

Notat

Bilag 2 - Indtægtsprognose

1. oktober 2019

Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering

I forbindelse med vedtagelsen af budgettet for 2020 skal Borgerrepræsentationen beslutte, hvordan Københavns Kommune skal budgettere indtægterne fra indkomstskat, statstilskud og udligning, som i budgetforslaget udgør godt 33 mia. kr.

Sagsnummer
2019-0230280

Dokumentnummer
2019-0230280-2

Kommunerne har mulighed for at vælge mellem en af staten på forhånd garanteret indtægt fra indkomstskatten og tilskuds- og udligningssystemet eller en af kommunen budgetteret indtægt fra indkomstskatten og tilskuds- og udligningssystemet (selvbudgettering). Vælger kommunen at selvbudgettere, vil kommunen i 2023 få en efterregulering på baggrund af en opgørelse af de faktisk realiserede forhold i 2020.

Det faktiske indbyggertal, udskrivningsgrundlaget for indkomstskatten i selve kommunen, hovedstadsområdet og hele landet samt grundværdierne har blandt andet betydning for, om der er en gevinst ved at selvbudgettere. Da Københavns Kommunes indtægter udlignes med op til 93 pct., er det primært udviklingen på landsplan, som er afgørende. Forventer den enkelte kommune en anden udvikling i 2020 end den statens 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, risikerer 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 selvbudgettering bygger på følgende forudsætninger:

Center for Økonomi
Team Budget
Københavns Rådhus,
Rådhuspladsen 1
1599 København V

1. Udskrivningsgrundlagene for indkomstskatten er fremskrevet i KLs skattemodel, som er opdateret på baggrund af Økonomisk Redegørelse fra august 2019. Udskrivningsgrundlaget i København skønnes at vokse

EAN-nummer
5798009800206

med 13,4 pct. fra 2017 til 2020, mens udskrivningsgrundlaget i hovedstadsområdet og hele landet skønnes at vokse med henholdsvis 8,8 pct. og 7,6 pct. I statsgarantien er væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2017 til 2020 på 7,6 pct., jf. tabel 1. Den relativt høje vækst i København kan i høj grad tilskrives befolkningsvækst.

2. Indbyggertallet i København er opgjort efter betalingsforpligtelse pr. 1. januar 2020. Social- og Indenrigsministeriet har i beregningen af statsgarantien opgjort indbyggertallet til 633.981, mens Økonomiforvaltningen i september skønner det til 635.664.

3. Social- og Indenrigsministeriet har i beregningen af statsgarantien opgjort de afgiftspligtige grundværdier i 2020 til 119.128 mio. kr. Økonomiforvaltningen skønner i september 2019 grundværdier til 121.824 mio. kr.

4. Teknisk afvigelse i opgørelse af nettodrift- og anlægsudgifterne i hele landet i regnskabet på 1,3 mia. kr.

5. Beskatningsniveau på gennemsnitligt 24,91 pct. på landsplan mod 24,92 pct. i statsgarantien.

Tabel 1: Antagelser ved beregning af gevinst ved selvbudgettering

	Statsgaranti	Selvbudgettering
Vækst i udskrivningsgrundlag 2017-20		
København, pct.	7,6	13,4
Hele landet, pct.	7,6	7,6
Hovedstadsområdet, pct.	7,6	8,8
Folketal i København	633.981	635.664
Grundværdier i København, mia. kr.	119,1	121,8
Afgivelse på nettodrift- og anlæg, mia. kr.	0	+1,3
Gennemsnitlig skat i hele landet, pct.	24,92	24,91

Under disse forudsætninger forventer Økonomiforvaltningen et merprovenu på 113 mio. kr. ved valg af selvbudgettering i 2020 sammenlignet med statsgarantien, jf. tabel 2.

Tabel 2: Skønnet provenu ved selvbudgettering i 2020, mio. kr.

Provenu af indkomstskat	1.390
Tilskuds- og udligningseffekt	
-af højere indkomstskat i København	-1.296
-af lavere indkomstskat i hele landet	0
-af højere indkomstskat i hovedstadsområdet	53
-af lavere folketal og anden aldersfordeling i København	55
-af højere grundværdier i København	-63
-af afvigelse på nettodrift- og anlæg i hele landet	-8
-af lavere gennemsnitlig skat i hele landet	-19
I alt	113

Kilde: Økonomiforvaltningen.

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 2023 på baggrund af den faktiske udvikling i 2020. Københavns Kommune har tidligere budgetteret med det statsgaranterede niveau i de år, hvor kommunen har valgt selvbudgettering og hjemtager dermed først en eventuel gevinst i forbindelse med efterreguleringen tre år senere. Dog skal kommuner, der vælger selvbudgettering, budgettere med eget skøn for grundværdierne i budgetåret. Idet Københavns Kommune vurderer, at grundværdierne er højere end i statsgarantien, hjemtages der ved valg af selvbudgettering således allerede i 2020 et i sammenhængen relativt sikkert brutto tab på 64,5 mio. kr. Den forventede efterregulering i 2023 udgør dermed 177,7 mio. kr.

Nedenfor er punkterne gennemgået enkeltvis:

Ad 1. Effekt af ændringer i udskrivningsgrundlaget

Social- og Indenrigsministeriet har udarbejdet skønnet for udviklingen i det kommunale udskrivningsgrundlag til brug for beregningen af indkomstskatten i perioden fra 2017 til 2020 på baggrund af Økonomisk Redegørelse fra august 2019.

Økonomiforvaltningen har anvendt KLs skattemodel fra september 2019 til udarbejdelse af skøn for vækstraterne i udskrivningsgrundlaget for København, hovedstadsområdet og hele landet fra 2017 til 2020, jf. tabel 3. Væksten i udskrivningsgrundlagene fra 2017 til 2018 er baseret på SKATs løbende optællinger samt skøn over de endnu ikke slutlignede. Udskrivningsgrundlaget for 2018 vil først være endeligt optalt i maj 2020. På nuværende tidspunkt er 98,7 pct. af borgerne i Københavns Kommune slutlignede og 99,1 pct. på landsplan, så der er rimelig sikkerhed for størrelsen af udskrivningsgrundlaget i 2018.

Tabel 3: Skønnet vækst i udskrivningsgrundlaget 2017-2020, pct.

	2017-18	2018-19	2019-20	2017-20
Statsgaranti (ØR august 2019)	2,2	2,2	3,0	7,6
Vurdering af selvbudgettering				
Hele landet	2,2	2,2	3,0	7,6
Hovedstadsområdet	2,4	2,9	3,4	8,8
København	4,4	3,9	4,5	13,4

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 2018 til 2020 på baggrund af KLs skattemodel på komponentbasis i overensstemmelse med Økonomisk Redegørelse fra august 2019, mens udviklingen i antallet af skattepligtige i København er på baggrund af Økonomiforvaltningens befolkningsprognose fra februar 2019.

Væksten fra 2017 til 2018

Væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2017 til 2018 forventes at være 4,4 pct. i København, mens den skønnes til 2,2 pct. i hele landet. Væksten i medio indbyggertallet i Københavns Kommune fra 2017 til 2018 var 1,2 procentpoint højere end på landsplan. Det betyder, at udskrivningsgrundlaget pr. indbygger i Københavns Kommune er steget mere end på landsplan fra 2017 til 2018 nemlig med 2,6 pct., mens væksten på landsplan er 1,7 pct. pr. indbygger.

Det er især udviklingen i lønindtægterne som bidrager til den positive udvikling i udskrivningsgrundlaget i Københavns Kommune. Det hænger sammen med, at der skabes mange job i og omkring København, mens væksten er mere moderat i resten af landet. De gode konjunkturer betyder også, at overførselsindtægterne er omtrent uændrede i København, mens de fortsat stiger på landsplan, selvom befolkningsvæksten er lavere end i København.

De ligningsmæssige fradrag er en vigtig komponent i udskrivningsgrundlaget. De største er fradrag i kapitalindkomst, beskæftigelsesfradrag, fradrag for A-kasse- og fagforeningskontingent samt befordringsfradraget. I København, hvor befolkningsvæksten er høj og beskæftigelsesmulighederne gode, stiger beskæftigelsesfradraget mere end på landsplan. Befordringsfradraget er omtrent uændret i København, mens det stiger på landsplan, hvilket også kan hænge sammen med de relativt gode beskæftigelsesmuligheder i København, hvor der ikke er langt til arbejdspladser, mens fradraget for A-kasse- og fagforeningskontingent er svagt stigende i både København og resten af landet.

Det stadigt faldende niveau for renterne betyder, at både kapitalindkomsten samt fradraget for kapitalindkomst falder. Da fradraget for kapitalindkomst er omtrent 8 gange større end kapitalindkomsten medfører de stadigt lavere renter, at udskrivningsgrundlaget stiger, da fradraget i kr. og ører falder mere end kapitalindkomsten. Både fradraget for renter vedr. bankindestående, realkredit samt vedr. virksomheder falder mere i de øvrige kommuner end i København, selv når der tages højde for befolkningsudviklingen. Overordnet set stiger fradragene mere i København end i det øvrige land, hvilket medfører at forskellen i væksten i indkomsterne er større end forskellene i udskrivningsgrundlaget.

Væksten fra 2018 til 2020

Den relativt høje befolkningsvækst i København forventes også i perioden 2018 til 2020 at medføre en høj vækst i indkomsterne. Lønindkomsterne forventes at stige med omkring 1,6 procentpoint mere i København end i hele landet i både 2019 og 2020, mens stigningen i indkomstoverførslerne vil være på omtrent samme niveau. Isoleret set medfører befolkningsvæksten, at vækstraten i

udskrivningsgrundlaget i både 2019 og 2020 er omkring 2 procentpoint højere, end den ville have været uden vækst i indbyggertallet fra 2018 og frem.

Det seneste år er renten fortsat med at falde, hvilket forventes at ville medføre yderligere fald i rentefradraget. Dette trækker væksten i udskrivningsgrundlaget ned i Københavns Kommune i forhold til på landsplan. Væksten i det kommunale udskrivningsgrundlag i København relativt til hele landet trækkes yderligere ned af den gradvise indfasning af et højere beskæftigelsesfradrag frem mod 2022. Indførslen af det ekstra skattefradrag for indbetalinger til pension slå igennem i det kommunale udskrivningsgrundlag fra 2019, hvor det reducerer væksten i udskrivningsgrundlaget betydeligt.

Samlet set skønnes væksten i Københavns Kommunens udskrivningsgrundlag til 3,9 pct. i 2019 og 4,5 pct. i 2020, mens den for alle landets kommuner forventes at udgøre henholdsvis 2,2 pct. og 3,0 pct.

Ad 2. Indbyggertal i København

Økonomiforvaltningens folkeregisteropgørelse pr. 19. september 2019 viser, at indbyggertallet i Københavns Kommune udgør 631.855. Det betyder, at der i løbet af 2019 har været en stigning i indbyggertallet i København på 8.343 personer. Frem mod 1. januar 2020 forventer Økonomiforvaltningen, at indbyggertallet opgjort efter folkeregisteradresse vil stige med godt 2.200 til 634.138. Hertil skal tilføjes 1.526 indbyggere i andre kommuner, som Københavns Kommune har betalingsforpligtelsen for. Antallet er beregnet ved at fastholde forholdet mellem betalingskommunefolketallet og folkeregisterfolketallet i statsgarantien. Det er på den baggrund Økonomiforvaltningens vurdering, at Københavns Kommunes indbyggertal pr. 1. januar 2020 opgjort efter betalingsforpligtelse vil udgøre 635.664 personer, hvilket er 1.683 personer mere end folketallet i statsgarantien.

I Økonomiforvaltningens prognose er der flere indbyggere i aldersgrupperne 6-16 årige, 25-54 årige og 75+årige end i statsgarantien, mens der er færre indbyggere i de øvrige aldersgrupper end forudsat i statsgarantien. Udligningseffekten af et indbyggertal på 635.664 personer i forhold til statsgarantiens indbyggertal på 633.981 og en anden aldersfordeling er en gevinst på 55 mio. kr.

Ad 3. Grundværdier

Kommuner, der vælger selvbudgettering, skal anvende eget skøn for grundværdierne til beregning af indtægten fra tilskud og udligning i 2020. Grundværdierne indgår i udligningssystemet og repræsenterer en potentiel indtægt. Jo højere grundværdier en kommune har, jo lavere indtægt får kommunen i tilskud og udligning. Da de statsgaranterede grundværdier i København er lavere end kommunens

eget skøn herfor, vil kommunens indtægter fra tilskud og udligningssystemet blive 64,5 mio. kr. lavere i 2020, hvis Københavns Kommune vælger at selvbudgettere. Ved selvbudgettering vil provenutabet på 64,5 mio. kr. i 2020 blive håndteret med en mellemfinansiering over kassen, således at Københavns Kommunes økonomi ikke påvirkes af valget mellem statsgaranti og selvbudgettering i budget 2020.

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

I beregning af tilskud og udligning afviger metoden for opgørelse af de samlede nettodrift- og anlægsudgifter i henholdsvis budget- og regnskabssituationen. I regnskabssituationen, hvor opgørelsen på nuværende tidspunkt tager udgangspunkt i udgifterne i kommuneaftalen, er nettodrift- og anlægsudgifterne på landsplan 1,3 mia. kr. højere end i budgetsituationen, hvor udgifterne teknisk fremskrives af Social- og Indenrigsministeriet på baggrund af vedtaget budget 2019. Et evt. kommunalt mindreforbrug i forhold til kommuneaftalen for 2020 vil sænke niveauet.

De højere nettodrift- og anlægsudgifter i regnskabssituationen i hele landet medfører, at flere penge fordeles via lands- og hovedstadsudligningen, og at en mindre andel af bloktilskuddet fordeles som statstilskud via folketal. Da Københavns Kommune har et udgiftsbehov pr. borger under landsgennemsnittet, medfører et højere niveau for nettodrift- og anlægsudgifter på landsplan på 1,3 mia. kr. et tab på 8 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 2017 til 2020, hvilket betyder, at det landsgennemsnitlige beskatningsniveau er uændret over årene.

KL skønner på baggrund af Økonomisk Redegørelse fra august 2019 og den foreløbige slutligning i 2018, at udskrivningsgrundlaget i hovedstadsområdet i 2020 vil overstige niveauet i statsgarantien. Det har betydning for det gennemsnitlige beskatningsniveau på landsplan ved fastholdte skattesatser. Kommuneskatten er generelt lavere i hovedstadsområdet end i de øvrige kommuner, hvilket medfører, at den gennemsnitlige opkrævning af kommuneskat på landsplan i forhold til udskrivningsgrundlaget bliver lavere, når udskrivningsgrundlaget i hovedstadsområdet vokser relativt til det øvrige land. Det medfører merudgifter til landsudligningen, der finansieres af bloktilskuddet og dermed en lavere rest-blok til fordeling mellem kommunerne på baggrund af folketal. Københavns Kommune taber 19 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 egentlig tab.

Tabel 4 nedenfor viser kommunens provenu ved forskellige vækstscenarier for udskrivningsgrundlaget. Hver gang den 3-årige vækste stiger/falder med 1 procentpoint mere i *hele landet* end forudsat i prognosen vil provenuet stige/falde med 192 mio. kr. Tilsvarende vil provenuet stige/falde med 55 mio. kr., hvis væksten stiger/falder med 1 procentpoint i *hovedstadsområdet* og 18 mio. kr., hvis væksten stiger/falder med 1 procentpoint i *København* isoleret set.

Tabel 4: Provenu ved forskellige vækstrater i udskrivningsgrundlag 2017-20, mio. kr.

	Prognoseændring i procentpoint					
	-2	-1	-0,4	Prognose	+1	+2
Udskrivningsgrundlag						
København	58	76	87	94	113	131
Hele landet	-385	-192	-82	0	192	385
Hovedstadsområdet	-57	-2	30	53	108	163
Folketal i København	55	55	55	55	55	55
Grundværdier	-63	-63	-63	-63	-63	-63
Afvigelse nettodrift- og anlæg	-8	-8	-8	-8	-8	-8
Lavere gennemsnitlig skattesats i hele landet	-19	-19	-19	-19	-19	-19
I alt	-418	-152	0	113	379	645

Anm: "Prognose." angiver scenariet baseret på KLs skatte- og tilskudsmodel opdateret på baggrund af Økonomisk Redegørelse fra august 2019. "+1 pct." angiver Københavns Kommunes provenu ved selvbudgettering, hvis henholdsvis væksten fra 2017 til 2020 i København, hovedstadsområdet samt hele landet bliver et procentpoint højere end skønnet baseret på KLs skatte og tilskudsmodel.

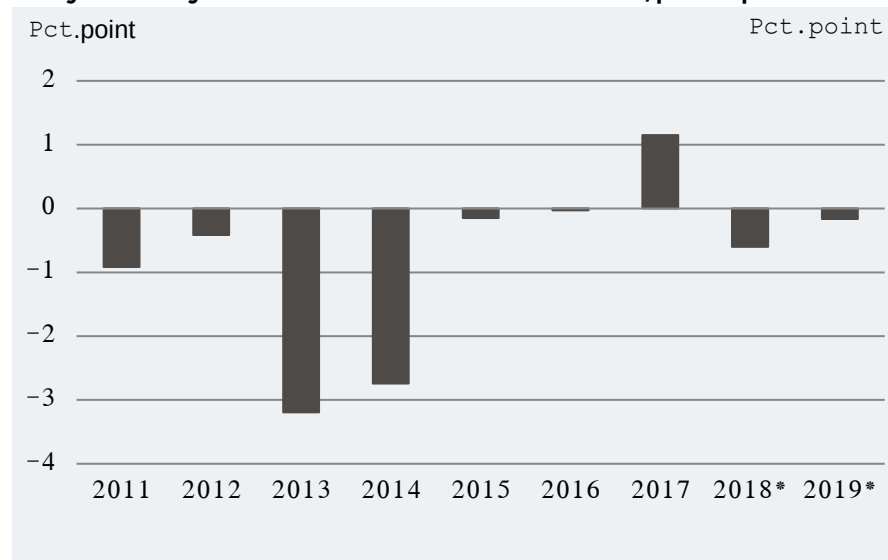
På den baggrund er det vigtigere for kommunens provenu, hvordan udviklingen bliver i hele landet og i hovedstadsområdet, end hvordan udskrivningsgrundlaget udvikler sig i København. Det skyldes, at København bliver udlignet med op til 93 pct. af merindtægterne fra et stigende udskrivningsgrundlag i kommunen, hvorimod en bedre udvikling på landsplan end forventet betyder, at en mindre andel af bloktilskuddet går til at finansiere landsudligningen, og at statstilskuddet, der fordeles efter indbyggertal, bliver tilsvarende højere.

Den 3-årige vækste for udskrivningsgrundlaget fra 2017 til 2020 skal være -0,4 procentpoint lavere i forhold til Finansministeriets Økonomiske Redegørelse fra august 2019, 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 i forhold til middelskønnet før der vælges selvbudgettering.

Figur 1 Forskellen mellem 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 samt 2019 og selvbudgettering i 2007, 2008, 2011 og 2017. I nedenstående tabel 5 er kommunens potentielle selvbudgetteringsprovenu i årene 2007-2019 vist.

Tabel 5: Gevinst ved selvbudgettering 2007-2019, 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*	-105	87	Statsgaranti	Rigtigt
2019*	2	-13	Statsgaranti	Forkert

Anm: - angiver tab, mens + angiver gevinst ved selvbudgettering. * angiver at 2018 og 2019 er foreløbige skøn. Gevinsten ved selvbudgettering i 2018 og 2019 er først endeligt opgjort i juli 2020 og 2021, men er her skønnet ved brug af Økonomisk Redegørelse fra august 2019.

I både 2013 og 2014 ville Københavns Kommune have haft betydelige tab ved selvbudgettering. Disse tab skyldes udviklingen i hele landet,

hvor det kommunale udskrivningsgrundlag til brug for opkrævning af kommuneskatten blev henholdsvis 25 mia. kr. og 22 mia. kr. lavere end i statsgarantien, mens Københavns Kommunes udskrivningsgrundlag lå over statsgarantien. I 2015 var der på baggrund af Økonomisk Redegørelse fra august 2014 på tidspunktet for valg af statsgaranti forventet et beskedent tab ved selvbudgettering. I den endelige opgørelse er det forventede tab ændret til en gevinst på knap 100 mio. kr. Dette understreger usikkerheden i både op- og nedadgående retning.

I 2017, hvor Københavns Kommune valgte selvbudgettering, valgte kommunen at budgettere med det statsgaranterede niveau, hvorved en eventuel gevinst først ville blive hjemtaget i forbindelse med efterreguleringen tre år senere. Dog skal kommuner, der vælger selvbudgettering, budgettere med eget skøn for grundværdierne i budgetåret. Idet Københavns Kommune vurderede, at grundværdierne var højere end lagt til grund for statsgarantien, hjemtoges et bruttotab på 62 mio. kr. i 2017. Efterreguleringen vedr. selvbudgettering i 2017 udgør en indtægt på 411 mio. kr. til udbetaling i 2020. Den samlede nettogevinst ved selvbudgettering af indkomstskat, tilskud og udligning i 2017 udgør 349 mio. kr.