

Statsgaranteret udskrivningsgrundlag giver sikkerhed under krisen

Resumé

For 2013 har alle kommuner for første gang valgt at budgettere med det statsgaranterede udskrivningsgrundlag.

Siden 1996 har kommunerne haft mulighed for at budgettere med et statsgaranteret udskrivningsgrundlag. Det statsgaranterede udskrivningsgrundlag giver sikkerhed for den enkelte kommunes indtægter.

Kommunerne kan også vælge at budgettere med deres eget skøn over udskrivningsgrundlaget – selvbudgettering. Det giver mulighed for en gevinst for kommunen, hvis det faktiske udskrivningsgrundlag udvikler sig gunstigt, men det giver også risiko for et tab, hvis udviklingen går dårligere.

Frem til finanskrisen var det generelle billede, at mere end halvdelen af kommunerne valgte selvbudgettering. Men finanskrisen har betydet, at kommunerne har søgt over mod den økonomiske sikkerhed, der ligger i at vælge det statsgaranterede udskrivningsgrundlag.

Der er også tegn på, at kommunernes valg af budgetteringsgrundlag tidligere har været præget af konjunkturerne – dog med et par års forsinkelse. Når konjunkturerne går op, er der en tendens til, at en større andel af kommunerne et par år efter vælger selvbudgettering. Og det omvendte ses, når konjunkturerne går ned. Det mest markante eksempel er som nævnt udviklingen efter finanskrisen, hvor meget få kommuner har valgt selvbudgettering.

Indførelse af statsgaranti fra 1996

Med virkning fra 1996 blev der gennemført en finansieringsreform for kommunerne, som bestod i en udligningsreform og indførelse af mulighed for at vælge et statsgaranteret udskrivningsgrundlag.

Før 1996 skulle hver enkelt kommune i forbindelse med budgetlægningen selv skønne over sit udskrivningsgrundlag for budgetåret – svarende til den ordning, der i dag kaldes selvbudgettering.

Selvbudgetteringen består i, at kommunen i budgetåret får udbetalt et foreløbigt skatteprovenu beregnet på grundlag af det budgetterede udskrivningsgrundlag. I maj måned to år efter budgetåret opgøres den endelige kommuneskat for budgetåret på grundlag af det faktiske udskrivningsgrundlag for året. På det grundlag foretages en efterregulering, som består i

forskellen mellem den foreløbigt udbetalte kommuneskat og den endelige opgørelse af kommuneskatten.

Efterreguleringen kan være enten positiv eller negativ for den enkelte kommune og indebærer en vis usikkerhed i kommunens økonomi. Det skal i den forbindelse bemærkes, at efterreguleringen af skatten også medfører en efterregulering af udligningen.

Ved reformen med virkning fra 1996 blev den hidtidige ordning videreført, men som noget nyt blev der indført et alternativ – det statsgaranterede udskrivningsgrundlag. Fra 1996 har den enkelte kommune som led i budgetvedtagelsen således skullet vælge mellem selvbudgettering og statsgaranti.

Statsgarantien består i, at staten i juni i året før budgetåret udmelder et statsgaranteret udskrivningsgrundlag til den enkelte kommune. Hvis kommunen vælger at budgettere med det statsgaranterede udskrivningsgrundlag, får den i budgetåret udbetalt et skatteprovenu beregnet på dette grundlag, og der foretages ikke efterregulering heraf, uanset om det faktiske udskrivningsgrundlag viser sig at være større eller mindre end det statsgaranterede. For disse kommuner foretages der heller ikke efterregulering af udligningen.

Statsgarantien giver den enkelte kommune sikkerhed for sine indtægter, og staten bærer risikoen for eventuelle fejlskøn.

Hvordan beregnes statsgarantien?

Statsgarantien for et budgetår beregnes som en fremskrivning af den enkelte kommunes faktiske udskrivningsgrundlag for året tre år før budgetåret. Kommunens udskrivningsgrundlag fremskrives med en procent, der svarer til statens skøn over væksten i det gennemsnitlige kommunale udskrivningsgrundlag fra året tre år før budgetåret til budgetåret.

Eksempelvis er det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for 2013 beregnet på grundlag af den endelige opgørelse af den enkelte kommunes faktiske udskrivningsgrundlag for 2010, som forelå i maj 2012. På grundlag af statens konjunkturvurdering fra maj 2012 blev væksten i det kommunale udskrivningsgrundlag fra 2010 til 2013 skønnet til 10,8 pct. Statsgarantien for den enkelte kommune for 2013 blev beregnet som kommunens faktiske udskrivningsgrundlag for 2010 fremskrevet med 10,8 pct.

Det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for 2013 blev herefter udmeldt til kommunerne ultimo juni 2012 med henblik på, at kommunerne kunne inddrage det i deres budgetlægning for 2013.

I starten selvbudgetterede de fleste...

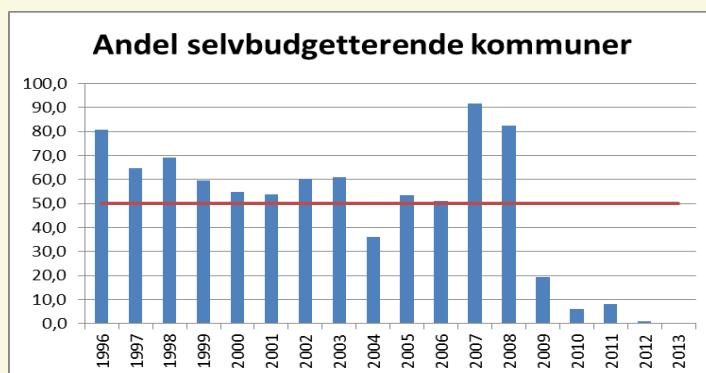
Der var ved indførelsen af det statsgaranterede udskrivningsgrundlag en vis skepsis over for ordningen. KL og en række borgmestre anså det som første skridt i retning af en afskaffelse af den kommunale skatteudskrivningsret.

I det første år valgte ca. 80 pct. af kommunerne selvbudgettering. I de følgende år faldt andelen noget, men det generelle billede frem til 2008 var, at over halvdelen af kommunerne valg-

te selvbudgettering. I perioden 1996-2008 var der kun et år – 2004 – hvor andelen af selvbudgetterende kommuner kom under 50 pct. Den hidtidige rekord kom i 2007, hvor mere end 90 pct. af kommunerne valgte selvbudgettering.

Figur 1

Den procentvise andel af kommunerne, der har valgt selvbudgettering



Finanskrisen ændrede mønstret

I sommeren 2008 slog finanskrisen igennem. Det medførte en generel usikkerhed om udviklingen i økonomien. Da kommunerne i efteråret 2008 skulle vedtage budgettet for 2009, valgte de fleste statsgaranti. Der var dog for 2009 fortsat 19 kommuner, der valgte selvbudgettering. I de følgende år var tilbøjeligheden til at vælge statsgaranti endnu stærkere. I 2012 var der kun en kommune, der valgte selvbudgettering. For 2013 har alle kommuner for første gang valgt at budgettere med det statsgaranterede udskrivningsgrundlag.

Der er ingen tvivl om, at forløbet i de senere år har været præget af udviklingen op til og under finanskrisen. I årene lige før krisen var der vækst, tilnærmelsesvis fuld beskæftigelse og en generel optimisme. I 2007 selvbudgetterede mere end 90 pct. af kommunerne, hvilket er den hidtil højeste andel. Da finanskrisen slog igennem, var der kun ganske få kommuner, der satsede på selvbudgettering, og for 2013 var der så som nævnt ingen, der valgte selvbudgettering.

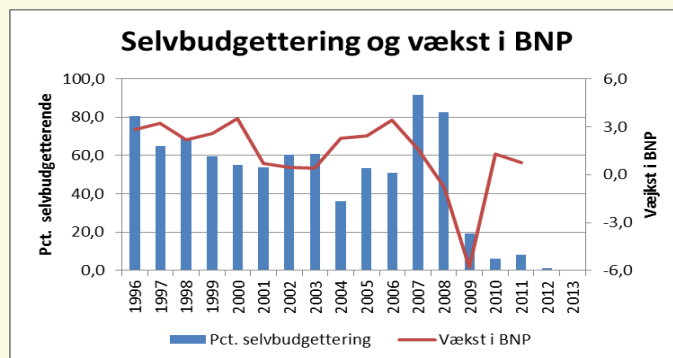
Konjunkturerne præger kommunernes valg

Det er tydeligt, at finanskrisen har fået kommunerne til at vælge den økonomiske sikkerhed, der ligger i det statsgaranterede udskrivningsgrundlag.

Når der ses længere tilbage, kan der også spores en vis sammenhæng mellem konjunkturerne og kommunernes valg af selvbudgettering. I figuren nedenfor er vist den årlige vækst i BNP sammenholdt med andelen af kommuner, som har valgt selvbudgettering.

Figur 2

Vækst i BNP og andel af kommuner, der selvbudgetterer



Figuren antyder, at der - med et par års forsinkelse - er en vis afsmitning af væksten i BNP i forhold til andelen af kommuner, der selvbudgetterer. Den høje vækst i BNP i 2000 kan ses i sammenhæng med en stigning i 2002 i antallet af selvbudgetterende kommuner. Den lave vækst i BNP i perioden 2001-2003 kan ses i sammenhæng med et kraftigt fald i antallet af selvbudgetterende kommuner i 2004 og en forholdsvis lav andel i 2005 og 2006. Den høje vækst i BNP i 2005 og 2006 kan ses i sammenhæng med en meget høj andel af selvbudgetterende kommuner i 2007 og 2008.

Finanskrisen betød generelt, at væksten i det kommunale udskrivningsgrundlag var lavere end forventet. Det betød, at de kommuner, der havde selvbudgetteret for 2008 og 2009 ved efterreguleringen skulle tilbagebetale betydelige beløb. I de følgende år bevirkede usikkerheden som følge af finanskrisen, at meget få kommuner valgte at selvbudgettere.

Særlig ordning i forbindelse med kommunalreformen

For at undgå, at de gamle kommuner i forbindelse med kommunesammenlægningerne fik mulighed for at sende en regning videre til den nye kommune, hvor den oprindelige kommune kun ville udgøre en mindre del, blev der for 2006 indført begrænsninger for de selvbudgetterende kommuner. Konkret blev det maksimale udskrivningsgrundlag for 2006 for de selvbudgetterende kommuner fastsat af staten.

Hvis en kommune selvbudgetterer med en for højt udskrivningsgrundlag, vil den i budgetåret få for meget udbetalt, men ved efterreguleringen tre år efter skal det for meget udbetalte betales tilbage. Når staten fastsatte en overgrænse for selvbudgettering af udskrivningsgrundlaget for 2006, var der således ikke mulighed for, at den enkelte kommune ad denne vej kunne forøge sine indtægter i 2006, mod at den fremtidige sammenlagte kommune skulle betale en efterregulering i 2009.

Med hensyn til efterreguleringen skal det i øvrigt bemærkes, at efterreguleringen for de selvbudgetterende kommuner for årene lige før kommunalreformen, dvs. 2004, 2005 og 2006, efterfølgende blev suspenderet, så de nye kommuner ikke skulle afholde efterreguleringer som

KOMMUNALØKONOMISKE ANALYSER

følge af de tidligere kommuners selvbudgettering. Men denne suspension blev først vedtaget efter kommunernes budgetlægning for de pågældende år. Den kan derfor ikke have haft indflydelse på kommunernes budgetlægning.

Det må antages, at begrænsningerne i kommunerens selvbudgettering for 2006 kan have medvirket til at gøre det mindre attraktivt at selvbudgettere i 2006, og at der derfor var færre selvbudgetterende kommuner i 2006, end der ellers ville have været.

Bilag

Tabel 1

Antallet af kommuner, der har valgt at budgettere med henholdsvis selvbudgettering og statsgaranti

	Selvbudgettering	Statsgaranti	I alt
1996	222	53	275
1997	178	97	275
1998	190	85	275
1999	164	111	275
2000	151	124	275
2001	148	127	275
2002	166	109	275
2003	165	106	271
2004	98	173	271
2005	145	126	271
2006	138	132	270
2007	90	8	98
2008	81	17	98
2009	19	79	98
2010	6	92	98
2011	8	90	98
2012	1	97	98
2013	0	98	98