



Bilag 2

Indtægtsprognose

19-09-2022

Sagsnummer i F2
2022 - 12504

Resumé

Økonomiforvaltningen skønner på nuværende tidspunkt et merprovenu på 293 mio. kr. ved valg af selvbudgettering i 2023 sammenlignet med statsgarantien. Skønnet for gevinsten ved selvbudgettering i forhold til statsgaranti er behæftet betydelig usikkerhed, da det bygger på vurderinger af udviklingen frem til udgangen af 2023 ikke kun i København, men også i resten af landet. Nedenfor gennemgås antagelserne.

Dokumentnummer i F2
1818057

Sagsnummer eDoc
2022-0266256

Sagsbehandler
Lene Toftkær

Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering

Det faktiske indbyggertal, udskrivningsgrundlaget for indkomstskatten i selve kommunen og hele landet samt grundværdierne har blandt andet betydning for, om der er en gevinst ved at selvbudgettere.

På grund af udligningssystemet er det primært udviklingen på landsplan som er afgørende. Forventer den enkelte kommune en anden udvikling i 2023 end den statsens garanti dækker over - fx som følge af en højere befolkningsvækst - kan det være fordelagtigt at selvbudgettere og dermed blive afregnet på baggrund af de faktiske forhold.

Der er store usikkerheder forbundet med selvbudgettering, og kommunen bærer den 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, kan risikere 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.

Gennemgang af forudsætningerne for selvbudgetteringsprovenuet

Økonomiforvaltningens beregning af den forventede gevinst ved

ØKF Kontor for Budget (2394)

selvbudgettering bygger på følgende forudsætninger:

1. Udskrivningsgrundlagene for indkomstskatten er fremskrevet i KL's skattemodel, som er pba. Økonomisk Redegørelse fra august 2022. Udskrivningsgrundlaget i København skønnes at vokse med 17,2 pct. fra 2020 til 2023, mens udskrivningsgrundlaget i hele landet skønnes at vokse med 13,0 pct. I statsgarantien er væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2020 til 2023 på 12,8 pct., *jf. tabel 1.*
2. Indbyggertallet i København pr. 1. januar 2023. Indenrigs- og Boligministeriet har i beregningen af statsgarantien opgjort indbyggertallet til 654.108, mens Økonomiforvaltningen i september 2022 skønner det til 654.054.
3. Økonomiforvaltningen følger Indenrigs- og Boligministeriets skøn for afgiftspligtige grundværdier. Indenrigs- og Boligministeriet har i beregningen af statsgarantien opgjort de afgiftspligtige grundværdier i Københavns i 2023 til 134.078 mio. kr.
4. Teknisk afvigelse i opgørelsen af nettodrift- og anlægsudgifterne i hele landet i regnskabet på 5,6 mia. kr.
5. Beskatningsniveau på gennemsnitligt 24,982 pct. på landsplan mod 24,971 pct. i statsgarantien.

Tabel 1: Antagelser ved beregning af gevinst ved selvbudgettering

	Statsgaranti	Selvbudgettering
Vækst i udskrivningsgrundlag 2020-23		
- heraf København, pct.	12,8	17,2
- heraf Hele landet, pct.	12,8	13,0
Folketal i København	654.108	654.054
Grundværdier i København, mia. kr.	134,1	134,1
Afvigelse på nettodrift- og anlæg, mia. kr.	0	-5,6
Gennemsnitlig skat i hele landet, pct.	24,982	24,971

Under disse forudsætninger forventer Økonomiforvaltningen et merprovenu på 293 mio. kr. ved valg af selvbudgettering i 2023 sammenlignet med statsgarantien, *jf. tabel 2.*

Table 2: Skønnet provenu ved selvbudgettering i 2023, mio. kr.

Indkomsteffekt fra provenu af indkomstskat	1.280
Tilskuds- og udligningseffekt	
- af højere indkomstskat i København	-1.007
- af lavere udskrivningsgrundlag i hele landet	42
- af lavere folketal i København	-25
- af højere grundværdier i København	0
- af afvigelse på nettodrift- og anlæg i hele landet	26
- af lavere gennemsnitlig skat i hele landet	-23
I alt	293

Ved selvbudgettering kan Københavns Kommune enten budgettere helt eller delvist med niveauet fra selvbudgetteringsberegningen, eller med det statsgaranterede niveau. I begge tilfælde vil der ske en efterregulering i 2026 på baggrund af den faktiske udvikling i 2023. Københavns Kommune har tidligere budgetteret med det statsgaranterede niveau i de år, hvor kommunen har valgt at selvbudgettere og hjemtager dermed først en eventuel gevinst ifm. efterreguleringen tre år senere. Dog skal kommuner, der vælger selvbudgettering, budgettere med eget skøn for grundværdierne i ved beregning af tilskud og udligning i budgetåret. Idet Københavns Kommune har anvendt det statsgaranterede grundlag ifm. udarbejdelsen af budgettet vil budgetlægningen i 2023 ikke blive påvirket ved selvbudgettering.

Nedenfor er punkterne gennemgået enkeltvis:

Ad 1. Effekt af ændringer i udskrivningsgrundlaget

Indenrigs- og Boligministeriet har udarbejdet skønnet for udviklingen i det kommunale udskrivningsgrundlag til brug for beregningen af indkomstskatten i perioden fra 2020 til 2023 på baggrund af Økonomisk Redegørelse fra maj 2022.

Økonomiforvaltningen har anvendt KL's tilskudsmodel fra september 2022 til at udarbejde skønnet for vækstraterne i udskrivningsgrundlaget for København og hele landet fra 2020 til 2023, jf. tabel 3. Væksten i udskrivningsgrundlagene fra 2020 til 2021 er baseret på SKATs løbende optællinger samt skøn over de endnu ikke slutlignede. Udskrivningsgrundlaget for 2021 vil først være endeligt optalt i maj 2023. På nuværende tidspunkt er

98,5 pct. af borgerne i Københavns Kommune slutlignede og 99,0 pct. på landsplan, så der er rimelig sikkerhed for størrelsen af udskrivningsgrundlaget i 2021.

Tabel 3: Skønnet vækst i udskrivningsgrundlaget 2020-2023, pct.

	2020-21	2021-22	2022-23	2020-23
Statsgaranti (Økonomisk redegørelse maj 2022)	5,2	3,0	4,0	12,8
	Vurdering af selvbudgettering			
Hele landet	8,6	1,6	2,5	13,0
København	10,2	2,6	3,6	17,2

Anm.: Udviklingen i udskrivningsgrundlaget er opgjort i aftalereglerne for det enkelte år, som bruges til beregning af efterregulering ved selvbudgettering.

Skønnet for København er fremskrevet fra 2021 til 2023 pba. KL's tilskudsmodel på komponentbasis i overensstemmelse med Økonomisk Redegørelse fra august 2022, mens udviklingen i antallet af skattepligtige i København er pba. Økonomiforvaltningens befolkningsprognose fra februar 2022.

Udviklingen fra 2020 til 2023

Væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2020 til 2023 forventes at være 17,2 pct. i København, mens den skønnes til 13,0 pct. i hele landet, jf. tabel 3. Væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2020 til 2023 er dermed 4,2 procentpoint højere i København end på landsplan. Væksten i medio indbyggertallet i Københavns Kommune fra 2020 til 2023 forventes at være 1,7 procentpoint højere end på landsplan. Det betyder, at udskrivningsgrundlaget pr. indbygger i Københavns Kommune forventes at stige mere end på landsplan fra 2020 til 2023 nemlig med 13,5 pct., mens væksten på landsplan forventes at være 11,3 pct. pr. indbygger.

Udviklingen i udskrivningsgrundlaget er stærkt påvirket af coronapandemien, der medførte et økonomisk tilbageslag i 2020 med faldende beskæftigelse og stigende ledighed og en kraftig genopretning fra 2021.

I perioden 2020 til 2023 forventes især lønindtægterne at bidrage til den positive udvikling i udskrivningsgrundlaget i Københavns Kommune. Det hænger sammen med den økonomiske genopretning samt befolkningsvæksten, som i højere grad finder sted i de erhvervsaktive aldre end i de øvrige aldersgrupper. På landsplan forventes til gengæld en relativt større stigning i indtægten fra pension. Den kraftige genopretning af økonomien, som først slog igennem i det

øvrige land og med nogen forsinkelse i København, medfører et fald i indtægten fra kontanthjælp og dagpenge. Ses der på de samlede indkomstoverførsler forventes de over perioden at stige i hele landet, mens der forventes et fald i København.

De ligningsmæssige fradrag er en vigtig komponent i udskrivningsgrundlaget. De største er beskæftigelsesfradrag, fradrag for A-kasse- og fagforeningskontingent samt befordringsfradraget. I København er de ligningsmæssige lave ift. indkomsten, når der sammenlignes med landsplan. Isoleret set trækker det udskrivningsgrundlaget op. I København, hvor befolkningsvæksten i højere grad end på landsplan finder sted i de erhvervsaktive aldre, forventes beskæftigelsesfradraget at stige mere end på landsplan i perioden 2020-2023.

Det stigende niveau for renterne betyder, at både kapitalindkomsten samt fradraget for kapitalindkomst forventes at stige frem mod 2023. Da fradraget for kapitalindkomst er omtrent 2 gange større end kapitalindkomsten medfører de stadigt højere renter, at udskrivningsgrundlaget falder, da fradraget i kr. og ører stiger mere end kapitalindkomsten. Fradraget for kapitalindkomst i København er som noget nyt omtrent på niveau med landsgennemsnittet, selvom der er en relativ lav andel ejerboliger i byen. Da fradragene er på samme niveau i København og hele landet og da udviklingen forventes at være omtrent ens påvirkes udskrivningsgrundlaget i København på samme måde som i det øvrige land heraf.

Samlet set skønnes væksten i Københavns Kommunes udskrivningsgrundlag til 10,2 pct. i 2020, 2,6 pct. i 2021 og 3,6 pct. i 2022, mens den for alle landets kommuner forventes at udgøre henholdsvis 8,6 pct., 1,6 pct. og 2,5 pct.

Ad 2. Indbyggertal i København

Økonomiforvaltningens folkeregisteropgørelse pr. 9. september 2022 viser, at indbyggertallet i Københavns Kommune udgør 649.522. Det betyder, at der i løbet af 2022 har været en stigning i indbyggertallet i København på 5.105. Frem mod 1. januar 2023 forventer Økonomiforvaltningen at indbyggertallet vil stige med godt 4.500 til 654.054. Forventningen er baseret på udviklingen i de samme måneder i tidligere år. Derudover er der taget højde for, at International House er bagud med registreringen af studerende fra udlandet samt at der forventes at ankomme yderligere 700 ukrainske fordrevne frem mod årsskiftet. Økonomiforvaltningen skønner dermed

et indbyggertal pr. 1. januar 2023, som er 54 personer lavere end statsgarantiens.

I Økonomiforvaltningens prognose er der færre indbyggere i aldersgrupperne 0-5 år og 20-24 år og særligt flere i aldersgruppen 25-29 år, 30-34 år, 35-39 år og 40-44 år end forudsat i statsgarantien. Udligningseffekten af et indbyggertal på 654.054 personer i forhold til statsgarantiens indbyggertal på 654.108 og en anden aldersfordeling er et tab på 25 mio. kr.

Ad 3. Grundværdier

Kommuner, der vælger selvbudgettering, skal anvende eget skøn for grundværdierne til beregning af indtægten fra tilskud og udligning i 2023. Grundværdierne indgår i udligningssystemet og repræsenterer en potentiel indtægt. Jo højere grundværdier en kommune har, jo lavere indtægt får kommunen i tilskud og udligning. De grundværdier, som ligger til grund for statsgarantien for 2023, er baseret på skøn for de endnu ikke udarbejdede nye ejendomsvurderinger. Københavns Kommune har ikke adgang til de nye ejendomsvurderinger og kan derfor ikke vurdere, om grundværdierne har ændret sig siden udarbejdelsen af statsgarantien i juni. Økonomiforvaltningen følger derfor Indenrigs- og Boligministeriets skøn for afgiftspligtige grundværdier i beregningen af gevinsten ved selvbudgettering. Da de statsgaranterede grundværdier i København svarer til Økonomiforvaltningens skøn herfor, vil kommunens indtægter fra tilskud og udligningssystemet i 2023 ikke blive påvirket ved valg af selvbudgettering.

Ad 4. Afgivelse på nettodrift- og anlæg i hele landet

I beregningen af tilskud og udligning afviger metoden for opgørelse af de samlede nettodrift- og anlægsudgifter i hhv. budget- og regnskabssituationen. I regnskabssituationen, hvor opgørelsen på nuværende tidspunkt tager udgangspunkt i udgifterne i kommuneaftalen, er nettodrift- og anlægsudgifterne på landsplan 5,6 mia. kr. lavere end i budgetsituationen, hvor udgifterne teknisk fremskrives af Indenrigs- og Boligministeriet pba. vedtaget budget 2022. Et evt. kommunalt mindreforbrug i forhold til kommuneaftalen for 2023 vil sænke niveauet.

De lavere nettodrift- og anlægsudgifter i regnskabssituationen i hele landet medfører, at færre penge fordeles via udligningsordningen for udgiftsbehov.

Da Københavns Kommune har et udgiftsbehov pr. borger under landsgennemsnittet, medfører et lavere niveau for nettodrift- og anlægsudgifter på landsplan på 5,6 mia. kr. en gevinst på 26 mio. kr. ved selvbudgettering.

Ad 5. Lavere gennemsnitlig beskatningsniveau

Statsgarantien for udskrivningsgrundlaget udarbejdes ved at antage, at alle kommuner har en landsgennemsnitlig vækst i perioden fra 2020 til 2023, hvilket betyder, at det landsgennemsnitlige beskatningsniveau er uændret over årene ved uændrede skattesatser i de enkelte kommuner.

I KL's tilskudsmodel afviger fremskrivningen af udskrivningsgrundlaget fra Indenrigs- og Boligministeriets, da det opgøres pba. den foreløbige slutligning i 2021 på kommuneniveau. Det resulterer i, at det gennemsnitlige beskatningsniveau i 2023 ved selvbudgettering er en anelse lavere nemlig 24,971 pct. mod 24,982 pct. i statsgarantien. Dette skyldes, at KL har en anden underlæggende fordeling af udskrivningsgrundlaget på kommuner. En afgivelse mellem den enkelte kommunes udskrivningsgrundlag i statsgarantien og i KL's fremskrivning medfører, at nettoudgiften ved de to udligningsordninger for kommuner med henholdsvis lavt og højt beskatningsgrundlag afviger fra statsgarantiens. Nettoudgiften fordeles mellem kommuner pba. folketal og Københavns Kommune taber 23 mio. kr. herved ved selvbudgettering.

Følsomhedsberegning

Valget af selvbudgettering vil være forbundet med en betydelig risiko for, at de benyttede forudsætninger ikke vil holde i løbet af budgetåret. Kommunen kan således få en større eller mindre gevinst end vurderet på nuværende tidspunkt eller et tab.

Tabel 4 nedenfor viser kommunens provenu ved forskellige vækstscenarier for udskrivningsgrundlaget. Hver gang den 3-årige vækstrate stiger/falder med 1 procentpoint mere i hele landet end forudsat i prognosen, vil provenuet stige/falde med 211 mio. kr. Tilsvarende vil provenuet stige/falde med 59 mio. kr., hvis væksten stiger/falder med 1 procentpoint i København isoleret set.

Tabel 4: Provenu ved forskellige vækstrater i udskrivningsgrundlag 2020-23, mio. kr.

Prognoseændring i procentpoint

	-2	-1,1	-1	prognose	+1	+2
Udskrivningsgrundlag						
- heraf København	154	208	213	273	332	391
- heraf Hele landet	-380	-187	-169	42	253	464
Folketal i København	-62	-25	-25	-25	-25	-25
Grundværdier	-40	0	0	0	0	0
Afvigelse nettodrift- og anlæg	19	26	26	26	26	26
Lavere gennemsnitlig skattesats i hele landet	-25	-23	-23	-23	-23	-23
I alt	-248	0	22	293	563	833

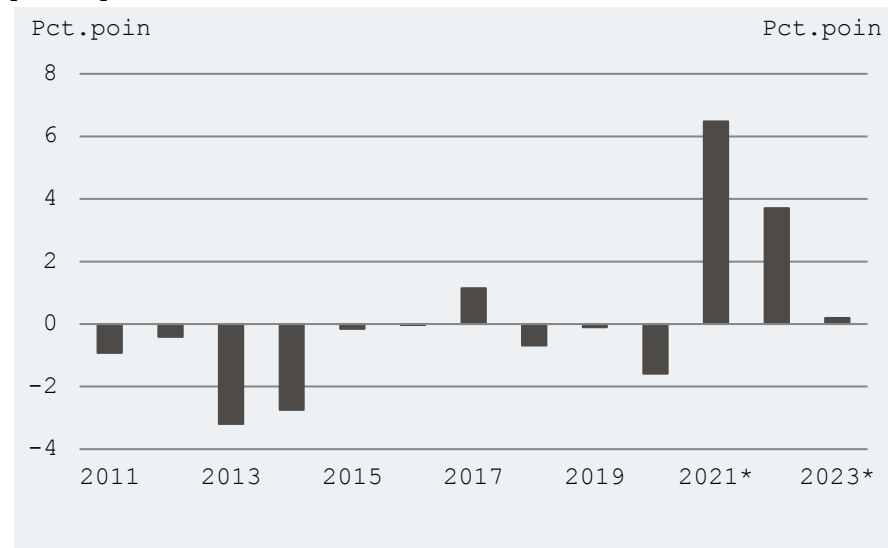
Anm.: "Prognose." angiver scenariet baseret på KL's tilskudsmodel opdateret på baggrund af Økonomisk Redegørelse fra august 2022. "+1 pct." angiver Københavns Kommunes provenu ved selvbudgettering, hvis henholdsvis væksten fra 2020 til 2023 i København samt hele landet bliver et procentpoint højere end skønnet baseret på KL's tilskudsmodel.

På den baggrund er det vigtigere for kommunens provenu, hvordan udviklingen bliver i hele landet, end hvordan udskrivningsgrundlaget udvikler sig i København. Det skyldes, at København bliver udlignet med 75 pct. af merindtægterne fra et stigende udskrivningsgrundlag i kommunen, og dermed kan kommunen beholde mindre end en fjerdedel af merindtægter fra indkomstskat forårsaget af højere udskrivningsgrundlag efter udligning. En bedre udvikling på landsplan end forventet betyder, at København gennem udligningssystemet bliver kompenseret for 75 pct. af merindtægterne pr. indbygger på landsplan.

Den 3-årige vækstrate for udskrivningsgrundlaget fra 2020 til 2023 skal være 1,1 procentpoint lavere i forhold til Finansministeriets Økonomiske Redegørelse fra august 2022, givet at de øvrige skøn holder, for at kommunens provenu ved valg af selvbudgettering vil blive negativt. Den beregnede gevinst ved selvbudgettering er derfor meget følsom over for ændrede konjunkturer i både op- og nedadgående retning.

Historisk har der i nogle år været betydelige forskelle mellem vækstraten i statsgarantien og den faktiske vækst for hele landet i den 3-årige periode, jf. figur 1. Det kan derfor være forbundet med betydelig risiko at vælge selvbudgettering. Det betyder, at Økonomiforvaltningen vurderer, at der som udgangspunkt bør anlægges en væsentlig forsigtighed ift. middelskønnet, før der vælges selvbudgettering.

Figur 1 Den 3-årige vækstrate i udskrivningsgrundlaget i statsgarantien og den realiserede vækstrate for hele landet, procentpoint



Anm.: * angiver, at opgørelsen ikke er endelig.

Selvbudgettering/statsgaranti i tidligere år

Københavns Kommune har valgt statsgaranti i 2009, 2010, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2018, 2019, 2020, 2021 og 2022 og selvbudgettering i 2007, 2008, 2011 og 2017. I nedenstående tabel 5 er kommunens potentielle selvbudgetteringsprovenu i årene 2007-2022 vist.

Tabel 5: Gevinst ved selvbudgettering 2007-2021, mio. kr.

	Provenu ved selvbudgettering		Valg	Evaluering af valg
	Endeligt opgjort	Beregnet ved budgettering		
2007	101	266	Selvbudgettering	Rigtig
2008	-223		Selvbudgettering	Forkert
2009	-1.150	-147	Statsgaranti	Rigtig
2010	282	335	Statsgaranti	Forkert
2011	30	390	Selvbudgettering	Rigtig
2012	53	354	Statsgaranti	Forkert
2013	-521	-27	Statsgaranti	Rigtig
2014	-521	38	Statsgaranti	Rigtig
2015	94	-63	Statsgaranti	Forkert
2016	-12	36	Statsgaranti	Rigtigt
2017	349	371	Selvbudgettering	Rigtigt
2018	-123	87	Statsgaranti	Rigtigt
2019	39	-13	Statsgaranti	Forkert
2020	-355	113	Statsgaranti	Rigtigt
2021*	1.743	174	Statsgaranti	Forkert
2022*	1.055	-43	Statsgaranti	Forkert

Anm.: - angiver tab, mens + angiver gevinst ved selvbudgettering. * angiver at 2021 og 2022 er foreløbige skøn. Gevinsten ved selvbudgettering i 2021 og 2022 er først endeligt opgjort i juli 2023

og 2024, men er her skønnet ved brug af Økonomisk Redegørelse august 2022.

Det betydelige økonomiske tilbageslag i forbindelse med finanskrisen ville have resultat i et tab på omkring 1 mia. kr. ved selvbudgettering i 2009, mens coronapandemien i 2020 på nuværende tidspunkt skønnes at ville have resulteret i et tab på godt 350 mia. kr. ved selvbudgettering i 2020. Til gengæld viser foreløbige beregninger en gevinst ved selvbudgettering i 2021 på 1,7 mia. kr. Det skyldes, at aktiviteten i økonomien både på landsplan og i København og dermed udskrivningsgrundlaget for indkomstskatten blev betydeligere højere end forventet ved udarbejdelse af statsgarantien for 2021 i foråret 2020. Dette understreger usikkerheden i både op- og nedadgående retning.

I 2020 og 2021 har ingen kommuner valgt selvbudgettering, mens ni kommuner i 2022 har valgt selvbudgettering.