

Baggrundsnotat om finansiering - budget 2018-2021

Dette notat indeholder forudsætninger og beskrivelser af de indtægter, der indtægtsføres på henholdsvis hovedkonto 7 (renter, skatter og generelle tilskud) og hovedkonto 8 (lån og finansforskydninger).

1. Renter

Ved budgettering af renter af likvide aktiver er der taget højde for, dels at der er meget store udsving i likviditeten over året, samt inden for den enkelte måned, dels at en andel af kassebeholdningen er anbragt i kapitalforvaltning. Denne andel er tilpasset udviklingen i de likvide aktiver og forventes at give et merrenteafkast i forhold til de generelle renteforudsætninger.

Der pågår løbende en samlet vurdering og optimering af de rentemæssige forhold i relation til, hvordan målet om at optimere de samlede nettorenteindtægter bedst opnås. Den umiddelbare sammenhæng til de likvide aktiver gør, at denne vurdering er nøje afstemt med udviklingen heri. De likvide aktiver søges holdt på et niveau, der tilgodeser muligheden for at dække sæsonsvingninger i kommunens udgifter, samt i et rimeligt omfang uforudsete hændelser. Der anvendes forskellige redskaber i løbet af året på at minimere renteudgifterne.

Forsyningsvirksomhedernes udlæg fratrukket øremærkede placeringer (hvor forrentningen sker med den faktiske rente) forrentes med en kort markedsrente (indskudsbevisrenten) med et tillæg på 0,75% for gæld. Det samme gør sig gældende for forsyningsvirksomhedernes kortfristede mellemværende med kommunkassen.

I korrigeret budget 2017 forventes der at være en nettorenteindtægt på 52 mio. kr. I budgetperioden 2018 til 2021 ventes der at være nettorenteindtægter på gennemsnitligt ca. 60 mio. kr. årligt.

Nettorenteindtægterne er i hele budgetperioden beregnet ud fra en forudsætning om en rente af likvide aktiver på 0, pct. p.a., dog 2,0 pct. p.a. for den del af de likvide aktiver, der er placeret i kapitalforvaltningsaftaler (2,5 pct. p.a. hvis placeringsrammen ændres), og en rente på 2,0 pct. p.a. for optagelse af nye langfristede lån.

Det er forudsat, at de nuværende kapitalforvaltningsaftaler udvides med 420 mio. kr., samt at placeringsrammen ændres fra 80/20 til 70/30. Det vil sige minimum 70% danske obligationer og op til 30% i andre aktiver som aktier og kreditobligationer. En forøgelse af andre aktiver som aktier og kreditobligationer kan betyde, at der kommer større udsving og dermed en øget risiko. Set over en 4-6 års periode vil udsvingene udligne sig lidt, hvilket betyder, at over tid vil den øgede risiko være reduceret. Ændringen indebærer et forventet merafkast i omegnen af 18 mio. kr. årligt, som er indarbejdet i budgetforslaget.

Udviklingen i nettorenterne vedr. de skattefinansierede områder skal ses i sammenhæng med forbruget af likvide aktiver - herunder forholdsvis store kasseændringer, samt fuld udnyttelse af den kommunale låneramme.

Finanskrisen og den generelle økonomiske udvikling i Danmark har medvirket til, at renteniveauet generelt er meget lavt. Det har kommunen især haft gavn af i forhold til de senere års låntagning, men det har samtidig også ramt renteindtægterne på kommunens indestående og den overskydende likviditet.

2. Skat

De samlede skatteindtægter i budgettet for 2018 forventes at udgøre 16,5 mia. kr., og forventes at stige til ca. 18,7 mia. kr. i 2021. I det følgende uddybes forudsætningerne for de tre største skattekilder: Indkomstskat, ejendomsskat og selskabsskat.

2.1 Indkomstskat

Væksten i udskrivningsgrundlaget i Aarhus fra 2014 til 2015 er opgjort til 4,4%, hvilket er 0,9 procentpoint over væksten på landsplan.

Væksten fra 2015 til 2016 i Aarhus forventes ud fra de foreløbige opgørelser at ligge på niveau med landsplan, hvilket vil sige omkring 3,7%, hvor der i sidste års budget var budgetteret med en mervækst på 0,5 procentpoint.

Generelt er den primære begrundelse for mervækst i udskrivningsgrundlaget i Aarhus i forhold til landsplan en samtidig mervækst i befolkningen. I 2016 har Aarhus som forventet haft en pæn mervækst i befolkningen i forhold til landsplan.

Den ikke-realiserede mervækst i 2016 skyldes derimod faldende indtægter på flere af udskrivningsgrundlagets poster herunder blandt andet indtægter fra personer under virksomhedsskatteordningen samt anden personlig indkomst og renteindtægter. Den gennemsnitlige indtægt fra personer under virksomhedsskatteordningen i Aarhus har gennem de seneste år ligget markant over landsplan, men i 2016 nærmer beløbet sig det gennemsnitlige for landsplan. Indtægterne på de nævnte poster forventes dog i følge KL's model igen fra 2017 og frem at være jævnt stigende fra det nye lavere 2016-niveau.

Da der fremadrettet fortsat forventes mervækst i befolkningen i Aarhus samtidig med at posterne med fald i indtægterne i 2016 igen forventes jævnt stigende fra 2017 og frem, budgetteres fra 2017 og frem med en mervækst i udskrivningsgrundlaget i Aarhus i forhold til landsplan på 0,7-0,8 procentpoint årligt svarende til den budgetterede vækst i KL's skattemodel.

Der budgetteres i alle år med en udskrivningsprocent på 24,4%.

Statsgaranti vs. selvbudgettering

Staten har fra 1996 givet kommunerne mulighed for at modtage en garanti for væksten i udskrivningsgrundlaget. Den enkelte kommune skal beslutte, om man vil tage imod garantien, eller om man vil anvende selvbudgettering af udskrivningsgrundlaget. Statsgarantien indebærer, at en eventuel merstigning i de selvangivne indkomster tilfalder staten og ikke den pågældende kommune. Omvendt er risikoen ved at vælge selvbudgettering, at en eventuel lavere vækst end garanteret af staten skal finansieres af den kommune, der har valgt selvbudgettering. Valget mellem statsgaranti og selvbudgettering omfatter både væksten i udskrivningsgrundlaget og generelle tilskud.

Byrådet skal i forbindelse med budgetvedtagelsen træffe beslutning om, hvorvidt der skal anvendes statsgaranti eller selvbudgettering i 2018. Foreløbigt tegner der sig en fordel på 82 mio. kr. ved valg af selvbudgettering i 2018. Budgetforslaget er udarbejdet med udgangspunkt i selvbudgettering, og den forventede gevinst på de 82 mio. kr. er dermed indregnet i råderummet.

Det bemærkes, at det endelige resultat for skat og udligning i 2018 både er afhængig af den endelige vækst i Aarhus i 2016, 2017 og 2018, samt udviklingen i de andre kommuner. Den beregnede fordel kan dermed nå at ændre sig meget frem mod den endelige opgørelse i maj 2020.

Til 1. Fællesmøde mellem Magistraten og Økonomiudvalget om Budget 2018-2021 vil der som tidligere år blive udarbejdet et notat med fordele og ulemper ved valg af henholdsvis statsgaranti og selvbudgettering for 2018.

Overblik over forudsætningerne for indkomstskatten

Af tabellen fremgår for perioden 2016 til 2021, hvad der er budgetteret med hhv. på udskrivningsgrundlag, vækstprocenter, skatteprocenter og dertilhørende forskudsbeløb af indkomstskatteprovenu:

Mio. kr., løbende priser	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Udskrivningsgrundlag	53.009	55.663	58.024	60.476	63.092	65.957
Budgetteret vækst i udskrivningsgrundlaget ift. foregående år	3,7 %	3,5 %	4,2 %	4,2 %	4,3 %	4,5 %
Vedtaget/forudsat skatteprocent	24,4 %	24,4 %	24,4 %	24,4 %	24,4 %	24,4 %
Skatteprovenu	12.934	13.582	14.158	14.756	15.395	16.093

* Udskrivningsgrundlaget i 2016 er det statsgaranterede udskrivningsgrundlag, mens vækstprocenten i alle år er den procent, der anvendes ifm. budgetteringen af udskrivningsgrundlaget i overslagsårene.

2.2 Ejendomsskat

På ejendomsskatteområdet er der som følge af boligskatteaftalen rigtig mange ubekendte lige nu, og overordnet set budgetteres derfor efter KL's anbefaling som om, at boligskatteaftalen ikke har konsekvenser for budgetperioden.

I forhold til grundskyld er der som det eneste lovgivningsmæssige taget højde for, at grundskylden igen i 2017 fastfryses, således at reguleringsprocenten sættes til 0,0% - ligesom i 2016 kompenseres kommunerne individuelt i det konkrete år.

De kommende ejendomsvurderinger og det nye boligskattesystem

Generelt om det nye boligskattesystem kan nævnes:

- I 2018 skal de nye vurderinger af ejerboliger foretages, og disse vil danne grundlag for betalingen i 2019. Øvrige ejendomme (herunder erhvervsjendomme) skal vurderes i 2019, og bliver således grundlaget for betalingen i 2020.
- Der indføres et forsigtighedsprincip, som giver 20% nedslag på vurderingerne.
- Det nye boligbeskatningssystem skal træde i kraft i 2021, så her sker de største ændringer, men også midlertidige tiltag allerede fra 2018 får betydning.

Følgende elementer fra det nye boligskattesystem er der ikke taget højde for i budgettet:

- For 2021 vil de kommunale grundskyldspromiller blive fastsat ved lov (i 2020), så provenuet fra grundskyld i 2021 ved anvendelse af nye vurderinger (før skatterabat) i hver enkelt kommune vil svare til provenuet under gældende regler. Det betyder, at jo mere grundværdierne stiger frem mod 2021, jo lavere satser. Fra 2021-2025 kan kommunerne kun sænke og ikke hæve grundskyldspromillerne, mens begge dele igen fra 2026 er muligt.

- For de grundejere, der oplever en stigning i ejendomsskatten (ca. 4 ud af 10) vil der være en skatterabat, der sikrer, at de fra 2021 ikke kommer til at betale mere i samlede ejendomsskatter end under gældende regler. Rabatten bevares, indtil huset sælges.
- Desuden indføres også en indefrysningsordning af alle nominelle stigninger i boligskatten fra 2018 og frem, så stigningerne først afregnes den dag, hvor huset sælges. Dels en midlertidig ordning fra 2018-2020, som skal administreres af kommunerne, og dels en permanent ordning fra 2021 og frem, som skal administreres af staten. Den permanente ordning kan fravælges af den enkelte boligejer, hvis vedkommende ønsker at betale løbende.
- Endelig får boligejere, der har betalt skat af en "for høj" vurdering i 2011-2018 (beregnet ud fra de nye vurderinger i 2018/2019 fratrukket 20%) automatisk pengene tilbage.
- Erhvervsejendomme vil fortsat betale grundskyld som ejerboliger, og disse vil blive omfattet af en skatterabat, der sikrer, at der i 2021 ikke betales mere i grundskyld end efter gældende regler på nye vurderinger. Hertil indføres en "moderniseret stigningsbegrænsning", der indebærer, at hovedparten af skatterabatterne for erhvervsejendomme er afviklet efter 20 år.
- I forhold til dækningsafgiften på erhvervsejendomme vil der også ske en tvungen tilpasning af skattesatsen. Her skal de kommunale satser i 2020 (som er første år, hvor der betales dækningsafgift ud fra de nye vurderinger) fastsættes, så det samlede provenu udgør 2,6 mia. kr. (provenuet fra 2014 i 2017-priser) – hermed sikres betalernes af dækningsafgiften under ét mod virkningen af den nye vurdering. Satserne i kommunerne skal fastsættes, så den enkelte kommune får samme andel af provenuet i 2020 som ved uændrede satser. Fra 2020 og frem kan kommunerne ikke sætte satsen op – kun ned. Dækningsafgiften vil ikke være omfattet af stigningsbegrænsning eller skatterabat.

Det fremgår af aftalen, at der i kombination med fastfrysningen af promillerne i 2021-2025 vil ske en fuld neutralisering af de byrdefordelingsmæssige virkninger i 2021-2025, mens der senere vil blive fremlagt en model for håndtering af de byrdefordelingsmæssige virkninger fra 2026 og frem.

I forhold til den midlertidige indefrysningsordning fremgår det, at den ikke vil have likviditetsmæssig konsekvens for kommunerne, men der fremgår intet om, hvordan kommunerne kompenseres.

Grundskyld

Ud fra de samlede grundværdier, der er registreret på nuværende tidspunkt, samt en erfaringsmæssig nedregulering af grundværdierne som følge af klager over vurderingerne, skønnes væksten fra 2017 til 2018 at blive 2,2% for almindelige ejendomme og 7,8% for ejendomme på produktionsjord i forhold til Budget 2017.

Selvom det stadig er de gamle vurderinger fra 2011, der anvendes, så vil der fra 2018 og frem til tilpasningen af skattesatserne i 2021 fortsat ske en fremskrivning med reguleringsprocenten og også en tilvækst af nye grunde. Der kan dermed fra 2018-2021 forudsættes en vækst i grundværdierne.

I overslagsårene budgetteres der med, at grundværdierne for almindelige ejendomme i Aarhus vokser med KL's skøn for væksten i hovedstaden svarende til 5,7% i 2019, 5,8% i 2020 og 5,9% i 2021. For grundværdierne for produktionsjord budgetteres med KL's skøn for landsplan svarende til 3,7% i 2019, 3,7% i 2020 og 3,8% i 2021

Grundskyldsprovenuet er budgetteret ud fra en grundskyldspromille på 24,58 ‰, for almindelige ejendomme og på 7,2 ‰ for produktionsjord.

Dette giver et samlet provenu fra grundskyld på 1,5 mia. kr. i 2018 stigende til 1,8 mia. kr. i 2021.

Dækningsafgift

I forhold til de dækningsafgiftspligtige forskels- og grundværdier skønnes der under hensynstagen til nedregulering som følge af klager en vækst fra 2017 til 2018 på 3,8% for erhvervsejendommers forskelsværdier, -6,6% for offentlige ejendommers forskelsværdier, 6,5% for offentlige grundværdier og -0,6% for statslige grundværdier i forhold til Budget 2017.

Faldet i offentlige ejendommers forskelsværdier i 2018 i forhold til det forudsatte i Budget 2017 skyldes, at Det nye universitetshospitals bygninger i marts 2017 ved landsskatteretten blev nedsat fra ca. 3,2 mia. kr. til ca. 1,8 mia. kr.

I sidste års budget var der desuden indregnet et ekstraprovenu på 20-30 mio. kr. årligt i overslagsårene på offentlige ejendommers forskelsværdier som følge af udbygningen af Det nye universitetshospital – både fordi der vil være et overlap på nogle år, hvor Regionen skal betale dækningsafgift af både eksisterende afdelinger og det nye byggeri, og også fordi der var et efterslæb i registreringen af værdier. Nedsættelsen af ejendomsværdien i marts 2017 sænker i sig selv det årlige provenu med ca. 13 mio. kr. Desuden bør der ikke længere være noget efterslæb i registreringen af nye værdier. Der vil stadig blive registreret nye bygninger til Det nye universitetshospital i løbet af budgetperioden, men samtidig ophører Regionen med at betale dækningsafgift af bygningerne på Nørrebrogade og i Risskov i 2019. Alt i alt betyder dette, at der ikke længere er belæg for et budgettere med et ekstra provenu fra Det nye universitetshospital.

I overslagsårene forudsættes det, at forskelsværdierne på erhvervsejendomme vil stige i 2020 som følge af de kommende nye ejendomsvurderinger af erhvervsejendomme i 2019. Her fremskrives med dobbelttakst af den almindelige prisudvikling, hvilket ca. er på niveau med KL's forventede stigning for landsplan.

Provenuet fra offentlige ejendommers forskelsværdier samt offentlige og statslige grundværdier holdes konstant i budgetperioden på grund af stor usikkerhed omkring, hvilke konsekvenser det nye vurderingssystem får for disse værdier.

Der budgetteres i 2018-2020 med en uændret dækningsafgift på 5,75 % for erhvervsejendomme, mens den jævnfør aftale mellem Socialdemokraterne, Venstre, Konservative, Aarhus Haandværker Forening, Erhverv Aarhus, Dansk Byggeri, Dansk Industri og LO-Aarhus nedsættes til 5,25 % i 2021.

Dækningsafgiften af offentlige ejendommers forskelsværdier er fastsat til lovens maksimum på 8,75 %, og dækningsafgiften af offentlige ejendommers grundværdier og statens ejendommers grundværdier er lovmæssigt fastlagt til halvdelen af grundskyldspromillen, altså 12,29 %.

2.3 Selskabsskat

Provenuet fra selskabsskatten i 2018, som er en afregning af 2015, ligger rekordhøjt på 494 mio. kr. (mod 350 mio. kr. sidste år). Provenuet i Aarhus i 2018 udgør 6,6% af landsplan mod 5,2% i 2017. Over en 5-årig periode (2014 fraregnet pga. atypisk højt fra tidligere år) har Aarhus gennemsnitligt modtaget 5,4% af provenuet på landsplan.

Det høje beløb i 2018 er i god overensstemmelse med, at KL skønner højere indtægter i 2017-2019 som følge af, at nogle enkelte større virksomheder har haft god indtjening i 2014-2016. Fra 2020 og frem skønner KL igen mere "normale" indtægter.

For Aarhus er der dog en stor stigning i provenuet fra 2017 til 2018, så 2019 kan ikke nødvendigvis antages at ligne 2018. Pga. uvisheden om dette, budgetteres som sædvanligt med KL's skøn for overslagsårene og Aarhus' andel sættes til det 5-årige gennemsnit.

Dette giver i 2019-2021 et årligt provenu på 428-430 mio.kr.

3. Generelle tilskud og udligning

Det kommunale tilskuds- og udligningssystem er komplekst og består af en række forskellige udligningsordninger samt et beskæftigelsestilskud og visse særlige tilskudsordninger af mindre omfang.

Finansieringsudvalget under Økonomi- og Indenrigsministeriet arbejder i øjeblikket på en analyse af udligningssystemet, som bl.a. skal komme med løsninger på, hvordan de byrdefordelingsmæssige konsekvenser af refusionsomlægningen fra 2016 fremadrettet kan håndteres i udligningssystemet. Det forventes, at udvalget afleverer sin rapport ultimo 2017, og at der i løbet af foråret vil være politiske forhandlinger på Christiansborg med henblik på, at der kan være en aftale på plads om tilpasninger i udligningssystemet inden kommunernes budgetlægning for 2019-2022.

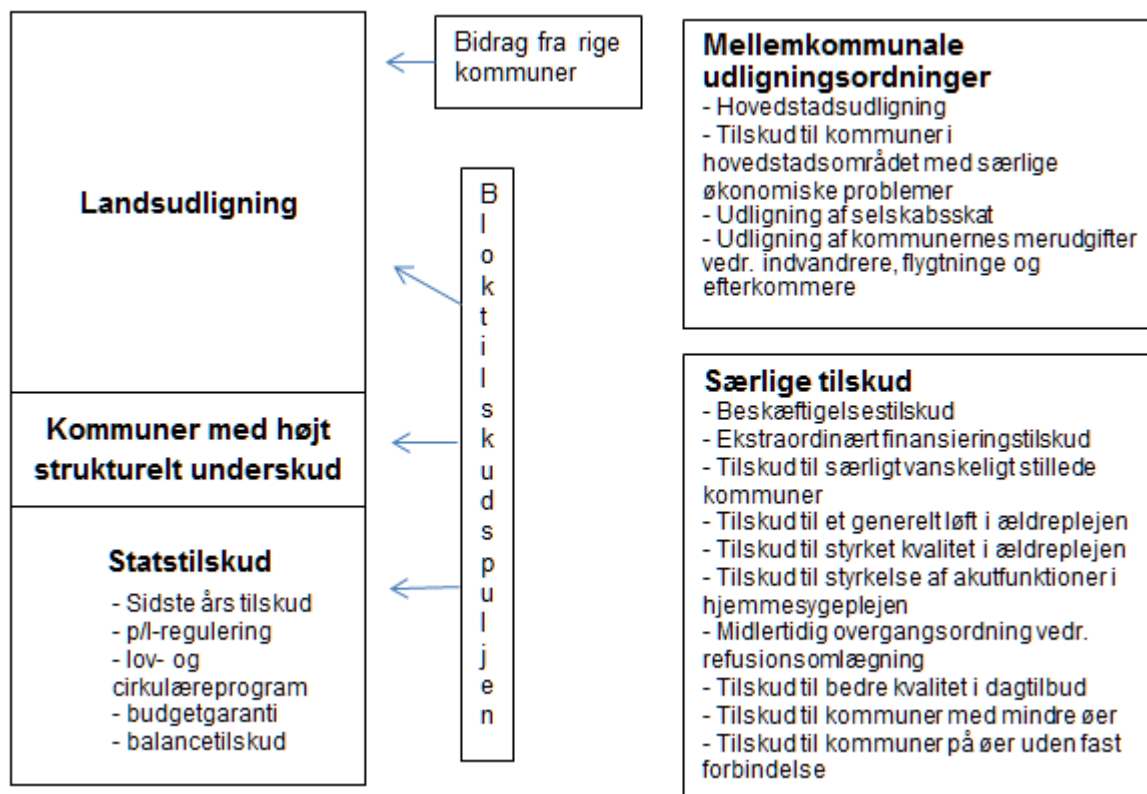
Med dette in mente skønnes de samlede indtægter fra generelle tilskud og udligning i Magistratens budgetforslag 2018-2021 at udgøre 3.353 mio. kr. i 2018, 3.710 mio. kr. i 2019, 3.693 mio. kr. i 2020 og 3.404 mio. kr. i 2021.

3.1 Det kommunale tilskuds- og udligningssystem

Det kommunale tilskuds- og udligningssystem består grundlæggende af et bloktilskud, der dels medfinansierer udligningsordninger, dels finansierer statstilskuddet. I systemet er der en række forskellige udligningsordninger - de væsentligste er landsudligningen, hovedstadsudligningen samt udligningsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud. Herudover eksisterer der et separat beskæftigelsestilskud samt en række mindre tilskuds- og udligningsordninger, hvoraf nogle er mellemkommunale, mens andre er finansieret af bloktilskuddet.

Nedenstående figur skitserer systemet og de forskellige ordninger, og derefter beskrives de væsentligste ordninger, der har størst betydning for Aarhus Kommunes økonomi.

Figur: Det samlede kommunale tilskuds- og udligningssystem



Landsudligning

Landsudligningen omfatter alle landets 98 kommuner og foretages på grundlag af en kommunes beregnede strukturelle overskud eller underskud. Dette beregnes via et objektivi udgiftsbehov sammenholdt med kommunens skatteindtægter ved en gennemsnitlig skatteprocent. Metoden er i hovedtræk:

- Der beregnes et aldersbetinget udgiftsbehov ud fra antallet af 0-6-årige, skolebørn, erhvervsaktive, ældre og så videre.
- Hertil lægges det sociale udgiftsbehov. Dette dannes ud fra en række parametre, der udtrykker kommunernes grad af social tyngde.
- Endeligt sammenlignes det samlede udgiftsbehov med kommunernes indtægtsgrundlag i form af indtægter fra skat og grundskyld ved gennemsnitlige skatteprocenter.

En kommune kan ikke selv påvirke sit udgiftsbehov - det beregnes af Økonomi- og Indenrigsministeriet. Om en kommune er "fattig" eller "rig" afgøres altså af *summen* af ovenstående tre forhold, idet ingen af faktorerne kan betragtes isoleret fra de øvrige.

En kommunes strukturelle overskud eller underskud udlignes i landsudligningen med 61%, således at kommuner med et overskud betaler et bidrag på 61% af sit overskud til fællesskabet, mens kommuner med et underskud modtager et tilskud på 61% af sit underskud fra fællesskabet. I 2018 er der 10 kommuner, der har et strukturelt overskud, og som derfor bidrager til ordningen.

Aarhus Kommune har som følge af en ung befolkning et meget lavt aldersbetinget udgiftsbehov. Både det sociale udgiftsbehov og beskatningsgrundlaget pr. indbygger er på et landsgennemsnitligt niveau. Samlet betyder det, at Aarhus Kommune har et noget mindre strukturelt underskud end den gennemsnitlige kom-

mune, og derfor modtager Aarhus Kommune et relativt lille udligningstilskud - svarende til ca. 4,2% af de samlede pulje, der anvendes til landsudligningen.

At Aarhus Kommune har et lavt strukturelt underskud er også ensbetydende med, at Aarhus ikke modtager udligningstilskud fra udligningsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud.

Statstilskud

Den del af bloktilskuddet, som *ikke* anvendes til finansiering af landsudligningen og udligningsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud, fordeles til kommunerne i forhold til deres indbyggertal.

En andel af statstilskuddet er betinget af, at kommunerne samlet set har overholdt de aftalte udgiftsrammer. 3 mia. kr. af statstilskuddet er således afhængigt af, at kommunernes samlede ramme for serviceudgifter (servicerammen) er overholdt. Endvidere *kan* 1 mia. kr. være betinget af aftaleoverholdelse af en ramme for anlægsudgifterne. Det er tilfældet i 2018.

Aarhus Kommune modtager i 2018 5,9% af statstilskuddet, som fordeles til kommunerne efter indbyggertal.

Jf. afsnit 3.3 foretages der i Aarhus Kommune ofte en række korrektioner til statstilskuddet som følge af den valgte budgetteringsmetode på bl.a. overførselsområdet.

Beskæftigelsestilskud

Til finansiering af de kommunale udgifter til forsikrede ledige (primært dagpenge) modtager kommunerne et beskæftigelsestilskud. Formålet med etableringen af et selvstændigt beskæftigelsestilskud har *for det første* været at give kommunerne et incitament til at få forsikrede ledige i job, og *for det andet* at understøtte den økonomiske bæredygtighed i kommunerne gennem en kompensation, der er relativt tæt forbundet med udviklingen i ledigheden.

Beskæftigelsestilskuddet udmeldes i to dele: *Grundtilskuddet* svarer til kommunens samlede tilskud to år tidligere. Som følge af denne mekanisme videreføres resultatet (tab/gevinst) to år tidligere som i budgetåret. *Merudgiftsbehovet* udgøres herefter af forskellen mellem grundtilskuddet og de forventede udgifter i budgetåret - heri skønnes bl.a. over ledighedsudviklingen over de seneste to år. Merudgiftsbehovet af beskæftigelsestilskuddet er underlagt en midtvejsregulering i budgetåret samt en efterregulering på baggrund af det endelige regnskab på landsplan. I efterreguleringen indgår bl.a. den relative udvikling i ledigheden i kommunen sammenlignet med landsdelen ved fordelingen af mer-/mindreudgifter i forhold til det udmeldte tilskud.

Aarhus Kommune har siden beskæftigelsestilskuddets indførelse i 2010 oplevet et stigende tab på området, som i regnskabet for 2016 var vokset til 200 mio. kr. Analyser har vist, at der er tale om en række forskellige systemfejl, der bl.a. bevirker, at kommuner med massiv befolkningstilvækst systematisk underkompenseres. Desuden belønnes kommunerne for at mindske arbejdsstyrken i stedet for at skabe beskæftigelse. Sammen med andre kommuner har Aarhus Kommune løbende påpeget problemerne overfor relevante ministre, og det er forventningen, at Finansieringsudvalget, som pt arbejder med forskellige analyser i relation til udligningssystemet, også arbejder med en løsning på disse problemer.

Selskabsskat

Kommunerne modtager et provenu fra selskabers skattebetalinger. Der er dog en mellemkommunal udligningsordning forbundet hermed, hvilket betyder, at 50% af forskellen mellem en kommunes provenu fra selskabsskat pr. indbygger og landsgennemsnitte udlignes. Hvis en kommune har et lavere provenu fra selskabsskat pr. indbygger end landsgennemsnittet, vil kommunen modtage et udligningstilskud fra ordningen svarende til 50% af forskellen - og omvendt vil en kommune med et højere provenu fra selskabsskat pr. indbygger end landsgennemsnittet betale et bidrag på 50% af forskellen til landsgennemsnittet. Der er ingen statslige midler eller bloktilskudsfinansiering i denne udligningsordning,

Flygtninge, indvandrere og efterkommere

Der er en særlig udligningsordning vedrørende generelle merudgifter til flygtninge, indvandrere og efterkommere såsom udgifter til integration og sprogundervisning, folkeskole samt sociale og sundhedsmæssige udgifter. Kommuner med få flygtninge og indvandrere i deres befolkning yder et samlet bidrag til ordningen, mens kommuner med mange flygtninge og indvandrere får et samlet tilskud fra ordningen. En højere andel af befolkningen. Aarhus Kommune modtager et betydeligt tilskud fra ordningen.

I en tidligere analyse har Finansieringsudvalget fastslået, at udligningen i denne ordning er for høj, så det forventes, at resultatet af Finansieringsudvalgets igangværende arbejde også indeholder forslag til at nedbringe udligningen på området - eller at integrere ordningen i den generelle landsudligning.

3.2 Budgetteringsmetode i Aarhus Kommune

Indtægterne fra generelle tilskud og udligning budgetteres med udgangspunkt i KL's skatte- og tilskudsmodel, som udmønter de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL. Som input til modellen anvendes Aarhus Kommunes egne forventninger til de kommunale skatteindtægter samt befolkningsprognose, som dermed indgår i beregningen af de konkrete tilskuds- og udligningsbeløb.

Generelle antagelser

Det er i forbindelse med budgettet for 2018 antaget, at likviditetstilskuddet fortsætter uændret også i overslagsårene.

Endvidere er det forudsat, at Aarhus Kommune i 2018 får et tab på beskæftigelsestilskuddet på 200 mio. kr., hvilket svarer til det realiserede tab på ordningen i 2016. For 2019 og frem forventes systemfejlene vedrørende beskæftigelsestilskuddet løst via de forventede justeringer af udligningssystemet, og derfor budgetteres med indtægter svarende til de forventede udgifter.

Videre er det antaget, at de forventede justeringer af udligningssystemet medfører et tab på 20 mio. kr. om året på de øvrige omlægninger af systemet.

Budgetforslaget tager endeligt udgangspunkt i, at byrådet vælger *selvbudgettering* i 2018 til budgettering af skatter og generelle tilskud.

Korrektioner til skatte- og tilskudsmodellens forudsætninger

Til KL's skatte- og tilskudsmodel er der foretaget en række korrektioner, som bevirker, at der i forhold til modellen budgetteres med flere indtægter fra statstilskuddet. Størstedelen af korrektionerne kan henføres til, at der på udgiftssiden er forudsat en anden udgiftsudvikling end den, som KL forudsætter i overslagsårene.

Korrektion af overførsler - inkl. investeringsmodeller

På baggrund af magistratsafdelingernes budgetforslag laves en korrektion for udviklingen i overførselsudgifterne fra R2016 til BO2021.

Korrektionen er *for det første* et udtryk for, at magistratsafdelingerne skønner udviklingen i overførslerne fra 2016 til 2021 anderledes end det, der er skønnet i økonomiaftalen for 2018, og som KL skønner for de efterfølgende år. Grundlæggende afspejler korrektionen, at der budgetteres med en højere vækst i udgifterne til overførsler i Aarhus end hvad der følger af økonomiaftalen og KL's forventninger til de efterfølgende år. Forskellen mellem udgiftsvæksten i Magistratens budgetforslag og KL's forventninger skyldes grundlæggende, at der i Beskæftigelsesforvaltningens udgiftsbudget bl.a. er indlagt konsekvenser af befolkningstilvæksten.

Korrektionen indeholder *for det andet* en korrektion som følge af genberegningen af refusionsomlægningen og justeringen af udligningssystemet i budgetforslaget. Denne skal sikre, at der i Magistratens budgetforslag samlet set budgetteres med et tab på 20 mio. kr. i 2018 og frem.

For det tredje indeholder korrektionen en forudsætning om en årlig gevinst på overførselsområdet (ekskl. nye investeringsmodeller, men inkl. investeringsmodeller, som havde virkning i 2016) på 46,7 mio. kr. Der anvendes her samme forudsætning som i budgettet for 2017 - bortset fra, at den årlige gevinst er nedskrevet med 10 mio. kr. som følge af, at udgiftsudviklingen på overførselsområdet fra 2015 til 2016 i Aarhus betyder, at den årlige gevinst på overførselsområdet i de seneste 4 kendte regnskaber (R2013-R2016) er blevet 10 mio. kr. lavere (fra en gennemsnitlig gevinst på 16,7 mio. kr. til 6,7 mio. kr.). Gevinsten på de 46,7 mio. kr. lægges permanent ind i alle år – svarende til metoden i budget 2017.

Endeligt, *for det fjerde*, er der indarbejdet en korrektion som følge af nye investeringsmodeller (og justeringer af hidtidige) på beskæftigelsesområdet, som er blevet vedtaget i B2017 og ved R2016 - i alt 7,5 mio. kr. årligt. Disse elementer indgår ikke i det seneste aflagte regnskab. Formålet med investeringsmodeller er at iværksætte en opprioriteret beskæftigelsesindsats, som forventes at give øget selvforsørgelse og dermed at nedbringe udgifterne til overførsler. Det indebærer en forventning om, at investeringsmodellerne 'slår igennem' i økonomien og bidrager til en mere positiv udvikling i overførslerne i Aarhus end på landsplan.

Den samlede korrektion er 219 mio. kr. i 2019, 214 mio. kr. i 2020 og 207 mio. kr. i 2021 (løbende priser). Korrektionen i 2018 er ikke indregnet i de generelle tilskud, men er indarbejdet under 'den generelle overførselsreserve' på driftsreserven (i alt en mindreudgift på 117 mio. kr.) til imødegåelse af enten mindreudgifter til overførslerne eller til en midtvejsregulering af overførselsudgifterne i sommeren 2018.

Korrektionen er beregnet i løbende priser, og der er i overslagsårene anvendt en forventet korrigeret satsreguleringsprocent på 1,25%.

Byggesagsbehandling

I budgetforliget for 2017-2020 indgik en forudsætning om, at en forbedret byggesagsbehandling ville give 8 mio. kr. mere om året i indtægter fra udligningssystemet som følge af bedre BBR-data. Da dette endnu ikke indgår i et færdigt regnskabsår og dermed ikke er en del af kommunens økonomi, foretages korrektionen også i budgettet for 2018. Korrektionen skal dog som udgangspunkt fjernes i budgettet for 2019-2022, da regnskabet for 2017 på det tidspunkt er aflagt. Effekten for 2017 er indregnet i den generelle overførselsreserve på driftsreserven.

Ældreklippekort i Sundhed og Omsorg

I AB2018 lagde Sundhed og Omsorg ca. 22 mio. kr. ind i budgettet fra 2019 og frem, fordi det nye ældreklippekort (fra FL2017) fra 2019 bliver bloktilskudsfinansieret i stedet for at være finansieret via en ansøgningspulje. Det var forventningen, at KL også havde lagt pengene ind i bloktilskuddet i skatte- og tilskudsmodellens overslagsår, men da det ikke er tilfældet, lægges de ind som en korrektion i MB2018, således at der er overensstemmelse mellem budgettets udgifts- og indtægtsside.

Tilskudsmodellens forudsætninger om nettorenter m.v.

Der er i skatte- og tilskudsmodellens overslagsår forudsat et væsentligt højere niveau for nettorenteindtægter m.v., end hvad der har været resultatet af de senere års økonomiaftaler. Dette betyder, at balancetilskuddet i disse år er tilsvarende mindre. Forudsætningen vurderes at være for pessimistisk, og derfor korrigeres modellens forudsætninger, så der i stedet anvendes et niveau for nettorenter, finansforskydninger m.v., som svarer til gennemsnittet af de seneste 4 års økonomiaftaler. Det indebærer merindtægter i 2019 på 34 mio. kr., 36 mio. kr. i 2020 og 36 mio. kr. i 2021.

Tilskudsmodellens forudsætninger om nettoanlægsudgifter

Der er i skatte- og tilskudsmodellens overslagsår forudsat et bruttoanlægsniveau på 17 mia. kr., hvilket svarer til det aftalte anlægsniveau i Økonomiaftalen for 2018. Der er imidlertid forudsat et væsentligt højere anlægsindtægtsniveau i overslagsårene end i 2018, hvilket KL ikke kan begrunde i nogle konkrete forhold. Det betyder, at balancetilskuddet i disse år er tilsvarende mindre. Forudsætningen vurderes at være for pessimistisk, og derfor korrigeres modellens forudsætninger, så der i stedet anvendes et anlægsindtægtsniveau, som svarer til niveauet i 2018. Det indebærer merindtægter i 2019 på 9 mio. kr., 18 mio. kr. i 2020 og 28 mio. kr. i 2021.

3.3 Budget 2018-2021

Indtægterne fra generelle tilskud og udligning ser på den baggrund således ud i Magistratens budgetforslag 2018-2021:

1.000 kr., løbende priser	2018	2019	2020	2021
Udligning og generelle tilskud:				
Landsudligning	-2.205.341	-2.067.976	-1.947.581	-1.861.053
Korrektion for overudligning	-1.398	-1.146	-1.127	-1.135
Statstilskud	-383.918	-642.690	-574.554	-484.303
- heraf betinget vedr. service	-176.556	-177.796	-179.051	-180.317
- heraf betinget vedr. anlæg	-58.852	-59.265	-59.684	-60.106
- heraf egne korrektioner	0	-293.098	-298.156	-302.048
Efterreguleringer - tidligere år	0	0	-144.156	-1.546
Udligning af selskabsskat	28.194	-18.611	-20.302	-21.988
Flygtninge og indvandrere (netto)	-113.317	-113.893	-113.174	-114.871
Særtilskud:				
Likviditetstilskud	-88.224	-88.224	-88.224	-88.224
Beskæftigelsestilskud	-520.032	-721.357	-746.761	-772.892
Bedre kvalitet i dagtilbud	-34.952	-35.756	-36.578	-37.420
Generelt løft i ældreplejen	-32.068	-32.805	-33.560	-34.332
Styrket kvalitet i ældreplejen	-42.978	-43.967	-44.978	-46.013
Overgangsordning vedr. refusionsomlægning	-8.496	0	0	0
Akutfunktioner i hjemmesygeplejen	-5.903	0	0	0
Kommunale bidrag til regionerne	45.251	46.739	48.227	49.747
Refusion af købsmoms	10.000	10.000	10.000	10.000
I alt	-3.353.182	-3.709.686	-3.692.769	-3.404.028
Ændring i forhold til Budget 2017	426.834	3.535	-60.254	-

Note: - = indtægter

4. Finansforskydninger

Med finansforskydninger (Balanceforskydninger) menes årets forskydninger i beholdningerne af aktiver og passiver, herunder forbrug af likvide aktiver og optagelse af lån.

Der er en snæver sammenhæng mellem hovedkonto 8 balanceforskydninger og hovedkonto 9 finansiell status. Der er endvidere tæt sammenhæng mellem forbruget af likvide aktiver, optagelsen af lån samt udviklingen i renteudgifterne på hovedkonto 7.

Kommunernes balanceforskydninger er reguleret af en lang række love, cirkulærer og bekendtgørelser. Af de væsentligste love m.v., som har betydning for likvide aktiver og lån kan nævnes

- Lov om kommunernes styrelse, § 44 vedrørende placeringen af kommunernes likvide aktiver.
- Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.
- Lov om midlertidig binding af kommunernes overskudslikviditet.
- Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.
- Den årlige aftale mellem KL og regeringen om kommunernes økonomi.

Den overordnede målsætning for kommunens aktiver og passiver under et er, at disse sammensættes på den mest hensigtsmæssige måde set i forhold til kommunens generelle økonomiske situation og budgetter, jf. Aarhus Kommunes Økonomiske politik og Finansielle strategi.

For kommunens aktiver er den overordnede målsætning, at aktiverne placeres på en sådan måde, at der opnås den størst mulige forventede forrentning under hensyntagen til risici, samtidig med, at der herunder opnås den størst mulige sikkerhed mod tab. Ligeledes skal aktiverne placeres under hensyntagen til retningslinjerne for ansvarlig investering.

For kommunens passiver er den overordnede målsætning at minimere finansieringsomkostningerne ved lånoptagelse under hensyntagen til risici, ønsket om budget- og projektsikkerhed og kommunens økonomiske situation generelt. Lånoptagelse medvirker til at sikre tilstrækkelig likviditet.

Aarhus Kommune har som overordnet målsætning for likviditeten, at der til enhver tid skal være en samlet likviditet opgjort efter kassekreditreglen på minimum 4.000 kroner pr. indbygger, jf. den økonomiske politik.

Målsætningen skal sikre fleksibilitet og handlemuligheder i kommunens samlede økonomi, samt sikre en robusthed i likviditeten overfor uforudsete begivenheder. Der er forskellige niveauer, der kræver forskellige tiltag. Et gennemsnitligt niveau på under 2.000 kr. pr. indbygger vil kræve væsentlige økonomiske tiltag med henblik på at styrke og sikre en tilstrækkelig likviditet, jf. den finansielle strategi.

Udviklingen i de likvide aktiver er dels bestemt af budgetterede kassehenlæggelser og kassetræk, dels af en række uforudsete eller ikke planlagte hændelser.

Kasseændringerne skal derfor ses i sammenhæng med udviklingen i kommunens økonomi generelt (finansiering af overskud/underskud), men også i sammenhæng med, at forskydninger i udgifter fra et år til et andet år har stor betydning for størrelsen af kasseændringerne.

Der skal gøres opmærksom på, at der er en sammenhæng mellem de seneste års udvikling i likviditeten og optagelsen af langfristede lån, idet man styrker eller svækker likviditeten alt efter, hvor meget lånemulighederne udnyttes.

Likvide aktiver søges holdt på et niveau, der tilgodeser muligheden for at dække sæsonsvingninger i kommunens udgifter, samt i et rimeligt omfang uforudsete hændelser, og vil i øvrigt være stærkt påvirket af afvigelser mellem budget og regnskab i de enkelte år.

4.1 Forskydninger i likvide aktiver

Der er betydelige usikkerheder forbundet med at skønne over gennemsnitslikviditeten gennem hele budgetperioden, da den påvirkes af en række pt. ukendte faktorer, herunder tidsmæssige forskydninger i opsparing, anlægsudgifter og –indtægter, fremtidige låneadgange mm.

Gennemsnitslikviditeten opgjort efter kassekreditregelen er aktuelt på ca. 1,9 mia. kroner – og dermed i ”det grønne område”, som i kommunens økonomiske politik er fastlagt til mere end 4.000 kroner pr. indbygger. Likviditeten forventes at være faldende i løbet af budgetperioden, og at komme i det gule område på 2-4.000 kroner pr. indbygger. De vigtigste forklaringer på, at der forventes fald i gennemsnitslikviditeten er køb af amtssygehuset samt betalingsforskydninger på de bynære havnearealer.

Der er samlet budgetteret med et kasseforbrug i budgetperioden 2017 til 2021 på i alt 1,6 mia. kr. Med en kassebeholdning ultimo 2016 på 545 mio. kr. vil kassebeholdningen ultimo 2021 være på cirka -1 mia. kr.

Forbruget af likvide aktiver er budgetteret med udgangspunkt i kendte beslutninger og forudsætninger om fx forbrug af opsparing på de decentraliserede områder, samt disponering af budgetlagte beløb til større infrastrukturprojekter. Erfaringsmæssigt har det vist sig, at der er en overvurdering af forbruget i det korrigerede budget (aktuelt vedrørende 2017) på grund af tidsforskydninger af udgifter m.v.

Hertil kommer, at den gennemsnitlige kassebeholdning, målt som et løbende gennemsnit over de sidste 365 dage erfaringsmæssigt er større end ultimo kassebeholdningen. Disse forhold bevirker tilsammen, at kassebeholdningen forventes at have et højere niveau i hele budgetperioden, end det umiddelbart fremgår ovenfor. De rentemæssige konsekvenser af denne mere gunstige forventning til kassebeholdningen er indarbejdet i budgettet. Likviditetsudviklingen vil dog blive fuldt nøje i hele budgetperioden, og vil blive afrapporteret til byrådet via løbende kvartalsoversigter.

Korrigeres der for ovenstående vil kasseforbruget i hele perioden 2017 – 2021 være cirka 500 mio. kr. mindre end ovennævnte og således en forventet kassebeholdning ultimo 2021 på cirka -500 mio. kr. og en forventet gennemsnitlig likviditet på cirka 800 mio. kr.

Økonomi- og Indenrigsministeriets krav til kommunernes gennemsnitlige kassebeholdning vil være overholdt i budgetperioden.

Likviditetsudviklingen er dog fortsat faldende i hele budgetperioden. Givet den faldende tendens i likviditeten, er der fortsat et behov for at have fokus på området, men presset på likviditeten er aftaget.

4.2 Lån

Nettolånoptagelsen (omfattende ældreboliger, ”hvile-i-sig-selv”-området, samt de skattefinansieret område) udgør ca. 700 mio. kr. i perioden 2017-2021.

Set i relation til kommunens skattefinansierede gæld og den finansielle egenkapital er det dog udviklingen i nettolåntagningen på det skattefinansierede område, der er relevant. På det skattefinansierede område budgetteres der med en nettolånoptagelse på 368 mio. kr. i budgetperioden 2017-2019 under ét. Der er indarbejdet en fuld udnyttelse af lånemulighederne og dermed den størst mulige lånoptagelse af hensyn til at sikre en tilstrækkelig likviditet.

4.3 Forskydninger i langfristede tilgodehavender og øvrige finansforskydninger

Nettoudgiften vedr. forskydninger i langfristede tilgodehavender kan primært henføres til følgende forhold:

Indskud i Landsbyggefonden, der består af udlån til fonden til finansiering af almennyttigt boligbyggeri og til særstøtte til boligforeningsafdelinger med særlige vanskeligheder.

Indskuddet i Landsbyggefonden har varieret fra år til år, men er på 14% af udgifterne, hvis ikke andet besluttes. Med økonomiaftalen for 2017 er den kommunale grundkapitalindskud til alment boligbyggeri sat til 10%.

Der er budgetteret med en mindre nettoindtægt, der er et resultat af udgifter vedr. forøgelse af restancer, forskydninger i aktiver vedr. fonds og legater, indtægter vedr. beboerindskud i ældreboliger, byggekredit til ældreboliger i byggeperioden og øvrige forskydninger i kortfristet gæld.