



NOTAT

Kultur- og Økonomiforvaltningen
Økonomisk Afdeling

Dato Dokumentnummer

22. september 2021 2020-075404-18

Køge Rådhus
Torvet 1
4600 Køge

www.koege.dk

Tlf. 56 67 67 67

Kontakt:
Ole Pilgaard
Tlf.
Mail koef@koege.dk

Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering til budget 2022

1. Indledning

Kommunerne har ved budgetlægningen for budgetåret 2022 valgfrihed mellem:

- At basere budgettet på kommunens eget skøn over udskrivningsgrundlaget, folketal og foreløbige tilskuds- og udligningsbeløb beregnet på disse forudsætninger (selvbudgettering).
- At basere budgettet på et statsgaranteret udskrivningsgrundlag og folketal og hertil knyttede statsgaranterede tilskuds- og udligningsbeløb (statsgaranti).

I materialet til 1. behandlingen af budgettet er de statsgaranterede beløb benyttet til budgetteringen af indtægter i 2022.

Byrådet skal senest ved 2. behandlingen af budgettet tage endelig stilling til, om kommunen vælger selvbudgettering eller statsgaranti.

2. Hovedresultat

Beregningerne viser, at der kan være en potentiel gevinst på netto 15,8 mio. kr. ved valg af selvbudgettering i 2022, som skyldes at Køge Kommunes udskrivningsgrundlag i 2022 skønnes at ende 377,9 mio. kr. højere end det statsgaranterede udskrivningsgrundlag, svarende til en ekstra skatteindtægt på 94,1 mio. kr. I modsat retning trækker merudgifter/mindreindtægter fra tilskud og udligning på 78,3 mio. kr., hvorved den forventede nettogevinst bliver 15,8 mio. kr.

Køges udskrivningsgrundlag skønnes altså at ligge betydeligt over statsgarantien i 2022, mens skønnene for udskrivningsgrundlaget på landsplan faktisk er nedjusteret i forhold til statsgarantien. Forklaringen er først og fremmest, at foreløbige skattedata for 2020 peger på, at væksten i Køge 2019-2020 har været væsentligt over landsudviklingen, og at væksten i Køge 2020-2022 også skønnes højere end landsudviklingen grundet en højere befolkningstilvækst.

Table 1. Provenu ved statsgaranti og selvbudgettering i 2022. Kilder: KL Tilskudsmodel og kommunens befolkningsprognose.

<i>I 1.000 kr.</i>	<i>Statsgaranti</i>	<i>Selvbudgettering</i>	<i>Forskel*</i>
Skat i budgetår 2022	-2.824.878	-2.918.981	-94.103
Tilskud og udligning i budgetår 2022	-1.207.654	-1.139.227	68.427
Efterregulering af skat, tilskud og udligning i 2025	0	9.858	9.858
Grundskyld, selskabsskat, dækningsafgifter og øvrige indtægter	-342.229	-342.229	0
I alt	-4.374.761	-4.390.579	-15.818

* - (minus) angiver gevinst

Finansministeriet gør i Økonomisk Redegørelse fra august 2021 opmærksom på, at selvom økonomien generelt er tilbage på niveauet fra før corona, er situationen ikke "normal". På den ene side kan der fortsat ske nedlukninger i Danmark eller udlandet, som kan påvirke økonomien, og på den anden side kan pres på arbejdsmarkedet og/eller boligmarkedet øge risikoen for overophedning eller andre skævheder i økonomien. Overordnet set må det derfor påpeges, at usikkerheden i skønnene er større, end den ville have været i en verden uden corona.

Byrådets stillingtagen til valg af selvbudgettering bør ske under hensyn til potentielle risici.

KL oplyser, at 6 kommuner i en spørgeskemaundersøgelse d. 28. september 2021 har svaret, at de forventer at vælge selvbudgettering i budget 2022. Derudover var meldingen på Ø98-møde (netværk for landets økonomidirektører) d. 1. oktober 2021, at yderligere 6-7 kommuner overvejer at vælge selvbudgettering.

3. Forudsætninger i selvbudgettering

Den præsenterede gevinst på 15,8 mio. kr. ved selvbudgettering er baseret på KL's Tilskudsmodel, som er opdateret i september 2021, og som i sine skøn for den overordnede vækst i kommunernes udskrivningsgrundlag m.m. bygger på Finansministeriets Økonomisk Redegørelse fra august 2021.

Som skøn for befolkningsudviklingen konkret i Køge bruges kommunens egen befolkningsprognose fra foråret 2021. Befolkningsudviklingen indgår i Tilskudsmodellens prognose for skat, tilskud og udligning,

I det følgende uddybes de væsentligste forudsætninger, der ligger til grund for selvbudgetteringsscenariet, og det vises, hvordan fordelagtigheden ved selvbudgettering kan rykke sig, hvis skønnene ikke holder stik.

3.A. Demografisk udvikling i Køge

Kommunens egen befolkningsprognose skønner befolkningstallet pr. 1. januar 2022 til 61.812, mens statsgarantien (Danmarks Statistik) skønner 61.768. Forskellen mellem de to prognoser er forholdsvis lille (44 personer).

Pr. 1. september 2021 var indbyggertallet 61.641, dvs. 171 personer fra kommunens egen prognose og 124 fra Danmarks Statistiks. De to prognoser er opsummeret i tabel 2.

Tabel 2. Sammenligning/vurdering af befolkningsprognoser. Kilder: Kommunens befolkningsprognose, Danmarks Statistik og DPR.

Antal personer	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<i>Primo året (til udligning):</i>						
Køge Kommunes befolkningsprognose	61.478	61.812	62.237	62.853	63.476	64.067
Danmarks Statistiks prognose for Køge Kommune	61.478	61.765	62.109	62.444	62.774	63.103
<i>Forskel</i>	0	47	128	409	702	964
Til sammenligning: Faktisk folketal pr. 1. september 2021		61.641				
<i>Medio året (til skatteprognose):</i>						
Køge Kommunes befolkningsprognose	61.645	62.024	62.545	63.165	63.771	
Danmarks Statistiks prognose for Køge Kommune	61.622	61.937	62.277	62.609	62.939	
<i>Forskel</i>	24	87	268	556	833	

Generelt er forskellen mellem de to prognoser, at Køges egen prognose indregner lokale forventninger om byudvikling, boligbyggeri og lignende, mens Danmarks Statistiks prognoser for de enkelte kommuner bygger på nogle mere overordnede forventninger.

Forvaltningen vurderer, at kommunens egen befolkningsprognose er bedste bud på befolkningsudviklingen i budgetperioden, og at tallet på 61.812 personer pr. 1. januar 2022 bliver nået.

Ud over selve antallet af indbyggere betyder den aldersmæssige sammensætning også noget for kommunens indtægter. Det forventede skattegrundlag vil fx være højest for en person i alderen 26-60, på den anden side vil det opgjorte udgiftsbehov være højere for børn og ældre og medføre mere udligning.

Kort fortalt påvirker demografien kommunens indtægter på flg. måder:

- Skatteindtægter: Flere borgere vil alt andet lige give flere skatteindtægter.
- Udligning af skattegrundlag: Hvis den ekstra borger, der regnes på, er en gennemsnitsborger, vil han/hun ikke påvirke det gennemsnitlige skattegrundlag pr. borger i kommunen, og udligningen målt pr. indbygger påvirkes ikke. Hvis den ekstra borger derimod har et udskrivningsgrundlag over det gennemsnitlige for kommunen, vil kommunen skulle aflevere 75 % procent af stigningen i udligning. Omvendt vil kommunen blive kompenseret med 75 %, hvis en borger sænker gennemsnittet.
- Statstilskud: Hver ekstra borger giver ca. 14.500 kr. i indtægter, da det samlede bloktilskud til fordeling efter befolkningstal er på 84,8 mia. kr.
- Aldersbetinget udligning af udgiftsbehov: En ekstra borger vil – afhængig af alder – påvirke kommunens udgiftsbehov i forskellig

grad. Hvis den ekstra borger hæver kommunens gennemsnitlige udgiftsbehov pr. borger, vil kommunen blive kompenseret med 93 % i udligning og altså øge indtægterne. Og omvendt hvis borgeren sænker kommunegennemsnittet.

Samlet set skønnes alderssammensætningen i kommunens egen befolkningsprognose at give et højere udgiftsbehov og en øget udligning på ca. 2 mio. kr. Dette er indregnet i selvbudgetteringsscenarioet i tabel 1.

- Socioøkonomisk udligning af udgiftsbehov: De socioøkonomiske kriterieværdier efterreguleres ikke for kommuner, som vælger selvbudgettering. Derfor vil et højere antal indbyggere give et lavere udgiftsbehov pr. indbygger og et tab i udligning. Beregninger viser, at stigningen på 44 personer fra statsgarantien til kommunens egen prognose giver et tab på ca. 1 mio. kr. Dette er indregnet i selvbudgetteringsscenarioet i tabel 1.

Tabel 3 herunder viser, hvor meget gevinsten ved selvbudgettering vil ændre sig, hvis befolkningstallet i 2022 bliver hhv. 100 personer højere eller lavere end forudsagt i kommunens befolkningsprognose.

Tabel 3. Effekt ved afvigelse på +/- 100 personer fra kommunens befolkningsprognose. Kilder: KL Tilskudsmodel og egne beregninger.

<i>1.1.000 kr., (minus = merindtægt)</i>	+ 100 borgere	- 100 borgere
Udligning af beskatningsgrundlag	-308	308
Udligning af udgiftsbehov	2.175	-2.175
Statstilskud	-1.448	1.448
Indkomstskat	-4.708	4.708
Øvrige	46	-46
Effekt i alt	-4.244	4.244

Gevinsten vil således stige med 4,2 mio. kr. til 20,1 mio. kr. ved 100 flere borgere og falde med 4,2 mio. kr. til 11,6 mio. kr. ved 100 færre borgere.

3.B. Udskrivningsgrundlag i Køge

Det skønnede udskrivningsgrundlag i Køge ved selvbudgettering er en fremskrivning af det foreløbigt opgjorte udskrivningsgrundlag 2020 med KL's landsgennemsnitlige væksts-køn pr. aldersklasse og pr. indkomsttype.¹ Det statsgaranterede udskrivningsgrundlag er derimod en helt overordnet fremskrivning af det endeligt opgjorte udskrivningsgrundlag for 2019. Den

¹ Derudover indeholder det skønnede udskrivningsgrundlag for 2020, der fremskrives på baggrund af, et skøn over de ikke-lignede. Grundet en forlængelse af selvangivelsesfristen vedr. skatteår 2020 til 31. august 2021 er der generelt flere ikke-lignede skattebetalere end normalt på dette tidspunkt, hvorfor KL påpeger, at usikkerheden i det skønnede udskrivningsgrundlag for de ikke-lignede er større end normalt. KL's Tilskudsmodel skønner de ikke-lignedes udskrivningsgrundlag i Køge til 29,3 mio. kr., og dermed vurderes det ikke at være af stor betydning for usikkerheden i det samlede skønnede udskrivningsgrundlag.

store afvigelse på +378 mio. kr. mellem de to udskrivningsgrundlag kan derfor tilskrives særligt to forhold:

- Den realiserede vækst i Køge 2019-2020 har vist sig at overgå den landsgennemsnitligt skønnede. Tabel 4 herunder viser, at væksten i Køge har været 3,7% fra 2019 til 2020, mens den på landsplan kun har været 0,9%. Af forskellen på 2,8%-point kan de 0,4 %-point tilskrives, at der i Køge har været en større befolkningstilvækst, dvs. større tilvækst af skattebetalere. Den resterende merstigning på 2,4 %-point må forklares ved en indkomstsammensætning og en aldersfordeling, som afviger fra landsgennemsnittet.
- En højere skønnet vækst i årene 2020-2022, som fortrinsvis kan tilskrives, at Køge Kommunes befolkning vokser hurtigere end landets (+0,4 hhv. +0,3 %-point).

Af de to ovennævnte forhold er det det realiserede 2020-udskrivningsgrundlag, som bidrager mest til, at det skønnede 2022-udskrivningsgrundlag overgår statsgarantien med 378 mio. kr.

Tabel 4. Vækst og vækstsikringskøn for udskrivningsgrundlag (USG) land og Køge. Kilder: KL Tilskudsmodel og egne beregninger.

	2019-2020	2020-2021	2021-2022	Samlet
1) Vækst i USG på landsplan - septembermodel*	0,9%	3,5%	3,2%	7,7%
2) Vækst i USG Køge - septembermodel*	3,7%	4,1%	3,5%	11,3%
3) Forskel i vækst	2,8%	0,6%	0,3%	3,7%
4) Heraf forklaret ved overordnet forskel i befolkningstilvækst	0,4%	0,4%	0,3%	1,0%
5) Rest - forklaret ved anden indkomst- og alderssammensætning end land	2,4%	0,2%	0,1%	2,7%

* I septembermodellen er væksten 2019-2020 baseret på foreløbige skatteopgørelser vedr. 2020, dvs. væksten er delvis realiseret. Ca. 99% af skattebetalerne er opgjort, og resten er skønnet af KL Tilskudsmodel.

Tabel 5 herunder sætter beløb på vækstsatserne fra tabel 4. Det ses, at allerede Køges 2021-udskrivningsgrundlag skønnes at være på højde med det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for 2022. De to nederste linjer viser udviklingen for Køges udskrivningsgrundlag i tilfælde af, at det følger de overordnede skøn for landet fra 2020 til 2022. Da vil udskrivningsgrundlaget fortsat ligge 277 mio. kr. over det statsgaranterede i 2022.

Tabel 5. Skønnet udvikling i Køges udskrivningsgrundlag samt alternativt scenarie.
Kilder: KL Tilskudsmodel og egne beregninger.

<i>I mio. kr.</i>	2019	2020	2021	2022
Skønnet USG Køge*	10.492	10.881	11.327	11.723
Statsgaranteret USG Køge				11.345
<i>Forskel fra statsgaranti</i>				378
USG Køge ved landsgennemsnitlig vækst 2020-2021 og 2021-2022 (hhv. 3,5 og 3,2 %)	10.492	10.881	11.267	11.622
<i>Forskel fra statsgaranti</i>				277

* 2019 er endeligt opgjort, og 2020 er ca. 99% opgjort, og resten er skønnet af KL Tilskudsmodel.

Med et udskrivningsgrundlag på 11,622 mia. kr. falder gevinsten for Køge Kommune med 6,2 mio. kr. til 9,7 mio. kr.

3.C. Udvikling i udskrivningsgrundlag på landsplan

At selvbudgetteringen skal holde stik, kræver ikke bare, at udviklingen i befolkningstal og udskrivningsgrundlag i Køge Kommune bliver som forventet, men også at KL's skøn for udviklingen på landsplan rammer nogenlunde plet.

KL skønner udviklingen i kommunernes samlede udskrivningsgrundlag med udgangspunkt i Finansministeriets seneste Økonomisk Redegørelse. Der er en vis sammenhæng mellem den skønnede vækst i BNP og den skønnede vækst i kommunernes udskrivningsgrundlag, om end skatteforhold m.m. kan gøre, at de ikke følges helt ad. Tabel 6 ridser skønnene fra Økonomisk Redegørelse maj og august 2021 op samt viser det senest tilgængelige skøn, forvaltningen har kunnet finde, nemlig Nationalbankens fra 22. september 2021.

Tabel 6. Vækstskøn. Kilder: Finansministeriet, KL og Nationalbanken.

	2020	2021	2022
BNP - FM ØR maj	-2,1%	2,4%	3,6%
Kommunalt USG i statsgaranti	1,4%	2,5%	4,1%
BNP - FM ØR august	-2,1%	3,8%	2,8%
Kommunalt USG i tilskudsmodel september	0,9%	3,5%	3,2%
BNP - Nationalbanken september	-2,1%	3,8%	3,1%

En hovedpointe fra tabel 6 er, at vækstskønnene for de enkelte år kan rykke sig ganske betragteligt fra den ene Økonomisk Redegørelse til den næste. En anden hovedpointe er, at alle foreliggende skøn på nuværende tidspunkt underbygger selvbudgettering.

Tabel 7 illustrerer, hvordan forudsigelsen af Køges udskrivningsgrundlag kan variere fra den ene prognose til den næste. Skiftene er resultatet af flere forhold, særligt nye vækstskøn, nye skatteopgørelser og nye befolkningsprognoser.

Tabel 7. Skiftende prognoser for udskrivningsgrundlaget i Køge. Kilde: KL Tilskudsmodel.

<i>Mio. kr.</i>	2019	2020	2021	2022
USG Køge - KL august 2020, skattekørsel 2018	10.538	10.493	11.042	11.393
USG Køge - KL september 2020, skattekørsel 2018	10.526	10.627	11.037	11.365
USG Køge - KL september 2020, skattekørsel 2019	10.538	10.653	11.063	11.392
Statsgaranti 2022 - Indenrigsministeriet juli 2021				11.345
USG Køge - KL juli 2021, skattekørsel 2019	10.492	10.722	11.041	11.519
USG Køge - KL september 2021, skattekørsel 2020	10.492	10.881	11.327	11.723

Hvis den samlede vækst i udskrivningsgrundlaget på landsplan 2019-2022 ender 0,76 %-point under KL's skøn, går selvbudgettering og statsgaranti lige op. Forudsat at Køges udskrivningsgrundlag fortsat ligger 378 mio. kr. over statsgaranti. Hvis Køges udskrivningsgrundlag følger med ned, bliver tabet større.

4. Opsummering

I udgangspunktet peger prognosen for Køge Kommunes indtægter i 2022 på, at kommunen kan vinde 15,8 mio. kr. ved at vælge selvbudgettering. Det er i de foregående afsnit belyst, hvordan andre forudsætninger kan ændre dette resultat. I den forbindelse skal det påpeges, at der naturligvis også kan opstå en kombination af de i afsnit 3A, 3B og 3C opstillede scenarier – både i positiv og negativ retning – hvorved effekten på den forudsagte gevinst vil blive større.

De opstillede scenarier kan dog ikke forudsige, hvad resultatet bliver, hvis den overordnede udvikling i økonomien tager en ekstraordinær drejning, eksempelvis ved en ny bølge i coronapandemien, børskrak i Kina eller bristede boligbobler.