



NOTAT: Skat og tilskud/udligning til augustseminar og 1. behandlingen af budget 2023-2026 17. august 2022

Sammenfatning

I vurderingen af indtægter fra skat og tilskud/udligning i budget 2023-2026 er der i alt indarbejdet mindreindtægter på 12,8 mio. kr. i forhold til sidste års skøn for indtægterne fra skat og tilskud/udligning i 2023. Indtægtsprognosen for 2023 er baseret på valg af selvbudgettering som det foreløbige budgetteringsgrundlag i 2023. Baggrunden for dette uddybes nedenfor i afsnittet om "Valg af statsgaranti eller selvbudgettering i 2023".

De samlede ændringer i 2023 fremgår af tabellen nedenfor:

i 1.000 kr. - = udgift/forværring	Forudsat i B2022 for 2023	Ny vurdering 2023 baseret på selvbudgettering	Forskel
Skatter i alt, heraf	5.584.180	5.840.367	256.187
- indkomstskat	4.860.977	5.047.649	186.671
- ejendomsskatter	658.531	706.367	47.836
- selskabsskatter	65.341	87.588	22.247
- øvrige skatter	-670	-1.238	-568
Tilskud og udligning i alt	486.222	217.389	-268.833
Regionalt udviklingsbidrag	-10.500	-10.667	-167
Skat og tilskud/udligning i alt	6.059.902	6.047.088	-12.814

Budgetmaterialet er baseret på uændrede skattesatser, dvs.

- indkomstskatteprocent på 25,2 pct.
- grundskyldspromille på 25,69
- dækningsafgift på erhvervsnejendomme på 6,9 promille (lovgivningsfastsat ultimo 2021 som maksimal udskrivningspromille i perioden 2022-2028)
- dækningsafgift på offentlige ejendommers grundværdi på 12,845 promille

Forvaltningen vil foretage nye beregninger for skøn på selvbudgettering, når det bliver muligt på baggrund af opdaterede vækstskøn og skattestatistikker frem til 2. behandlingen af budgettet, hvor det endelige valg mellem statsgaranti og selvbudgettering træffes. Hvis Byrådet vælger statsgarantiens indkomstskatte- og tilskud/udligningskøn, så er der fuldstændig sikkerhed for, hvilket indtægtgrundlag kommunen vil have fra disse indtægtstyper i 2023. Valg af selvbudgettering rummer derimod en risiko for et efterfølgende tilbagebetalingskrav eller mulighed for en gevinst, hvis udviklingen har været gunstigere end forudsat.

Det samlede niveau for skatter og tilskud/udvikling, forudsætningerne i forhold til befolkningsudvikling samt udviklingen på de enkelte poster uddybes i særskilte afsnit.

Overblik over skønnet for de samlede indtægter fra skat, tilskud og udligning

Tabellen nedenfor viser det indarbejdede skøn over indtægterne i årene 2023-2026, og i forhold til sidste års skøn er det en nedjustering af indtægtsskønnet på i alt 12,8 mio. kr. i 2023 baseret på valg af selvbudgettering.

På skatterne er der tale om en samlet opjustering på 256,2 mio. kr., heraf 186,7 mio. kr. på indkomstskatten – primært som følge af højere økonomisk vækst i 2021 og 2022 end forudsat ved sidste års budgetlægning.

Som følge af kommunernes betydelige vækst på især indkomstskatterne og de faldende udgifter til indkomstoverførsler er balancetilskuddet nedjusteret markant i økonomiaftalen mellem KL og regeringen i 2023. Balancetilskuddet sikrer, at der er balance mellem kommunernes udgifter og finansiering under ét, og behovet for statslig finansiering af kommunerne er således faldet meget. Derfor er der i forhold til Roskilde Kommunes indtægter vedrørende tilskud og udligning tale om mindreindtægter på 268,8 mio. kr.

Væsentlige usikkerhedspunkter i forhold til dette års budgettering af skat og tilskud/udligning vedrører dels krigen i Ukraine og dermed antallet af ukrainske flygtninge i Danmark og dels de fremadrettede økonomiske konjunkturer. Dette må forventes at indgå i regeringens kommende økonomiske redegørelse ultimo august/primio september og kan betyde ændringer af de vækstskøn, der p.t. indgår i beregningen af skat og tilskud/udligning.

Herudover er der tale om en betydelig opjustering vedrørende selskabsskat, væsentlige opjusteringer i forhold til ejendomsskatter samt mindre ændringer vedrørende medfinansiering af det skrå skatteloft m.v. Dette uddybes senere i notatet, hvor der redegøres for udviklingen siden budgetvedtagelsen 2022 for 2023 på de enkelte indtægtsposter.

i 1.000 kr.	STATSGARANTI		SELVBUDGETTERING		
+ = indtægt					
- = udgift/mindreindtægt					
	2023	2023	2024	2025	2026
Selvangivet indkomstskatteprovenu*	4.959.728	5.047.649	5.229.998	5.451.220	5.672.021
Efterregulering af indkomstskat	0	0	0	0	0
Medfinansiering af skrå skatteloft	-6.938	-6.938	-7.132	-7.339	-7.539
Dødsboskat	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Forskerskat	3.200	3.200	3.200	3.200	3.200
Selskabsskat	87.588	87.588	115.266	93.596	90.976
Grundskyld	632.732	632.732	656.207	671.332	683.527
Anden skat fast ejendom (dækningsafgift)	73.635	73.635	75.329	77.061	78.834
Tilskud*	1.131.480	1.130.589	1.165.627	1.246.140	1.289.181
Mellemkommunal udligning*	-940.368	-1.008.292	-1.033.511	-1.072.435	-1.096.789
Øvrige udlignings- og tilskudsordninger*	95.052	95.092	107.821	100.229	100.407
Regionalt udviklingsbidrag	-10.667	-10.667	-11.041	-11.467	-11.900
I ALT	6.027.943	6.047.088	6.304.265	6.554.037	6.804.417
Samlet skøn ved vedtagelsen af budget 2021	6.059.902	6.059.902			
Samlet ændring	-31.959	-12.814			

* = På disse poster udmeldes der statsgaranti for budgetåret 2023, men ikke følgende år, som derfor altid er selvbudgettering.

Valg af statsgaranti eller selvbudgettering i 2023

Hvert år, når kommunerne skal budgettere de forventede indtægter, skal valget træffes mellem statsgaranti og selvbudgettering af kommunens indtægter vedrørende indkomstskat, tilskud og udligning. Det er alene indtægtstyperne vedrørende indkomstskatteprovenu og tilskud/udligning, der indgår i statsgaranti-ordningen, som kun udmeldes for ét år – i overslagsårene anvendes kommunens selvbudgetteringsskøn.

Forvaltningen foretager begge beregninger som led i budgetlægningen, og valget mellem statsgaranti og selvbudgettering træffes endeligt ved 2. behandlingen af budgettet.

Ved selvbudgettering udarbejdes et skøn for 2023 ud fra de senest kendte skattedata baseret på kommunens faktiske skattebetalende borgere, og kommunen vil i budgetåret modtage et indtægtsprovenu svarende til dette skøn. Når indkomståret bliver endelig opgjort 3 år senere (dvs. er slutlignet hos SKAT), vil der blive foretaget en efterregulering, hvis kommunens skøn var højere eller lavere end det faktiske resultat.

Valget mellem statsgaranti og selvbudgettering af indkomstskatteprovenuet tydeliggøres i nedenstående tabel. Det fremgår, at valget af selvbudgettering under de nuværende forudsætninger samlet set vil give en merindtægt på 19,1 mio. kr. i 2023 i forhold til statsgarantien, mens efterreguleringen vil betyde, at et valg af selvbudgettering over hele perioden 2023-2026 ligger 23,7 mio. kr. over statsgarantien.

i 1.000 kr.		Ved statsgaranti (1)	Ved selvbudgettering (2)	Forskel (2)-(1)
+ = indtægt				
- = udgift/mindreindtægt				
Indkomstskatteprovenu		4.959.728	5.047.649	87.921
Foreløbigt tilskud og udligning		275.505	206.721	-68.784
Nettoprovenu		5.235.233	5.254.370	19.137
Skøn over efterregulering af udligning vedr. 2023 i 2026		0	4.563	4.563
I alt inkl. efterreguleringer		5.235.233	5.258.933	23.700

Forvaltningen har ved udarbejdelsen af det selvbudgetterede udskrivningsgrundlag anvendt KL's landsdækkende vækstskøn.

Herudover er folketallet en central parameter i udarbejdelsen af selvbudgetteringskøn. Statsgarantiens folketal stammer fra Danmarks Statistik og indeholder fx ikke Roskilde Kommunes planer for boligudbygning, I skønnet på folketallet er der i 2023 den ekstra udfordring, at der skal skønnes over i hvilken udstrækning, der skal indgå ukrainske borgere. I Danmarks Statistiks folketal indgår i alt 30.000 ukrainske flygtninge på landsplan, hvoraf det er forudsat, at 481 ukrainske flygtninge tilgår Roskilde Kommunes folketal. Folketallet, der ligger til grund for statsgarantien for Roskilde Kommune, er således 90.401 indbyggere pr. 1. januar 2023.

I Roskilde Kommunes befolkningsprognose indgår kommunens forventede boligudbygningsplan, mens der ikke indgår ukrainske flygtninge, fordi befolkningsprognosen blev udarbejdet nogenlunde samtidig med Ruslands invasion af Ukraine, og hvor omfanget af ukrainske flygtninge derfor var ukendt. Roskilde Kommunes egen befolkningsprognose flugter på nuværende tidspunkt fint med den faktiske befolkningsudvikling ekskl. de ukrainere, der er tilflyttet kommunen, og en status på boligudbygningsplanen viser, at det maksimalt er ca. 50 boliger, der muligvis ikke indflyttes som forudsat i løbet af 2022. Derfor har forvaltningen valgt at basere selvbudgetteringen på Roskilde Kommunes egen befolkningsprognose tillagt halvdelen af Danmarks Statistiks forventede antal ukrainske flygtninge, dvs. 241. Halveringen af de ukrainske flygtninge i selvbudgetteringskønnet bunder i usikkerheden om antallet af flygtninge, varigheden af deres ophold samt usikkerheden om deres tilknytning til arbejdsmarkedet og dermed afledte skatteindtægter. Det anvendte folketal i Roskilde Kommunes selvbudgetterede indtægtskøn udgør således 90.330 indbyggere pr. 1. januar 2023.

Hvis Roskilde Kommune ender med valg af selvbudgettering, vil der være en efterregulering i 2026, og her er det vurderingen, at det er mest hensigtsmæssigt med et forsigtigt antalsskøn på ukrainske flygtninge og disses indtjening.

ning for at begrænse risikoen for en negativ efterregulering. Hvis de ukrainske flygtninge udgør et større antal og har bedre tilknytning til arbejdsmarkedet, vil der omvendt blive tale om en positiv efterregulering.

Indkomstskatteprovenu

Det selvbudgetterede skatteskøn tager udgangspunkt i indkomståret 2020 og vil gøre det frem til september, hvor ligningsgrundlaget i skattestatistikkerne skifter til 2021-ligningen. Væksten i det selvangivne indkomstskatteprovenu afhænger af, hvordan Roskilde Kommunes udskrivningsgrundlag udvikler sig.

Skøn over selvangivet indkomstskatteprovenu

i 1.000 kr.	2023	2024	2025	2026
+ = indtægt				
- = udgift/mindreindtægt				
Selvbudgetteret indtægtsskøn i vedtaget budget 2022	4.860.977	5.029.332	5.187.302	
Selvbudgetteringssskøn pr. august 2022	5.047.649	5.229.998	5.451.220	5.672.021
Ændring	186.671	200.666	263.918	-
Skøn jf. statsgarantien	4.959.728			

I 2022 udgør Roskilde Kommunes selvbudgetterede indkomstskatteprovenu baseret på kommunens egen befolkningsprognose og halv effekt af de forventede ukrainske flygtninge 5.047,6 mio. kr., hvilket er i alt 186,7 mio. kr. højere end sidste års skøn. For statsgarantien er der tale om indkomstskatter på 4.959,7 mio. kr., hvilket er 98,7 mio. kr. højere end sidste års selvbudgetteringssskøn for 2023.

På landsplan er vækstskønnene i udskrivningsgrundlaget opjusteret betydeligt i 2021, nedjusteret lidt 2022 og opjusteret noget i 2023. I 2024 og 2025 er der kun tale om en opjustering i 2025. Det er disse landsdækkende vækstskøn, der også er anvendt på Roskilde Kommunes skattedata i budgetteringen af selvbudgetteringssskønnet. Den aktuelle økonomiske situation med høje energipriser og generelle prisstigninger, ændringer i renteutviklingen samt teknisk recession i 2 kvartaler trods høj beskæftigelse i USA vil formentlig påvirke vækstskønnene i regeringens økonomiske redegørelse ultimo august/primo september, og det kan således ikke udelukkes, at den økonomiske redegørelse vil medføre en nedskrivning af vækstskønnene i perioden, hvilket vil påvirke det selvbudgetterede skatteskøn negativt. Der vil til 2. behandlingen af budgettet foreligge opdaterede indtægtsskøn baseret på eventuelle nye vækstskøn og skift til 2021-skattestatistik.

Tilskud og udligning

I økonomaftalen mellem KL og regeringen fastsættes de samlede rammer for kommunernes økonomi og som en del af dette fastsættes også det såkaldte balancetilskud, der overordnet skal sikre balance mellem kommunernes udgifter og indtægter. Og selvom økonomaftalen forøger serviceudgiftsrammen med 1,25 mia. kr. på landsplan til demografiske udgifter, sker der omvendt store nedjusteringer af forventningerne til de kommunale overførselsudgifter og en betydelig opjustering af de forventede skatteindtægter. Kommunerne bliver således mere selvfinansierende, og derfor falder balancetilskuddet under ét for kommunerne. Omsat til den enkelte kommunes økonomi betyder det, at det statslige bloktilskud reduceres.

For Roskilde Kommune er der tale om en forværring på tilskud og udligning i alt i forhold til sidste års budgetlægning på 269,0 mio. kr. ved selvbudgettering og en forværring på 200,2 mio. kr. ved statsgaranti. I resultatet er der indregnet, at det betingede bloktilskud vedrørende driftsudgifter kommer til udbetaling i 2023. Ifølge reglerne kan op til 3 mia. kr. af bloktilskuddet tilbageholdes, hvis kommunerne under ét ikke overholder den samlede udgiftsramme for serviceudgifter i budgetlægningen. Roskilde Kommunes andel af de 3 mia. kr. udgør 45,7 mio. kr., som kommunen således kan miste ved manglende kommunal overholdelse af økonomaftalen. Samme mekanisme gør sig gældende på anlæg, hvor der kan tilbageholdes 1 mia. kr. i betinget bloktilskud, hvis den samlede anlægsram-

me ikke overholdes i budgetlægningen. Roskilde Kommunes andel udgør 15,2 mio. kr. og er ligeledes forudsat at komme til udbetaling.

Indtægterne vedrørende statstilskud er som følge af de stigende skatteindtægter og det reducerede, samlede bloktilskud således nedjusteret med 191,0 mio. kr. i 2023 jf. tabellen nedenfor.

Skøn over bloktilskud

i 1.000 kr.	2023	2024	2025	2026
+= indtægt				
-= udgift/mindreindtægt				
Selvbudgetteret indtægtsskøn i vedtaget budget 2022	1.321.614	1.330.853	1.356.733	
Selvbudgetteringsskøn pr. august 2022	1.130.589	1.165.627	1.246.140	1.289.181
Ændring	-191.025	-165.226	-110.593	-
Skøn jf. statsgarantien	1.131.480			

Roskilde Kommunes bidrag til den samlede mellemkommunale udligning er øget, så der er tale om merudgifter på 78,5 mio. kr. ved selvbudgettering og 10,6 mio. kr. ved valg af statsgaranti. Merudgifterne til kommunal udligning afspejler i forhold til skønnet i 2022 for 2023 både et lavere udgiftsbehov og et højere udskrivningsgrundlag for Roskilde Kommune sammenlignet med andre kommuner.

Skøn over mellemkommunal udligning

i 1.000 kr.	2023	2024	2025	2026
+= indtægt				
-= udgift/mindreindtægt				
Selvbudgetteret indtægtsskøn i vedtaget budget 2022	-929.762	-955.124	-975.425	
Selvbudgetteringsskøn pr. august 2022	-1.008.292	-1.033.511	-1.072.435	-1.096.789
Ændring	-78.530	-78.387	-97.010	-
Skøn jf. statsgarantien	-940.368			

Skønnet over særtilskud og øvrige udligningsordninger er opjusteret med 0,7 mio. kr. i 2023. De særlige tilskud omfatter fx permanentgørelsen af finansieringstilskuddet samt diverse statslige puljer på bl.a. børne- og ældreområdet (bedre dagtilbud, kvalitetsløft og styrket kvalitet i ældreplejen m.v.).

Skøn over særtilskud og øvrige udligningsordninger (Udligning af selskabsskat og udlændinge)

i 1.000 kr.	2023	2024	2025	2026
+= indtægt				
-= udgift/mindreindtægt				
Selvbudgetteret indtægtsskøn i vedtaget budget 2022	94.369	96.719	98.973	
Selvbudgetteringsskøn pr. august 2022	95.092	107.821	100.229	100.407
Ændring	722	11.101	1.256	-
Skøn jf. statsgarantien	95.052			

Medfinansiering af det skrå skatteloft

Det skrå skatteloft betyder, at der sættes en grænse for, hvor meget der kan betales i skat af den sidst tjente krone ekskl. arbejdsmarkedsbidrag. 2023. Hvis summen af de statslige indkomstskatter og kommuneskatten overstiger denne grænse, betaler staten et nedslag i skatten, så borgeren bliver friholdt for skat. På den baggrund er skatte-loftsgrænsen for kommuneskatten fastsat til 24,98 pct. i 2023.

Der er kommunal medfinansiering af det skrå skatteloft, såfremt den enkelte kommune opfylder to kriterier: 1) at den kommunale udskrivningsprocent er sat op siden 2007 og 2) at udskrivningsprocenten overstiger 24,98 pct.

Roskilde Kommune medfinansierer således ordningen, idet Roskilde Kommunes udskrivningsprocent blev sat op i 2008 til de nuværende 25,2 pct. Medfinansieringsbeløbet beregnes ud forskellen mellem de 24,98 pct. og kommunens udskrivningsprocent på 25,2 pct. på baggrund af Roskilde Kommunes grundlag for opkrævning af topskat. Som det fremgår af tabellen nedenfor, stiger Roskilde Kommunes udgifter til medfinansieringen med 0,6 mio. kr. i forhold til sidste års skøn.

Skøn over medfinansiering af det skrå skatteloft

i 1.000 kr.	2023	2024	2025	2026
+= indtægt				
-= udgift/mindreindtægt				
Selvbudgetteret indtægtsskøn i vedtaget budget 2022	-6.370	-6.518	-6.643	
Selvbudgetteringsskøn pr. august 2022	-6.938	-7.132	-7.339	-7.539
Ændring	-568	-614	-696	-

Selskabsskat

Provenuet af selskabs- og fondsskat vedr. indkomståret 2020 afregnes i år 2023. Tallet er endeligt opgjort til 87,6 mio. kr., og ligger fast. Det er en betydelig forbedring forhold til sidste års skøn, og bygger på, at virksomhederne generelt oplevede god indtjening i 2020. For 2024-2026 er afregningsprovenuet for selskabsskatten baseret på KL's skøn for en årlig, procentvis stigning. Selskabsskatteprovenuet i overslagsårene skønnes at ligge på et højere niveau på grund af, at virksomhederne generelt er kommet godt igennem coronapandemien og mange virksomheder har afregnet særdeles høje skatter i 2021, som slår igennem i provenuet i 2024. I årene derefter forventes en tilbagevenden til et afregningsniveau for selskabsskatter svarende til 2023-niveauet.

Skøn over selskabsskat

i 1.000 kr.	2023	2024	2025	2026
+= indtægt				
-= udgift/mindreindtægt				
Selvbudgetteret indtægtsskøn i vedtaget budget 2022	65.341	65.798	68.891	
Selvbudgetteringsskøn pr. august 2022	87.588	115.266	93.596	90.976
Ændring	22.247	49.468	24.705	-

Grundskyld og anden skat på fast ejendom

Ejendomsbeskatningen er under forandring på grund af boligkatteaftalen indgået i 2017. Boligkatteaftalen omfatter en omlægning af beskatningen af grundskyld fra 2024, håndtering af nye vurderinger samt håndtering af de udligningsmæssige konsekvenser af nye vurderinger og ændret grundskyld. Efterfølgende er der indgået tillægsaftaler om de fordelingsmæssige konsekvenser af nye vurderinger med neutralisering af virkningerne samt aftale om kompensation til boligejere og fortsat tryghed om boligbeskatningen. Kommunerne kan således ikke hæve udskrivningspromillerne på grundskyld og dækningsafgift i perioden 2022-2028.

Kun meget få boligejere har endnu fået tilsendt nye vurderinger, og de resterende ejendomme vil få deres nye vurderinger i 2022, 2023 og måske ind i 2024. De nye vurderinger er – uagtet at de endnu ikke er udsendt til alle – gældende fra skatteåret 2021 og indgår derfor som grundlag i Bolig- og Indenrigsministeriets skøn for tilskud og udligning. Da kommunerne ikke har statistik på de ikke-udsendte ejendomsvurderinger, har KL i stedet udarbejdet kommunefordelte fremskrivningsskøn for ejendomsværdierne til brug for budgetlægningen, og det er således KL's skøn, der indgår i Roskilde Kommunes vurdering af ejendomsskatter.

De sene nye ejendomsvurderinger betyder, at hovedparten af boligejerne vil blive opkrævet boligskatter på baggrund af de nuværende gamle vurderinger med en efterregulering for 2021 og frem, når de nye vurderinger foreligger. Det forventede provenu af grundskyld er opjusteret i 2023 med 27,6 mio. kr. jf. tabellen nedenfor.

Skøn over grundskyld

i 1.000 kr.	2023	2024	2025	2026
+= indtægt				
-= udgift/mindreindtægt				
Selvbudgetteret indtægtsskøn i vedtaget budget 2022	605.066	610.348	614.462	
Selvbudgetteringsskøn pr. august 2022	632.732	656.207	671.332	683.527
Ændring	27.666	45.859	56.870	-

Det forventede provenu for dækningsafgift opjusteres med 20,2 mio. kr. i 2023 jf. tabellen nedenfor. Ved budgetlægningen for 2022-2025 udestod lovgivningen vedrørende dækningsafgift på tidspunktet for budgetvedtagelsen, og det var derfor uklart, i hvilket omfang der ville være adgang til fortsat at opkræve dækningsafgift på offentlige ejendomme. Ultimo 2021 blev lovgrundlaget vedtaget i Folketinget, og der blev derfor i løbet af 2022 vedtaget en etårig tillægsbevilling med merindtægter på offentlige ejendomes dækningsafgift, som derfor også indgår som merindtægt i budgetlægningen for 2023-2026.

Skøn over anden skat på fast ejendom (dækningsafgift)

i 1.000 kr.	2023	2024	2025	2026
+= indtægt				
-= udgift/mindreindtægt				
Selvbudgetteret indtægtsskøn i vedtaget budget 2022	53.465	54.802	55.843	
Selvbudgetteringsskøn pr. august 2022	73.635	75.329	77.061	78.834
Ændring	20.170	20.527	21.218	-

Regionalt udviklingsbidrag

Kommunerne betaler et lovfastsat udviklingsbidrag til regionerne vedrørende regionernes arbejde med regional udvikling. Bidraget udgør 118 kr. pr. indbygger. I alt indgår der udgifter til udviklingsbidrag i 2023 på 10,7 mio. kr., hvilket er ca. 0,2 mio. kr. højere end forudsat i budget 2022 for 2023.

Efterregulering af skat, tilskud og udligning

I 2020, 2021 og 2022 valgte Roskilde Kommune at basere budgetlægningen på det statsgaranterede udskrivningsgrundlag. Opgørelsen for 2020 er nu endelig og viser, at statsgarantien endte 59,2 mio. kr. højere end selvbudgettering. I de foreløbige opgørelser for 2021 og 2022 ligger statsgarantien foreløbig betydeligt lavere end selvbudgettering. De foreløbige vurderinger for 2021 og 2022 er naturligvis i sig selv usikre, fordi selvangivelserne for de pågældende år endnu ikke foreligger endeligt. Det kan oplyses, at alle landets kommuner i 2021 valgte statsgaranti, mens kun 9 kommuner i 2022 valgte selvbudgettering.