



**Staben
Økonomi**

Rådhuset
Ramsherred 5
5700 Svendborg

Valg af budgetteringsprincip for 2025

Indledning

Notatet er en uddybning af de forudsætninger, som ligger bag indstillingen til Kommunalbestyrelsen om valget mellem det statsgaranterede grundlag eller selvbudgettering i 2025 mht.

24. september 2024

- Udskrivningsgrundlag for indkomstskat
- Kommunens indbyggertal
- Udskrivningsgrundlaget for kirkeskat

Sagsid. 23/22873
Ref. DORMIN

Ved vurderingen af hvad der vil være det mest fordelagtige valg for kommunen tages der udgangspunkt i et skøn over udviklingen for ovennævnte parametre på såvel lokalt plan som på landsplan, hvor sidstnævnte traditionelt tillægges større betydning på grund af de udligningsmæssige konsekvenser.

Regeringens seneste skøn over udviklingen i dansk økonomi fremgår af Økonomisk Redegørelse fra august 2024. Heri er der også et skøn over udvikling i kommunernes skattegrundlag. Disse skøn indgår i den seneste udgave af KL's skatte- og tilskudsmodel fra sept. 2024.

Sammenfatning

Den beregnede gevinst for Svendborg Kommune ved valg af selvbudgettering i 2025 skønnes jf. prognosen fra KL at udgøre 22,6 mio. kr. i forhold til valg af statsgaranti (incl. den forventede efterregulering i 2028). Det skal understreges, at prognosen bygger på en række forudsætninger, hvorfor der er risiko forbundet med valg af selvbudgettering jf. afsnit nedenfor.

Selv hvis forudsætningerne holder, vil kommunens nettogevinst dog blive mindre, afhængig af hvor mange andre kommuner, der vælger selvbudgettering for 2025, idet summen af gevinsten ved selvbudgettering i de enkelte kommuner indgår i opgørelsen af bloktilskuddet for 2028. På nuværende tidspunkt kan der ikke foretages et skøn over størrelsen af den samlede modregning i bloktilskuddet for 2028, da antallet af kommuner, som vælger selvbudgettering, ikke kendes endnu.

I Økonomisk Redegørelse er det skønnet, at udskrivningsgrundlaget for 2025 på landsplan vil vokse med ekstra 14 mia. kr. i forhold til det skøn, som lå til grund for udmeldingen af statsgarantien for 2025.

Udviklingen i udskrivningsgrundlaget på landsplan er den faktor, som har størst effekt på beregningen af den potentielle gevinst ved selvbudgettering. Følsomhedsberegningerne viser, at hvis væksten i udskrivningsgrundlaget på landsplan bliver 1 procentpoint lavere end det nyeste skøn, vil Svendborg Kommunes potentielle gevinst ved selvbudgettering blive forvandlet til et tab på 7,5 mio. kr.



cittaslow - Svendborg

Åbningstider

Mandag-onsdag	9.00-15.00
Torsdag	10.00-16.30
Freitag	9.00-14.00



Den økonomiske risiko ved valg selvbudgettering for 2025 bør vurderes ud fra det faktum, at Svendborg Kommune er en af de kommuner, som har den laveste likviditet i landet. Kassebeholdningen sætter således en grænse for hvor stor en økonomisk risiko kommunen bør påtage sig.

Der er på nuværende tidspunkt usikkerhed om hvor mange af landets kommuner, der ender med at vælge selvbudgettering for 2025. Hvis der er et større antal kommuner, der vælger selvbudgettering, kan dette isoleret set pege i retning af, at Svendborg Kommune også bør vælge selvbudgettering. Dette skyldes det forhold, at jo flere kommuner, der vurderer at selvbudgettering vil være fordelagtigt, tyder på, at dette rent faktisk også vil være tilfældet. Desuden vil Svendborg Kommune ved valg af selvbudgettering bevare muligheden for at få del i de forventede ekstra skatteindtægter, og disse ekstra indtægter helt eller delvist kan modsvare kommunens andel af den forventede reduktion i bloktilskuddet for 2028.

På den baggrund er den samlede vurdering, at Svendborg Kommune bør vælge selvbudgettering for 2025.

Såfremt der vælges selvbudgettering, bør dette valg foretages i bevidsthed om at der knytter sig usikkerhed om det endelige udfald. Direktionen anbefaler derfor, at man i de kommende års budgetlægning ikke finansierer udgifter (drift eller anlæg) med det forventede provenu far selvbudgettering førend der er sikkerhed for at provenuet kommer.

Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering

Ved statsgaranti for 2025 er kommunen sikret de indtægter fra skatter, tilskud og udligning, som fremgår af jf. Sundheds- og Indenrigsministeriets tilskudsmeddelelse pr. 1. juli 2024. Ved valg af statsgaranti vil indtægterne ikke blive efterreguleret i forhold til de faktiske realiserede skatter i 2024 og folketallet pr. 1.1.2024. Der vil dog i løbet af 2025 blive foretaget en midtvejsregulering af det generelle bloktilskud.

Statsgarantien beror på statens vurdering af udskrivningsgrundlag, grundværdier, folketal samt beregnet udgiftsbehov i Svendborg Kommune. Udskrivningsgrundlaget beregnes ud fra en fremskrivning med en fast procentsats af det korrigerede skattegrundlag for 2022. Tilskud beregnes ud fra et fastsat folketal pr. 1.1.2025. Herudover indgår statens skøn for de tilsvarende parametre for landet som helhed. Vurderingen beror på Regeringens Økonomiske Redegørelse fra maj 2022.

Ved valg af selvbudgettering skønner kommunen selv sine indtægter og modtager foreløbige skatter samt tilskuds- og udligningsbeløb for 2025. Der foretages en efterregulering i 2028, når de faktiske tal vedr. udskrivningsgrundlag, drifts- og anlægsudgifter samt folketal og sociale kriterier for såvel Svendborg som hele landet er endeligt opgjort.

Efterreguleringen for 2025 opgøres endeligt i maj 2027 og afregnes i de tre første måneder af 2028. Hvis der bliver tale om et mindreprovenu i forhold til statsgarantien, skal beløbet forrentes og tilbagebetales til Staten.

Det samlede provenu eller tab for de selvbudgetterende kommuner i 2025 indgår i beregningen af kommunernes bloktilskud for 2028. Bloktilskuddet til kommunerne i 2028 forhøjes eller reduceres med summen af resultatet for af selvbudgetteringen i kommunerne.



Nettoprovenu ved valg statsgaranti og selvbudgettering i 2025

KL's opdaterede skatte- og tilskudsmodel fra september 2024 viser følgende forventede nettoprovenu ved valg af hhv. statsgaranteret grundlag og selvbudgetteringsgrundlag i 2025:

Tabel 1 Skønnet nettoprovenu ved valg af selvbudgettering

(Mio. kr.)	Selv- budgettering	Stats- garanti	Forskel
Indkomstskatteprovenu ved 26,3 pct.	3.042,6	3.048,3	-5,7
Tilskud og udligning	1.557,4	1.565,1	-7,7
Skøn over efterregulering i 2028	36,1	0,0	36,1
I alt incl. efterreguleringer	4.636,1	4.613,5	22,6

Med de givne forudsætninger i KL's skatte- og tilskudsmodel sept. 2024, forventes valg af selvbudgettering for 2025 at medføre en samlet gevinst for kommunen på 22,6 mio. kr. i forhold til valg af statsgaranti. Valg af selvbudgettering vil umiddelbart medføre en mindre indtægt på 13,4 mio. kr. fra skatter og tilskud/udligning, mens den beregnede efterregulering udgør 36,1 mio. kr. (den endelige efterregulering for 2025 afregnes i de tre første måneder af 2028).

Valg af selvbudgettering indebærer ikke, at kommunen vil være tvunget til at budgettere med ovennævnte beløb for 2025. Der kan f.eks. budgetteres med et forventet indbyggertal og et skattegrundlag svarende til det udmeldte statsgarantigrundlag. Kommunen vil dermed for 2025 få de indtægter, som er anført i tabel 1 under "statsgaranti". Ved beregningen af efterreguleringen vil det dog være de faktiske tal for hhv. indbyggertal og skattegrundlag, som vil indgå i beregningen af udligningsbeløbene. Der vil dermed ske en modregning af "forskelsbeløbet" i efterreguleringen til kommunen.

Forudsætninger

Størrelsen af et eventuelt provenu ved selvbudgettering afhænger primært af forskelle i forhold til statsgarantien vedrørende:

- Befolkningsudviklingen
- Væksten i skattegrundlaget i Svendborg Kommune samt på landsplan

Den reelle befolkningsudvikling og væksten i skattegrundlaget i 2025 kendes ikke på nuværende tidspunkt og må derfor baseres på en prognose. Prognosens resultat viser den forventede merindtægt ved at selvbudgettere fremfor at vælge statsgarantien.

I de følgende afsnit gennemgås de faktorer, der har betydning for valget mellem statsgaranti eller selvbudgettering.

Befolkningsudviklingen

Antal indbyggere pr. 1.1. i det aktuelle budgetår har med udligningsreformen fået større betydning, idet den mellemkommunale udligning nu foretages ud



fra hhv. beskatningsgrundlag pr. indbygger og udgiftsbehov pr. indbygger og bloktilskuddet fordeles også ud fra antal indbyggere.

Ved beregningen af udligningsbehovet for 2025 anvendes indbyggertallet pr. 1. januar 2025 i Svendborg Kommune. Afvigelser mellem faktiske indbyggertal og det indbyggertal, som ligger til grund for statsgaranti-grundlaget, kan således have betydning for valget mellem statsgaranti eller selvbudgettering.

Pr. 1.1.2024 var indbyggertallet i Svendborg Kommune 59.727. Det aktuelle indbyggertal i Svendborg Kommune er 59.835¹. Bedømt ud fra udviklingen i de første 9 måneder af 2024 ser det ud til, at indbyggertallet vil fortsætte med at stige i resten af 2024. Det skønnes på den baggrund, at befolkningen i Svendborg Kommune vil vokse med yderligere 40 personer, således at indbyggertallet pr. 1.1.2025 vil være 59.875. Statsgarantigrundlaget er baseret på et indbyggertal på 60.058. Der forventes således en forskel på minus 183 personer i forhold til forudsætningen i statsgarantien.

Det forventede indbyggertal pr. 1.1.2025 taler isoleret set imod valg af selvbudgettering.

Udskrivningsgrundlaget

Oversigten i det foregående afsnit over de økonomiske konsekvenser ved valg af hhv. statsgaranteret grundlag eller selvbudgettering for 2025 bygger bl.a. på en vurdering af væksten i udskrivningsgrundlaget.

Udskrivningsgrundlaget for 2025 er således vurderet med udgangspunkt i *det korrigerede skattegrundlag for 2022* og derefter fremskrevet med KL's seneste skøn over væksten i perioden 2022-2025:

Tabel 2 Forventet vækst i udskrivningsgrundlag fra 2022 til 2025

Vækst i pct.	Skøn for Svendborg (juli)	Skøn for Svendborg (sept.)	Skøn for hele landet (juli)	Skøn for hele landet (sept.)
	11,0	13,9	13,9	15,1

Af ovenstående ses, at KL i den opdaterede skatte- og tilskudsmodel fra sept. 2024 forventer en større vækst i det kommunale udskrivningsgrundlag fra 2022 til 2025 på landsplan sammenlignet med KL's tilskudsmodel fra juli 2024. Udskrivningsgrundlaget på landsplan fra 2022 til 2025 forventes nu at vokse med 15,1 pct. Dette er en stigning på 1,2 procentpoint sammenlignet med skønnet fra juli 2024. Væksten i det lokale skattegrundlag forventes til sammenligning at være på 13,9 pct. mod tidligere 11,0 pct.

Statsgarantigrundlaget for 2025 er til sammenligning baseret på en fremskrivning af *det korrigerede skattegrundlag for 2022* med 14,6 procent.

To modsatrettede forhold har betydning for valget mellem statsgaranti og selvbudgettering. 1) Skattegrundlaget på landsplan forventes at vokse mere

¹ Opgjort pr. 15. sept. 2024



end det, som udmeldingen af statsgarantien bygger på, hvilket peger i retning af valg af selvbudgettering. Dette skyldes, at bloktilskuddet for 2025 ligger fast, hvilket vil sige at stigende skattegrundlag vil medføre øgede indtægter for kommunen. 2) Svendborgs skattegrundlag vil jf. den opdaterede model udvikle sig mere positivt - set i forhold til forventningen på tidspunktet for udmeldingen af statsgarantien - end skattegrundlaget på landsplan. Dette vil alt andet lige betyde, at Svendborg vil få færre indtægter fra udligningen af forskelle i beskatningsgrundlaget.

Da udviklingen i skattegrundlaget på landsplan har større økonomisk effekt end udviklingen i det lokale skattegrundlag, peger dette på at valg af selvbudgettering vil være fordelagtigt for kommunen.

Den forventede udvikling i kommunens udskrivningsgrundlag og den forventede udvikling i udskrivningsgrundlaget på landsplan peger isoleret set i retning af at kommunen bør vælge selvbudgettering for 2025.

Risikoen ved selvbudgettering

KL's opdaterede skatte- og tilskudsmodel fra sept. 2024 viser, at Svendborg Kommune ved at vælge selvbudgettering for 2025 vil kunne opnå en potentiel samlet gevinst på 22,6 mio. kr. i forhold til valg af statsgaranti.

Hvis forudsætningerne vedrørende udviklingen i hhv. udskrivningsgrundlaget og indbyggertallet, såvel lokalt som på landsplan, ikke viser sig at holde stik, vil den beregnede gevinst ved valg af selvbudgettering afvige fra ovennævnte tal afhængig af til hvilken side tallene afviger.

I det følgende vil der blive fokuseret på risikoen ved en negativ afvigelse i hhv. indbyggertallet og udskrivningsgrundlaget, da gevinsten ved selvbudgettering vil stige ved hhv. et større indbyggertal og et voksende udskrivningsgrundlag i forhold til de ovennævnte forudsætninger.

Nedenstående følsomhedsberegninger viser faldet i den beregnede gevinst på 22,6 mio. kr. ved forskellige scenarier.

Følsomhedsberegninger:

Der kan være afvigelser i hhv. det lokale indbyggertal og indbyggertallet på landsplan.

Hvis indbyggertallet pr. 1.1.2025 i Svendborg Kommune afviger fra det indlagte skøn på 59.875, vil det påvirke indtægterne fra hhv. bloktilskud og mellemkommunal udligning. Det samme gør sig gældende hvis befolkningstallet på landsplan afviger fra forudsætningerne for statsgarantien. Den økonomiske effekt af afvigelser i folketallet pr. 1.1.2025 fremgår af tabel 3.

Tabel 3 Effekt af ændring i befolkningstal

Forudsætning	Lavere gevinst ved selvbudgettering mio. kr.
50 færre indbyggere lokalt	2,4
0,1 pct. flere indbyggere i DK	2,7



På samme måde kan forudsætningerne om væksten i udskrivningsgrundlaget hhv. lokalt som på landsplan afvige fra de skøn, som ligger til grund for beregningen af gevinsten ved selvbudgettering.

Tabel 4 Effekt af ændring i udskrivningsgrundlag

Forudsætning	Lavere gevinst ved selvbudgettering mio. kr.
Vækst 1 procentpoint lavere lokalt	2,9
Væst 1 procentpoint lavere i DK	30,1
Væst 1 procentpoint lavere i DK og 1 procentpoint lavere lokalt	33,0

Hvis udskrivningsgrundlaget på landsplan i 2025 bliver 1 procentpoint mindre end forudsat, vil den potentielle gevinst ved selvbudgettering falde med 30,1 mio. kr. Hvis det lokale udskrivningsgrundlag tillige udvikler sig med 1 procentpoint mindre, vil gevinsten falde med yderligere 1,9 mio. kr. I begge situationer vil kommunen tabe på valg af selvbudgettering for 2025.

Det ses således, at den største risiko ved at vælge selvbudgettering knytter sig til skønnet over væksten i udskrivningsgrundlaget på landsplan. Effekten af ændringerne i hhv. indbyggertal og udviklingen i det lokale udskrivningsgrundlag er relativt beskeden og der skal således ske relativt store ændringer i disse parametre for at påvirke valget mellem selvbudgettering og statsgaranti.

Budgetteringsprincip for kirkeskat

Svendborg Kommunes valg mellem statsgaranti eller selvbudgettering påvirker kirkeskatten på den måde, at kommunens valg automatisk binder valget af udskrivningsgrundlag for kirkeskatten.

Det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for kirkeskat opgøres på samme måde som udskrivningsgrundlaget for kommunal indkomstskat med den undtagelse, at det kun er udskrivningsgrundlaget for medlemmer af Folkekirken (ca. 79 pct. af skatteyderne i kommunen), der medregnes.

Selvbudgetteringsalternativet vurderes ud fra de samme vækstrater, som der skønnes for udskrivningsgrundlaget for indkomstskatten, med den supplerende forudsætning, at medlemstallet i folkekirken udviser en svagt faldende tendens.

Resultat af tidligere valg

Svendborg Kommune har i perioden 2010-2023 hvert år valgt statsgaranti medens der blev valgt selvbudgettering for 2024. Statsgarantien har været det sikre valg bedømt ud fra, at skattegrundlaget i Svendborg Kommune traditionelt set vokser mindre end skattegrundlaget på landsplan.



Perioden 2021-2023

For 2021-2023 ville valg af selvbudgettering dog kunne have givet en økonomisk gevinst for kommunen. Dette er et resultat af at der som følge af corona-epidemien i 2020 og 2021 var større usikkerhed end sædvanligt om udviklingen i økonomien. Staten udmeldte derfor for disse år relativt lave beløb for statsgarantigrundlaget set i forhold til udviklingen i samfundsøkonomien. Så da genopretningen af økonomien i Danmark efter nedlukningen i 2020 og 2021 foregik hurtigere end forventet, betød det, at de fleste kommuner i Danmark kunne have opnået en økonomisk fordel ved valg af selvbudgettering for 2021-2023.

2024:

For 2024 viser det nyeste skøn, at der ved selvbudgettering opnås merindtægter fra skatter og udligning på i alt 130,7 mio. kr. sammenlignet med provenuet ved valg af statsgaranti.

Da et stort antal af landets kommuner valgte selvbudgettering for 2024 forventes det, at det samlede bloktilskud for 2027 reduceres med 11,8 mia. kr. Svendborg Kommunes andel af reduktionen skønnes at udgøre 118,5 mio. kr. Den samlede nettogevinst ved valg af selvbudgettering for 2024 skønnes således at udgøre 12,2 mio. kr.

Generelt

Kommunerne kan dog ikke bruge resultaterne af tidligere års valg mellem selvbudgettering eller statsgaranti til at forudsige hvad der vil være mest fordelagtigt for det kommende budgetår. Det skyldes, at det endelige resultat afhænger af *den fremtidige udvikling* i hhv. indbyggertal og skattegrundlag i såvel den enkelte kommune som på landsplan, og at tallene i KL's skatte- og tilskudsmodel er en *prognose*, som bygger på en række forudsætninger. Så derfor er der altid en økonomisk risiko ved at vælge selvbudgettering i stedet for statsgaranti.

For 2025 er skønnet for skattegrundlaget på landsplan vokset med 14 mia. kr. i forhold til skønnet, der lå til grund for udmeldingen af statsgaranti-grundlaget. Dette forhold vil isoleret set pege i retning af at det for de fleste kommuner vil være en fordel at vælge selvbudgettering, fordi bloktilskuddet for 2025 er låst fast med tilskudsudmeldingen pr. 1.7.2024, medens skatteindtægterne ser ud til at blive større.

Selv hvis alle kommuner skulle vælge selvbudgettering for 2025 betyder dette dog ikke, at der vil være en økonomisk gevinst for alle kommuner. Dette skyldes, at summen af den enkelte kommunes gevinst/tab ved valg af selvbudgettering i stedet for statsgaranti for 2025 indgår i opgørelsen af bloktilskuddet for 2028 (jf. balanceprincippet, som går ud på, at bloktilskuddet til kommunerne skal sikre, at der for kommunerne under ét er balance mellem udgifter og indtægter). Så gevinsten for den enkelte kommune skal sammenlignes med kommunens andel af reduktionen i bloktilskuddet.