



Notat

Bilag 2 - Indtægtsprognose

Resumé

Økonomiforvaltningen skønner på nuværende tidspunkt et mindreprovenu på 43 mio. kr. ved valg af selvbudgettering i 2022 sammenlignet med statsgarantien. Skønnet for tabet ved selvbudgettering i forhold til statsgaranti er behæftet betydelig usikkerhed, da det bygger på vurderinger af udviklingen frem til udgangen af 2022 ikke kun i København, men også i resten af landet. Nedenfor gennemgås antagelserne.

Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering

Det faktiske indbyggertal, udskrivningsgrundlaget for indkomstkatten 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 2022 end den stats garanti dækker over – fx sfa. 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 selvbudgettering bygger på følgende forudsætninger:

1. Udskrivningsgrundlagene for indkomstkatten er fremskrevet i KL's skattemodel, som er pba. Økonomisk Redegørelse fra august 2021. Udskrivningsgrundlaget i København skønnes at vokse med 10,7 pct. fra 2019 til 2022, mens udskrivningsgrundlaget i hele landet skønnes at vokse med 7,7 pct. I statsgarantien

22-09-2021

Sagsnummer i F2
2021 - 4611

Dokumentnummer i F2
286064

Sagsnummer eDoc
2021-0270355

Sagsbehandler
Lene Toftkær

er væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2019 til 2022 på 8,1 pct., jf. tabel 1.

2. Indbyggertallet i København pr. 1. januar 2022. Indenrigs- og Boligministeriet har i beregningen af statsgarantien opgjort indbyggertallet til 645.013, mens Økonomiforvaltningen i september skønner det til 644.317.
3. Økonomiforvaltningen skønner i september 2021 de afgiftspligtige grundværdier til 129.512 mio. kr. Indenrigs- og Boligministeriet har i beregningen af statsgarantien opgjort de afgiftspligtige grundværdier i Københavns i 2022 til 127.482 mio. kr.
4. Teknisk afvigelse i opgørelsen af nettodrift- og anlægsudgifterne i hele landet i regnskabet på 4,6 mia. kr.
5. Beskatningsniveau på gennemsnitligt 24,966 pct. på landsplan mod 24,968 pct. i statsgarantien.

Tabel 1: Antagelser ved beregning af gevinst ved selvbudgettering

	Statsgaranti	Selvbudgettering
Vækst i udskrivningsgrundlag 2019-22		
- heraf København, pct.	8,1	10,7
- heraf Hele landet, pct.	8,1	7,7
Folketal i København	645.013	644.317
Grundværdier i København, mia. kr.	127,5	129,5
Afvigelse på nettodrift- og anlæg, mia. kr.	0	-4,6
Gennemsnitlig skat i hele landet, pct.	24,968	24,966

Under disse forudsætninger forventer Økonomiforvaltningen et mindreprovenu på 43 mio. kr. ved valg af selvbudgettering i 2022 sammenlignet med statsgarantien, jf. tabel 2.

Tabel 2: Skønnet provenu ved selvbudgettering i 2022, mio. kr.

Indkomsteffekt fra provenu af indkomstskat	700
Tilskuds- og udligningseffekt	
- af højere indkomstskat i København	-551
- af lavere udskrivningsgrundlag i hele landet	-85
- af lavere folketal i København	-62
- af højere grundværdier i København	-40
- af afvigelse på nettodrift- og anlæg i hele landet	19
- af lavere gennemsnitlig skat i hele landet	-25
I alt	-43

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 2025 på baggrund af den faktiske udvikling i 2022. 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 budgetåret. Idet Københavns Kommune vurderer, at grundværdierne er højere end i statsgarantien, hjemtages der ved valg af selvbudgettering således allerede i 2022 et i sammenhængen relativt sikkert bruttotab på 39,7 mio. kr. Den forventede efterregulering i 2025 udgør dermed -3,3 mio. kr.

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 indkomsts-katten i perioden fra 2019 til 2022 på baggrund af Økonomisk Redegørelse fra maj 2021.

Økonomiforvaltningen har anvendt KL's tilskudsmodel fra september 2021 til at udarbejde skønnet for vækstraterne i udskrivningsgrundlaget for København og hele landet fra 2019 til 2022, *jf. tabel 3*. Væksten i udskrivningsgrundlagene fra 2019 til 2020 er baseret på SKATs løbende optællinger samt skøn over de endnu ikke slutlignede. Udskrivningsgrundlaget for 2020 vil først være endeligt optalt i maj 2022. På nuværende tidspunkt er 98,3 pct. af borgerne i Københavns Kommune slutlignede og 98,9 pct. på landsplan, så der er rimelig sikkerhed for størrelsen af udskrivningsgrundlaget i 2020.

I forhold til tidligere år er usikkerheden dog en anelse større, da selvangivelsesfristen for selvstændigt erhvervsdrivende vedr. skatteåret 2020 var 31. august, hvilket er to måneder senere end i tidligere år. En mindre del af de selvstændige må derfor forventes at være lignede end i tidligere år, hvilket kan have betydning for den gennemsnitlige indkomst for de lignede samt fordelingen af indkomst på komponenter til brug for fremskrivningen.

Skønnet for København er fremskrevet fra 2020 til 2022 pba. KL's tilskudsmodel på komponentbasis i overensstemmelse med Økonomisk Redegørelse fra august 2021, mens udviklingen i antallet af skattepligtige i København er pba. Økonomiforvaltningens befolkningsprognose fra februar 2021.

Væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2019 til 2022 forventes at være 10,7 pct. i København, mens den skønnes til 7,7 pct. i hele landet, *jf. tabel 3*. Væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2019 til 2022 er dermed 3 procentpoint højere i København end på landsplan. Væksten i medio indbyggertallet i Københavns Kommune fra 2019 til 2022 forventes at være 2,4 procentpoint højere end på landsplan. Det betyder, at udskrivningsgrundlaget pr. indbygger i Københavns Kommune forventes at

stige mere end på landsplan fra 2019 til 2022 nemlig med 7,1 pct., mens væksten på landsplan forventes at være 6,7 pct. pr. indbygger.

Tabel 3: Skønnet vækst i udskrivningsgrundlaget 2019-2022, pct.

	2019-20	2020-21	2021-22	2019-22
Statsgaranti (Økonomisk redegørelse maj 2021)	1,4	2,5	4,1	8,1
Vurdering af selvbudgettering				
Hele landet	0,9	3,5	3,2	7,7
København	1,5	4,6	4,3	10,7

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

Udviklingen fra 2019 til 2020

Udviklingen i udskrivningsgrundlaget er stærkt påvirket af coronapandemien, der medførte et stort økonomisk tilbageslag i 2020 med faldende beskæftigelse og stigende ledighed samt en genopretning på landsplan i 2. kvartal 2021. Økonomiforvaltningen vurderer, at produktionen, beskæftigelsen og ledigheden i København endnu ikke er genoprettet. Den træge genopretning hænger sammen med erhvervssektorens sætningen med overrepræsentation af private serviceerhverv, som har været hårdt ramt.

I perioden 2019 til 2020 bidrager lønindtægten en anelse til stigningen i udskrivningsgrundlaget i København, mens udviklingen i lønindtægten på landsplan trækker udskrivningsgrundlaget ned. Udskrivningsgrundlaget er i højere grad påvirket af udviklingen i indkomstoverførsler herunder især dagpenge. Selvom det økonomiske tilbageslag især ramte serviceerhvervene transport, turisme og kultur og fritid mv. flugter udviklingen for dagpenge og kontanthjælp i København udviklingen på landsplan, således, at Københavns andel heraf fastholdes.

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 er de ligningsmæssige fradrag lave i forhold til indkomsten, når der sammenlignes med landsplan. Isoleret set trækker det udskrivningsgrundlaget op.

Det stadig faldende niveau for renterne betyder, at både kapitalindkomsten samt fradraget for kapitalindkomst falder. Da fradraget for kapitalindkomst er omtrent 4 gange større end kapitalindkomsten medfører de stadig lavere renter, at udskrivningsgrundlaget stiger, da fradraget i kr. og ører falder mere end kapitalindkomsten. Fradraget for kapitalindkomst falder mindre i København end i hele landet, hvilket kan hænge sammen med den relativt lave andel ejerboliger.

Udviklingen fra 2020 til 2022

I perioden 2020 til 2022 forventes især lønindtægterne at bidrage til den positive udvikling i udskrivningsgrundlaget i Københavns Kommune. Det hænger sammen med den betydelige befolkningsvækst, som i højere grad finder sted blandt befolkningen i de erhvervsaktive aldre end i de øvrige aldersgrupper.

Den relativt større stigning i antallet af erhvervsaktive forventes at påvirke beskæftigelsesfradraget, der i København vil stige mere end på landsplan i perioden 2020-2022. De fortsat lave, men svagt stigende renter, betyder, at de senere års betydelige bidrag til udskrivningsgrundlaget fra faldende rentefradrag ophører.

Samlet set skønnes væksten i Københavns Kommunes udskrivningsgrundlag til 1,5 pct. i 2020, 4,6 pct. i 2021 og 4,3 pct. i 2022, mens den for alle landets kommuner forventes at udgøre henholdsvis 0,9 pct. i 2020, 3,5 pct. i 2021 og 3,2 pct. i 2022.

Ad 2. Indbyggertal i København

Økonomiforvaltningens folkeregisteropgørelse pr. 9. september 2021 viser, at indbyggertallet i Københavns Kommune udgør 641.081. Det betyder, at der i løbet af 2021 har været en stigning i indbyggertallet i København på 2.934. Frem mod 1. januar 2022 forventer Økonomiforvaltningen baseret på udviklingen i 2019 og 2020, at indbyggertallet vil stige med godt 3.200 til 644.317 hvilket er 697 personer færre end folketallet i statsgarantien. Coronapandemien betyder, at befolkningsudviklingen er behæftet med større usikkerhed end sædvanligt.

I Økonomiforvaltningens prognose er der færre indbyggere i aldersgrupperne 0-5 år og 6-16 år og 30-44 år og særligt flere i aldersgruppen 20-24 år end forudsat i statsgarantien. Udligningseffekten af et indbyggertal på 644.317 personer i forhold til statsgarantiens indbyggertal på 645.013 og en anden aldersfordeling er et tab på 62 mio. kr.

Ad 3. Grundværdier

Kommuner, der vælger selvbudgettering, skal anvende eget skøn for grundværdierne til beregning af indtægten fra tilskud og udligning i 2022. 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 2022, er baseret på skøn for de endnu ikke udarbejdede nye grundværdier. Københavns Kommune har ikke adgang til de nye grundværdier og kan derfor ikke vurdere, om grundværdierne har ændret sig siden udarbejdelsen af statsgarantien i juni.

I de seneste år har grundværdierne til brug for opkrævning af grundskyld oversteget statsgarantiens med omkring 69 mio. kr. Økonomiforvaltningen forventer, at dette også gør sig gældende i 2022. Da de statsgaranterede grundværdier i København dermed er lavere end Økonomiforvaltningens skøn herfor, vil kommunens indtægter fra tilskud og udligningssystemet blive 39,7 mio. kr. lavere i 2022, hvis Københavns

Kommune vælger at selvbudgettere. Ved selvbudgettering vil provenutabet på 39,7 mio. kr. i 2022 blive håndteret med en mellemfinansiering over kassen, således at Københavns Kommunes økonomi ift. grundværdierne ikke påvirkes af valget mellem statsgaranti og selvbudgettering i budget 2022.

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 regnskabs-situationen. I regnskabssituationen, hvor opgørelsen på nuværende tidspunkt tager udgangspunkt i udgifterne i kommuneaftalen, er nettodrift- og anlægsudgifterne på landsplan 4,6 mia. kr. lavere end i bud-getsituationen, hvor udgifterne teknisk fremskrives af Indenrigs- og Bo-ligministeriet pba. vedtaget budget 2021. Et evt. kommunalt mindrefor-brug i forhold til kommuneaftalen for 2022 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. bor-ger under landsgennemsnittet, medfører et lavere niveau for nettodrift- og anlægsudgifter på landsplan på 4,6 mia. kr. en gevinst på 19 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 2019 til 2022, 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 2020 på kommuneniveau. Det resulterer i, at det gennem-snitlige beskatningsniveau i 2022 ved selvbudgettering er en anelse la-vere nemlig 24,966 pct. mod 24,968 pct. i statsgarantien. Dette skyldes, at KL har en anden underlæggende fordeling af udskrivningsgrundla-get på kommuner. En afgivelse mellem den enkelte kommunes udskriv-ningsgrundlag i statsgarantien og i KL's fremskrivning medfører, at net-toudgiften ved de to udligningsordninger for kommuner med hen-holdsvis lavt og højt beskatningsgrundlag afviger fra statsgarantiens. Nettoudgiften fordeles mellem kommuner pba. folketal og Københavns Kommune taber 25 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 et større eller mindre tab end vurderet på nuværende tidspunkt eller en gevinst.

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 for-udsat i prognosen, vil provenuet stige/falde med 217 mio. kr.

Tilsvarende vil provenuet stige/falde med 58 mio. kr., hvis væksten stiger/falder med 1 procentpoint i København isoleret set.

Tabel 4: Provenu ved forskellige vækstrater i udskrivningsgrundlag 2019-22, mio. kr.

	Prognoseændring i procentpoint					
	-2	-1	Prognose	+0,2	+1	+2
Udskrivningsgrundlag						
- heraf København	33	91	149	158	207	265
- heraf Hele landet	-518	-301	-85	-51	132	348
Folketal i København	-62	-62	-62	-62	-62	-62
Grundværdier	-40	-40	-40	-40	-40	-40
Afvigelse nettodrift- og anlæg	19	19	19	19	19	19
Lavere gennemsnitlig skattesats i hele landet	-25	-25	-25	-25	-25	-25
I alt	-592	-318	-43	0	232	506

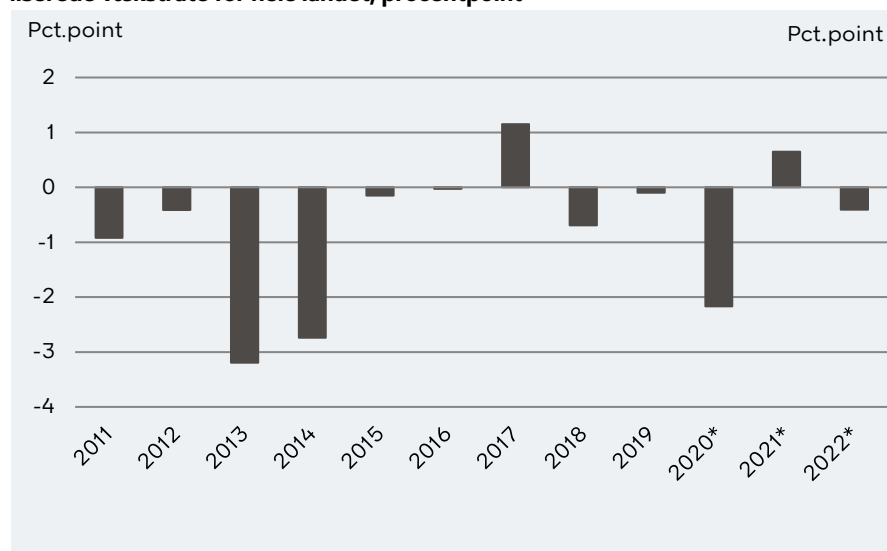
Anm.: "Prognose." angiver scenariet baseret på KL's tilskudsmodel opdateret på baggrund af Økonomisk Redegørelse fra august 2021. "+1 pct." angiver Københavns Kommunes provenu ved selvbudgettering, hvis henholdsvis væksten fra 2019 til 2022 i København samt hele landet bliver et procentpoint højere end 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 merindtægterne 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 2019 til 2022 skal være 0,2 procentpoint højere i forhold til Finansministeriets Økonomiske Redegørelse fra august 2021, givet at de øvrige skøn holder, for at kommunens provenu ved valg af selvbudgettering vil blive positivt. Det beregnede tab ved selvbudgettering er derfor meget følsomt 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 samt 2021 og selvbudgettering i 2007, 2008, 2011 og 2017. I nedenstående tabel 5 er kommunens potentielle selvbudgetteringsprovenu i årene 2007-2021 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*	-520	113	Statsgaranti	Rigtigt
2021*	168	174	Statsgaranti	Forkert

Anm.: - angiver tab, mens + angiver gevinst ved selvbudgettering. * angiver at 2020 og 2021 er foreløbige skøn. Gevinsten ved selvbudgettering i 2020 og 2021 er først endeligt opgjort i juli 2022 og 2023, men er her skønnet ved brug af Økonomisk Redegørelse august 2021.

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 statsgarantiens. 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. Det betydelige økonomiske tilbageslag i forbindelse med finanskrisen ville have resulteret 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 0,5 mia. kr. ved selvbudgettering i 2020. Dette understreger usikkerheden i både op- og nedadgående retning.