindtægt på netto 10,7 mio. kr. såfremt der vælges selvbudgettering i 2015.

Som omtalt ovenfor ligger det faktiske indbyggertal p.t. over det, der ligger til grund for statsgarantien. Det medfører, at det er relevant at regne på scenarier for selvbudgettering, idet øgede indtægter fra tilskud og udligning kan opveje for manglende skatteindtægter som følge af de lokalt lave vækstrater.

Såfremt Aabenraa Kommune vælger selvbudgettering, skal der - med afsæt i prognoser, tendenser eller en politisk beslutning - fastlægges et befolkningstal, som har konsekvenser for tilskuds- og udligningsbeløbene. Derudover skal der forudsættes hvilket udskrivningsgrundlag kommunens borgere forventes at få. Her har bl.a. sammensætningen af befolkningen betydning.

Budgetafdelingen har udarbejdet 3 eksempler for selvbudgettering i 2015:

1. Baseret på et forventet betalingskommunefolketal på 58.962 primo 2015. Det tager afsæt i det indbyggertal, der er aktuelt primo september 2014 (et betalingskommunefolketal på 59.035) korrigeret for den befolkningsafgang, der blev realiseret i perioden 1. september 2013 til 31. december 2013 (73 personer) idet tendensen antages at fortsætte.

Beregningerne er baseret på statsgarantiens forudsætning om fordeling på aldersgrupper (hvilket jf. ovenstående figur er en usikker forudsætning). Beregningerne viser, at de samlede indtægter fra skatter, tilskud og udligning er **ca.**



## **5,9 mio. kr. dårligere end statsgarantien.**

2. En beregning, hvor ovenstående betalingskommunefolketal er øget til 59.012 (yderligere 50 indbyggere).

Beregningerne er ligeledes baseret på statsgarantiens forudsætning om fordeling på aldersgrupper. Beregningerne viser, at de samlede indtægter fra skatter, tilskud og udligning i dette eksempel er **ca. 3,1 mio. kr. dårligere end statsgarantien.**

3. En beregning, hvor betalingskommunefolketal i eksempel 1 er reduceret til 58.912 (et fald på 50 indbyggere).

Beregningerne er ligeledes baseret på statsgarantiens forudsætning om fordeling på aldersgrupper. Beregningerne viser at de samlede indtægter fra skatter, tilskud og udligning i dette eksempel er **ca. 8,7 mio. kr. dårligere end statsgarantien.**

På baggrund af de tre eksempler tyder det på at yderligere 50 indbyggere netto bidrager med ca. 2,8 mio. kr. Dermed skal der mere end 100 indbyggere yderligere ift. det, der kan forventes på baggrund af det aktuelle befolkningstal – bare for at et selvbudgetteret udskrivningsgrundlag giver det samme provenu som statsgarantien.

Et valg af selvbudgettering er behæftet med en risiko for, at såvel indbyggertal som borgernes indkomstforhold ikke udvikler sig som forventet. Ud fra det foreliggende materiale – herunder de seneste års faktiske udvikling i Aabenraa Kommune i forhold til udviklingen på landsplan - vurderes sandsynligheden for, at en ændring af forudsætningerne medfører en yderligere forbedring, at være beskedent.

Derimod vurderes der at være en reel risiko for, at realiteterne ikke lever op til forudsætningerne – f.eks. en forskydning i retning af flere ældre skatteborgere med en gennemsnitlig lavere indkomst end i den erhvervsaktive gruppe. Det kan medføre en negativ efterregulering i 2018.

For at Aabenraa Kommune skal påtage sig en sådan risiko, bør selvbudgettering give et provenu, som er så meget større end det statsgaranterede, at der er plads til en mindre gunstig udvikling. Det er ikke tilfældet i nogle af eksemplerne for ovenfor.

En sikkerhedsmargin bør have en vis størrelse. På side 4 er omtalt at efterreguleringen i 2015 hvis kommunen havde valgt selvbudgettering i 2012 udgør et nettotab på 26 mio. kr. ift. provenuet ved valg af statsgaranti.

Skal selvbudgettering bidrage med en budgetvirkning på blot ca. 5 mio. kr. udover statsgarantien, kræver det minimum 200 indbyggere mere end det, der forudsættes i statsgarantien – forudsat de yderligere indbyggere fordeler sig som de nuværende. Der er ikke umiddelbart noget der tyder på, at der kan realiseres en så positiv udvikling.

Ovenstående peger således i retning af valg af statsgaranti for budgetår 2015.