



Notat

Bilag 2 - Indtægtsprognose

Resumé

Økonomiforvaltningen skønner på nuværende tidspunkt et merprovenu på 174 mio. kr. ved valg af selvbudgettering i 2021 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 2021 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 2021 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:

1. Udskrivningsgrundlagene for indkomstkatten er fremskrevet i KLs skattemodel, som er på baggrund af Økonomisk Redegørelse fra august 2020. Udskrivningsgrundlaget i København skønnes at vokse med 10,8 pct. fra 2018 til 2021, mens udskrivningsgrundlaget i hele landet skønnes at vokse med 6,5 pct. I statsgarantien er væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2018 til 2021 på 6,2 pct., *jf. tabel 1*.

2. Indbyggertallet i København pr. 1. januar 2021. Social- og Indenrigsministeriet har i beregningen af statsgarantien opgjort indbyggertallet

20. september 2020

Sagsnummer
2020-0188682

Dokumentnummer
2020-0188682-3

Sagsbehandler
Lene Toftkær

Center for Økonomi
Team Budget
Københavns Rådhus,
Rådhuspladsen 1
1550 København V

EAN-nummer
5798009800206

til 640.862, mens Økonomiforvaltningen i september skønner det til 640.134.

3. Social- og Indenrigsministeriet har i beregningen af statsgarantien opgjort de afgiftspligtige grundværdier i Københavns i 2021 til 121.677 mio. kr. Økonomiforvaltningen skønner i september 2020 grundværdier til 124.647 mio. kr.

4. Teknisk afvigelse i opgørelse af nettodrift- og anlægsudgifterne i hele landet i regnskabet på 5,7 mia. kr.

5. Beskatningsniveau på gennemsnitligt 24,9 pct. på landsplan mod 25,0 pct. i statsgarantien.

Tabel 1: Antagelser ved beregning af gevinst ved selvbudgettering

	Statsgaranti	Selvbudgettering
Vækst i udskrivningsgrundlag 2018-21		
København, pct.	6,2	10,8
Hele landet, pct.	6,2	6,5
Folketal i København	640.862	640.134
Grundværdier i København, mia. kr.	121,7	124,6
Afvigelse på nettodrift- og anlæg, mia. kr.	0	5,7
Gennemsnitlig skat i hele landet, pct.	25,0	24,9

Under disse forudsætninger forventer Økonomiforvaltningen et merprovenu på 174 mio. kr. ved valg af selvbudgettering i 2021 sammenlignet med statsgarantien, jf. tabel 2.

Tabel 2: Skønnet provenu ved selvbudgettering i 2021, mio. kr.

Indkomsteffekt fra provenu af indkomstskat	1.140
Tilskuds- og udligningseffekt	
- af højere indkomstskat i København	-896
- af højere udskrivningsgrundlag i hele landet	54
- af lavere folketal i København	-25
- af højere grundværdier i København	-58
- af afvigelse på nettodrift- og anlæg i hele landet	-24
- af lavere gennemsnitlig skat i hele landet	-15
I alt	174

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 2024 på baggrund af den faktiske udvikling i 2021. 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 2021 et i sammenhængen relativt sikkert bruttotab på 58,2 mio. kr. Den forventede efterregulering i 2024 udgør dermed 232,7 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 2018 til 2021 på baggrund af Økonomisk Redegørelse fra maj 2020.

Økonomiforvaltningen har anvendt KLs Tilskudsmodel fra september 2020 til udarbejdelse af skøn for vækstraterne i udskrivningsgrundlaget for København og hele landet fra 2018 til 2021, jf. tabel 3. Væksten i udskrivningsgrundlagene fra 2018 til 2019 er baseret på SKATs løbende optællinger samt skøn over de endnu ikke slutlignede. Udskrivningsgrundlaget for 2019 vil først være endeligt optalt i maj 2021. På nuværende tidspunkt er 98,5 pct. af borgerne i Københavns Kommune slutlignede og 98,9 pct. på landsplan, så der er rimelig sikkerhed for størrelsen af udskrivningsgrundlaget i 2019.

Tabel 3: Skønnet vækst i udskrivningsgrundlaget 2018-2021, pct.

	2018-19	2019-20	2020-21	2018-21
Statsgaranti (Økonomisk redegørelse maj 2020)	2,6	-0,9	4,5	6,2
Vurdering af selvbudgettering				
Hele landet	2,7	0,4	3,2	6,5
København	4,1	1,8	4,5	10,8

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 2019 til 2021 på baggrund af KLs Tilskudsmodel på komponentbasis i overensstemmelse med Økonomisk Redegørelse fra august 2020, mens udviklingen i antallet af skattepligtige i København er på baggrund af Økonomiforvaltningens befolkningsprognose fra februar 2020.

Væksten fra 2018 til 2021

Væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2018 til 2021 forventes at være 10,8 pct. i København, mens den skønnes til 6,5 pct. i hele landet. Væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2018 til 2021 er dermed 4,3 procentpoint højere end på landsplan. Væksten i medio indbyggertallet i Københavns Kommune fra 2018 til 2021 forventes at være 3,5 procentpoint højere end på landsplan. Det betyder, at udskrivningsgrundlaget pr. indbygger i Københavns Kommune forventes at stige mere end på landsplan fra 2018 til 2021 nemlig med 6,0 pct., mens væksten på landsplan forventes at være 5,3 pct. pr. indbygger.

Udviklingen i udskrivningsgrundlaget er stærkt påvirket af coronapandemien, der medfører et stort økonomisk tilbageslag i 2020 med

faldende beskæftigelse og stigende ledighed og en delvis genopretning i 2021.

I perioden 2018 til 2021 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.

Befolkningsalderssammensætning med relativt mange unge i forhold til ældre betyder, at det økonomiske tilbageslag forventes at medføre en relativ større stigning i indtægten fra dagpenge og kontanthjælp i København end på landsplan. På landsplan forventes til gengæld en relativt større stigning i indtægten fra pension. Ses der på den samlede indtægt fra indkomstoverførsler forventes stigningen i København at følge udviklingen på landsplan over perioden 2018-2021.

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. 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 2018-2021. Det samme gør sig gældende for fradrag i personlig indkomst vedr. indbetalinger til privattegnede pensionsordninger.

Det stadigt 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 stadigt 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. 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.

Samlet set skønnes væksten i Københavns Kommunens udskrivningsgrundlag til 4,1 pct. i 2019, 1,8 pct. i 2020 og 4,5 pct. i 2021, mens den for alle landets kommuner forventes at udgøre henholdsvis 2,7 pct., 0,4 pct. og 3,2 pct.

Ad 2. Indbyggertal i København

Almindeligvis anvendes så aktuelle indbyggertal som muligt, når der skal udarbejdes opdaterede skøn for indbyggertallet pr. 1. januar i det kommende budgetår. På grund af restriktioner ifm. coronapandemien tager registreringen af udlændinge herunder udvekslingsstuderende

længere tid end i tidligere år og udvekslingsstuderende forventes endvidere at ankomme på et senere tidspunkt end hidtil. Ved udarbejdelse af skønnet for indbyggertallet 1. januar 2021 tages der derfor udgangspunkt i antallet af indbyggere d. 11. august, samt udviklingen i befolkningen fra d. 11. august 2019 til d. 1. januar 2020. Coronapandemien betyder, at befolkningsudviklingen er behæftet med større usikkerhed end sædvanligt.

Økonomiforvaltningens folkeregisteropgørelse pr. 11. august 2020 viser, at indbyggertallet i Københavns Kommune udgør 634.261. Det betyder, at der i løbet af 2020 blot har været en stigning i indbyggertallet i København på 1.895. Frem mod 1. januar 2021 forventer Økonomiforvaltningen baseret på udviklingen i tidligere år, at indbyggertallet vil stige med godt 5.800 til 640.134, hvilket er 728 personer færre end folketallet i statsgarantien.

I Økonomiforvaltningens prognose er der færre indbyggere i aldersgrupperne 0-5 år, 25-80 år og særligt flere i aldersgruppen 20-24 år end forudsat i statsgarantien. Udligningseffekten af et indbyggertal på 640.134 personer i forhold til statsgarantiens indbyggertal på 640.862 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 2021. 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 58,2 mio. kr. lavere i 2021, hvis Københavns Kommune vælger at selvbudgettere. Ved selvbudgettering vil provenutabet på 58,2 mio. kr. i 2021 blive håndteret med en mellemfinansiering over kassen, således at Københavns Kommunes økonomi ikke påvirkes af valget mellem statsgaranti og selvbudgettering i budget 2021.

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 5,7 mia. kr. højere end i budgetsituationen, hvor udgifterne teknisk fremskrives af Social- og Indenrigsministeriet på baggrund af vedtaget budget 2020. Et evt. kommunalt mindreforbrug i forhold til kommuneaftalen for 2021 vil sænke niveauet.

De højere nettodrift- og anlægsudgifter i regnskabssituationen i hele landet medfører, at flere penge fordeles via udligningsordningen for

udgiftsbehov. Da Københavns Kommune har et udgiftsbehov pr. borger under landsgennemsnittet, medfører et højere niveau for netto-drift- og anlægsudgifter på landsplan på 5,7 mia. kr. et tab på 24 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 2018 til 2021, hvilket betyder, at det landsgennemsnitlige beskatningsniveau er uændret over årene ved uændrede skattesatser i de enkelte kommuner.

I KLs Tilskudsmodel afviger fremskrivningen af udskrivningsgrundlaget fra Social- og Indenrigsministeriets, da det opgøres på baggrund af den foreløbige slutligning i 2019 på kommuneniveau. Det resulterer i, at det gennemsnitlige beskatningsniveau i 2021 ved selvbudgettering er 24,9 pct. mod 25,0 pct. i statsgarantien. Dette skyldes, at KL har en anden underlæggende fordeling af udskrivningsgrundlaget på kommuner. En afvigelse mellem den enkelte kommunes udskrivningsgrundlag i statsgarantien og i KLs fremskrivning medfører, at nettoudgiften ved de to udligningsordninger for kommuner med henholdsvis lavt og højt beskatningsgrundlag afviger fra statsgarantiens. Nettoudgiften fordeles mellem kommuner på baggrund af folketal og Københavns Kommune taber 15 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 vækstrate stiger/falder med 1 procentpoint mere i *hele landet* end forudsat i prognosen vil provenuet stige/falde med 208 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 2018-21, mio. kr.

	Prognoseændring i procentpoint					
	-2	-1	-0,7	Prognose	+1	+2
Udskrivningsgrundlag						
København	125	184	205	244	303	363
Hele landet	-362	-154	-82	54	262	470
Folketal i København	-25	-25	-25	-25	-25	-25
Grundværdier	-58	-58	-58	-58	-58	-58
Afvigelse nettodrift- og anlæg	-24	-24	-24	-24	-24	-24
Lavere gennemsnitlig skattesats i hele landet	-15	-15	-15	-15	-15	-15
I alt	-360	-93	0	174	442	709

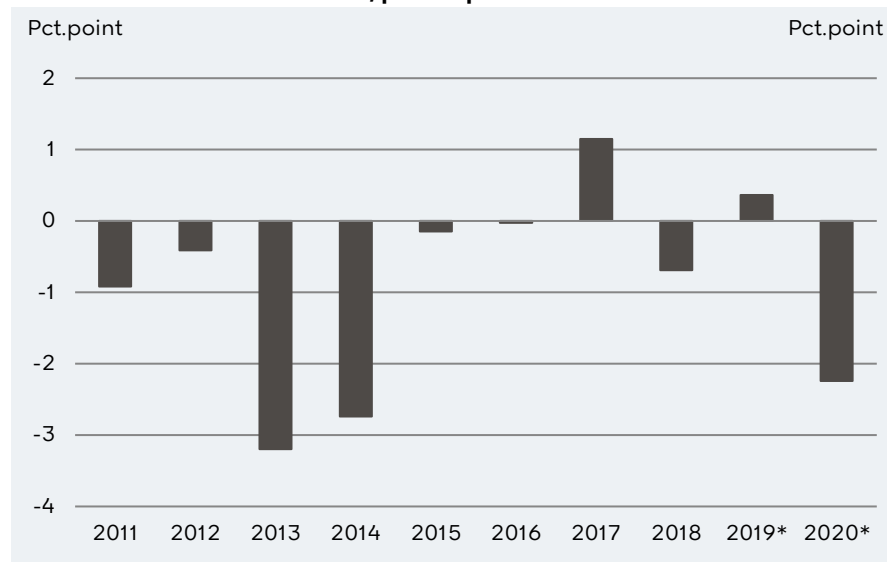
Anm: "Prognose." angiver scenariet baseret på KLs Tilskudsmodel opdateret på baggrund af Økonomisk Redegørelse fra august 2020. "+1 pct." angiver Københavns Kommunes provenu ved selvbudgettering, hvis henholdsvis væksten fra 2018 til 2021 i København samt hele landet bliver et procentpoint højere end skønnet baseret på KLs 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 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 2018 til 2021 skal være 0,7 procentpoint lavere i forhold til Finansministeriets Økonomiske Redegørelse fra august 2020, 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 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 samt 2020 og selvbudgettering i 2007, 2008, 2011 og 2017. I nedenstående tabel 5 er kommunens potentielle selvbudgetteringsprovenu i årene 2007-2020 vist.

Tabel 5: Gevinst ved selvbudgettering 2007-2020, mio. kr.

År	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*	149	-13	Statsgaranti	Forkert
2020*	-564	113	Statsgaranti	Rigtigt

Anm: - angiver tab, mens + angiver gevinst ved selvbudgettering. * angiver at 2019 og 2020 er foreløbige skøn. Gevinsten ved selvbudgettering i 2019 og 2020 er først endeligt opgjort i juli 2021 og 2022, men er her skønnet ved brug af Økonomisk Redegørelse august 2020.

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 statsgarantiens, 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 ½ mia. kr. ved selvbudgettering i 2020. Dette understreger usikkerheden i både op- og nedadgående retning.