



Indtægtsprognose 2014

Den økonomiske udvikling

Den Europæisk Centralbank vurderede i august, at forbedringen på de finansielle markeder siden sidste sommer er ved at sprede sig til realøkonomien. Samlet set ventes der en stabilisering og en genopretning af den økonomiske aktivitet i euroområdet i et afdæmpet tempo. De risici, der findes i tilknytning til de økonomiske udsigter for euroområdet, er fortsat nedadrettede.

I september forventede OECD, at den positive udvikling i de største medlemslandes økonomier i 2. kvartal ville fortsætte gennem 2. halvår, mens økonomien i euroområdet ville komme ud af recession. Væksten i en række af de store udviklingsøkonomier er dog aftaget. OECD vurderer, at det økonomiske opsving endnu ikke er bæredygtigt, og at der stadigvæk er væsentlige risici. Særligt Euroområdet er sårbart over for fornyede spændinger på de finansielle markeder, usikkerhed om bankernes evne til at modstå tab samt håndteringen af statsgæld.

Optimismen er så småt ved at brede sig i Danmark. Økonomi- og Indenrigsministeriet fremlagde ultimo august en prognose for dansk økonomi med en vækst på 0,2 pct. i BNP i 2013 og 1,6 pct. til næste år. Regeringen vurderer, at de "lyserne" nyheder fra udlandet styrker muligheden for en vending i dansk økonomi i andet halvår 2013. Tidspunktet for vendingen og styrken heraf vil i høj grad afhænge af udviklingen i udlandet. I prognosen er det særligt udviklingen i det private forbrug og eksporten, som skal bidrage til væksten i 2014.

3 dage efter fremlæggelsen af prognosen offentliggjorde Danmarks Statistisk foreløbige tal for væksten i 2. kvartal. BNP steg med 0,5 pct. i 2. kvartal. På grund af den dårlige udvikling i de foregående kvartaler, skal væksten i de to kommende kvartaler være på niveau med 2. kvartals for at regeringens vækstskøn kan realiseres. Baggrunden for stigningen var en fremgang i eksporten, investeringerne og det offentlige forbrug.

11-09-2013

Sagsnr.
2013-0190567

Dokumentnr.
2013-0190567-2

Sagsbehandler
Lene Toftkær

**Center for Økonomi,
afsnit I**

Københavns Rådhus,
Rådhuspladsen I
1599 København V

Telefon
3366 3638

E-mail
AM93@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800206

Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering

I forbindelse med vedtagelsen af budgettet for 2014 skal BR beslutte, hvordan Københavns Kommunes skal budgettere indtægterne fra indkomstskat, tilskud og udligning, som i budgetforslaget udgør omkring 31 mia. kr.

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 2017 få en efterregulering på baggrund af en opgørelse af de faktiske forhold i 2014.

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. Forventer den enkelte kommune en anden udvikling i 2014 end den stats garanti dækker over fx en højere befolkningsvækst kan det være fordelagtigt at selvbudgettere og dermed blive afregnet på baggrund af de faktiske forhold i kommunen. Der er dog store usikkerheder forbundet med selvbudgettering, da den økonomiske udvikling kan blive markant anderledes end forventet. En kommune, som vælger at selvbudgettere indtægterne fra indkomstskat, tilskud og udligning i forventning om en gevinst, 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 egentligt tab.

Gennemgang af forudsætningerne for selvbudgetteringsprovenuet

Økonomiforvaltningens beregning af den forventede gevinst ved selvbudgettering bygger på følgende forudsætninger:

1. Udskrivningsgrundlagene er fremskrevet i KLs skattemodel opdateret på baggrund af Økonomi- og Indenrigsministeriets konjunkturvurdering fra august. Udskrivningsgrundlaget i København skønnes at vokse med 14,3 pct. fra 2011 til 2014, mens udskrivningsgrundlaget i hovedstadsområdet og hele landet skønnes at vokse med henholdsvis 12,6 pct. og 11,7 pct. I statsgarantien er væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2011 til 2014 på 11,7 pct.
2. Indbyggertallet er opgjort efter betalingsforpligtelse pr. 1. januar 2014. Økonomi og Indenrigsministeriet har i statsgarantien opgjort indbyggertallet til 574.083, mens Koncernservice i september skønnede betalingskommunefolketallet til 572.173.

3. Afgiftspligtige grundværdier på 97.794.118 t. kr. mod 96.852.587 t. kr. i statsgarantien.

Under disse forudsætninger er der et forventet merprovenu på 38,5 mio. kr. ved valg af selvbudgettering i 2014 i forhold til statsgaranti, jf. tabel 1. Ved selvbudgettering kan kommunen enten budgettere med (dele af) niveauet fra selvbudgetteringsberegningen, eller med det statsgaranterede niveau. I begge tilfælde vil der ske en efterregulering i 2017 på baggrund af den faktiske udvikling i 2014. Kommunen 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 3 år senere. Dog skal kommuner, der vælger selvbudgettering, budgettere med eget skøn for grundværdier i budgetåret. Idet kommunen vurderer, at grundværdierne er højere end i statsgarantien, hjemtages et tab på 22,3 mio. kr. i 2014. Den forventede efterregulering i 2017 dermed udgør 60,7 mio. kr.

Tabel 1: Skønnet provenu ved selvbudgettering i 2014, t. kr.

Indkomsteffekt fra provenu fra indkomstskat	299.052
Tilskuds- og udligningseffekt	
- af højere indkomstskat i KK	-254.648
- af lavere indkomstskat i HL	16.535
- af højere indkomstskat i HSO	47.186
- af lavere folketal i KK	-47.390
- af højere grundværdier	-22.256
I alt	38.479

Kilde: Økonomiforvaltningen.

Nedenfor er punkterne gennemgået enkeltvis.

Ad 1. Effekt af ændringer i udskrivningsgrundlaget

Økonomi- og Indenrigsministeriet opjusterede i august skønnet for udviklingen i det kommunale udskrivningsgrundlag i perioden fra 2011 til 2014 marginalt i forhold til forudsat i statsgarantien. Det samlede kommunale udskrivningsgrundlag i 2014 forventes nu at udgøre 891,0 mia. kr. mod 890,2 mia. kr. i statsgarantien. Der er dog sket store justeringer i vækstraterne i de enkelte år. Statsgarantien er baseret på Økonomi- og Indenrigsministeriets prognose fra maj 2013.

Økonomiforvaltningen har anvendt KLs skattemodel til udarbejdelse af skøn for vækstraterne i udskrivningsgrundlaget for København, hovedstadsområdet og hele landet fra 2011 til 2014, se tabel 2. Væksten i udskrivningsgrundlagene fra 2011 til 2012 er baseret på SKATs løbende optællinger samt skøn over de ikke slutlignede.

Udskrivningsgrundlaget for 2012 vil først være endeligt optalt i maj 2014.

Udviklingen fra 2012 til 2014 er fremskrevet på baggrund af den forventede udvikling i antallet af skattepligtige og KLs udlægning af Økonomi- og Indenrigsministeriets konjunkturvurdering fra august. Der er i fremskrivningen taget højde for, hvordan udviklingen i fx beskæftigelsen, lønnen og renten påvirker udskrivningsgrundlaget. KL har endvidere skønnet for, hvordan vedtagne ændringer i skattelovgivningen vil slå igennem på det kommunale udskrivningsgrundlag.

Fremskrivningen tager udgangspunkt i de slutlignedes udskrivningsgrundlag i 2012 fordelt på aldersgrupper og komponenter såsom lønindkomst samt forskellige indkomstoverførsler og fradrag. De enkelte aldersgruppers bidrag til udskrivningsgrundlaget varierer i både størrelse og sammensætning. Både inden for en kommune, men også mellem kommunerne. Afviger en kommunes befolkningsvækst og befolkningens alderssammensætning fra landsudviklingen afviger skønnet for væksten i kommunens udskrivningsgrundlag fra landsudviklingen. En anden sammensætning af udskrivningsgrundlaget i 2012 på komponenter fx rentefradrag pr. indbygger kan også resultere i en vækst i udskrivningslaget som adskiller sig fra landsudviklingen.

Tabel 2: Skønnet vækst i udskrivningsgrundlaget 2011-2014, pct.

	2011-12	2012-13	2013-14	2011-14
ØIM maj (statsgaranti)	1,0	7,5	2,9	11,7
ØIM august	2,4	6,2	2,7	11,7
Hele landet	2,4	6,2	2,7	11,7
Hovedstadsområdet	3,0	5,8	3,3	12,6
København	4,0	6,0	3,7	14,3

Anm: Udviklingen i udskrivningsgrundlaget er opgjort i aftalereglerne for det enkelte år, som bruges til beregning af efterregulering ved selvbudgettering. Skønnene for Hovedstadsområdet og København er fremskrevet på baggrund af KLs skattemodel på komponentbasis i overensstemmelse med Økonomisk Redegørelse august 2013 og skattepligtige fordelt på aldersgrupper. Antal skattepligtige i hovedstadsområdet er skønnet på baggrund af Danmarks Statistiks befolkningsprognose fra maj 2013, mens antallet af skattepligtige i København er på baggrund af KS prognose fra marts 2013.

Kilde: KLs skattemodel og KLs notat "Nyt skattegrundlag i Skatte- og Tilskudsmodellen".

Væksten fra 2011 til 2012

Væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2011 til 2012 forventes at være 4,0 pct. i København, mens den skønnes til at være 2,4 pct. i hele landet og 3,0 pct. hovedstadsområdet

Væksten i medio indbyggertallet i Københavns Kommune fra 2011 til 2012 var 1,5 procent point højere end på landsplan. Det betyder, at

udskrivningsgrundlaget pr. indbygger i Københavns Kommune er steget omtrent ligeså meget som i resten af landet fra 2011 til 2012 nemlig med 2,1 pct.

Det er lønindtægten som bidrager til den positive udvikling i udskrivningsgrundlaget i Københavns Kommune. Det må hænge sammen med, at der skabes job i København, mens resten af landet stadigvæk er mærket af krisen. Dette understøttes af, at overførselsindtægterne er steget kraftigere i de øvrige kommuner end i København, selvom befolkningsvæksten er lavere.

Indkomstfradrag er en vigtig komponent i udskrivningsgrundlaget. Indkomstfradragene består hovedsageligt af fradrag i kapitalindkomst, beskæftigelsesfradrag og fradrag for bidrag til privattegnede pensioner. Faldet i indkomstfradragene er dog lavere i København end i resten af landet.

Beskæftigelsesfradraget stiger relativt meget i København, hvilket isoleret set reducerer udskrivningsgrundlaget. Dette mere end modvirkes af, at den faldende rente har reduceret fradraget for negativ kapitalindkomst. Nedgangen er dog lavere end på landsplan. Det kan skyldes, at en større andel af indbyggerne bor til leje og derfor ikke i samme grad som boligejere har fradrag for negativ kapitalindkomst. Det betydelige rentefald i kølvandet på den finansielle og økonomiske krise har nemlig reduceret renteudgifterne på ikke fastforrentede lån, hvilket betyder markant lavere fradrag for negativ kapitalindkomst på landsplan.

Væksten fra 2012 til 2014

Den relativt høje befolkningsvækst forventes også i perioden 2012 til 2014 at give sig udslag i en høj vækst i A-indkomsten i Københavns Kommune.

Fra 2012 til 2013 er renten forsat med at falde, hvilket forventes at medføre yderligere fald i rentefradraget. Dette trækker væksten i udskrivningsgrundlaget ned i Københavns Kommune i forhold til resten af landet. Loft over indbetalinger til ratepension forventes også at have større betydning for resten af landet end for København. Det lavere niveau for fradrag i København betyder derfor, at væksten i udskrivningsgrundlaget i 2013 skønnes at blive lidt lavere end i resten af landet. I København skønnes væksten til 6,0 pct., mens den for landets kommuner forventes at udgøre 6,2 pct.

Fra 2013 til 2014 forventer Økonomi- og Indenrigsministeriet, at renteniveauet langsomt vil begynde at normalisere sig. Det medfører isoleret set, at udskrivningsgrundlaget i København vil udvikle sig bedre end i landets kommuner set under et. Væksten i det kommunale

udskrivningsgrundlag trækkes dog ned af den gradvise indfasning af et højere beskæftigelsesfradrag.

Ad 2. Indbyggertal

Koncernservices folkeregisteropgørelse pr. 30. august 2013 viser, at indbyggertallet i Københavns Kommune udgør 566.202 indbyggere. Det betyder, at der i løbet af 2013 har været en stigning i indbyggertallet i København på 6.470 personer. I 2012 steg indbyggertallet med omkring 3.800 fra september til januar 2013. Hvis befolkningsudviklingen i 2013 svarer til udviklingen i 2012, vurderer Koncernservice, at kommunens indbyggertal pr. 1. januar 2014 opgjort efter folkeregisteradresse vil udgøre ca. 570.000 personer. Hertil lægges 2.173 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 2014 opgjort efter betalingsforpligtelse vil udgøre 572.173 personer mod 574.083 i statsgarantien.

Befolkningsvæksten skyldes især faldende fraflytning som hænger nøje sammen med den økonomiske krise og udviklingen på boligmarkedet. Endvidere at der er en større interesse for at bo i byen. Udligningseffekten af et indbyggertal på 572.173 personer er et tab på ca. 47 mio. kr.

Der er imidlertid primært to usikkerhedsmomenter, som trækker i hver sin retning i forhold til folketallet:

I opadgående retninger trækker det rekordstore antal nye studerende. På grund af boligmangel er det svært at sige, hvor stor en andel, der har fundet bolig i København på nuværende tidspunkt og hvor mange, der vil gøre det i den kommende tid. Herunder kan der også være usikkerheder på grund af forsinkede indberetninger blandt tilflyttere. Det samme har imidlertid gjort sig gældende tidligere år.

I nedadgående retning trækker udeblevne indberetninger fra fraflyttere. Det er typisk udvandrede udlændinge i aldersgruppen 20-29 år, der ikke indberetter udvandringen. Folkeregistret forsøger løbende at kvalitetssikre registreringerne vedrørende borgere i kommunen. Omfanget af udeblevne indberetninger er af gode grunde ukendt, men det må antages, at det registrerede folketal er overvurderet i et vist omfang.

KBS oplyser, at der ved semesterafslutning i henholdsvis august og december afsættes ressourcer til kvalitetssikring af udenlandske

studerendes registrering. Denne kvalitetssikring finder sted i samarbejde med uddannelsesinstitutioner og kollegier, som typisk huser mange udenlandske studerende. Usikkerheden omkring de udeblevne indberetninger består i, hvor mange udlændinge, som vil blive meldt udvandret ved de løbende kvalitetssikringer.

På to dage i december 2012 medførte kvalitetssikring af folkeregisteret et fald i antallet af indbyggere i de officielle registre på 1.000 i Københavns Kommune. Isoleret set medførte denne nedgang i folketallet en lavere indtægt fra tilskud og udligning i 2014 på omkring 20 mio. kr.

Ad 3. Grundværdier

Kommuner, der vælger selvbudgettering, skal anvende eget skøn for grundværdierne i 2014. I beregningen af tilskuds- og udligningsbeløbene i budgetforslaget er indtægterne baseret på de statsgaranterede grundværdier. Da de statsgaranterede grundværdier i København er lavere end kommunens eget skøn, vil kommunens indtægter fra tilskud og udligningssystemet blive lavere, når kommunen vælger at selvbudgettere. Tabet på 22,3 mio. kr. skal derfor hjemtages i 2014. Det anbefales at provenutabet i 2014 kompenseres af kassen, således at kommunens økonomi ikke påvirkes af valget mellem statsgaranti og selvbudgettering i 2014.

Kommunens eget skøn for indtægterne fra grundskyld er 3.325 mio. kr., hvilket er 32 mio. kr. højere end beløbet i statsgarantien.

Følsomhedsberegning

Valget af selvbudgettering vil altid være forbundet med en vis 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 opleve et egentligt tab. Således resulterede den endelige opgørelse for 2007 i en gevinst på 101 mio. kr. mod en beregnet gevinst på 266 mio. kr., mens den endelige optælling vedrørende 2008 endte med en tilbagebetaling til staten på 223 mio. kr. mod en beregnet gevinst på 210 mio. kr.

2010 er det seneste år, hvor kommunen ville have haft en afgørende gevinst ved selvbudgettering. Gevinsten skyldes, at Indenrigsministeriet undervurderede folketallet 1. januar 2010 med godt 7.700 personer.

Tabel 3 nedenfor viser kommunens provenu ved forskellige vækstscenarier for udskrivningsgrundlaget. Hver gang den 3-årige vækste stiger/falder med 1 procentpoint mere i København end forudsat i prognosen vil provenuet stige/falde med 15 mio. kr. Tilsvarende vil provenuet stige/falde med 47 mio. kr., hvis væksten

stiger/falder med 1 procentpoint i hovedstadsområdet og 136 mio. kr., hvis væksten stiger/falder i hele landet.

Tabel 3: Samlet provenu ved forskellige vækstrater 2011-14, mio. kr.

	-2	-1	-0,2	Prognose	+1	+2
	--- Ændring i pct.point ---					
Udskrivningsgrundlag KK	14	29	41	44	59	74
Udskrivningsgrundlag HL	-255	-119	-10	17	152	288
Udskrivningsgrundlag						
HSO	-47	0	38	47	94	141
Folketal	-48	-48	-48	-48	-48	-48
Grundværdier	-22	-22	-22	-22	-22	-22
I alt	-357	-159	0	38	236	434

Anm: "Prognose." angiver scenariet baseret på KLs skatte og tilskudsmodel opdateret på baggrund af Økonomi- og Indenrigsministeriets prognose fra august 2013. Fx "+1 pct." angiver Københavns Kommunes provenu ved selvbudgettering, hvis væksten fra 2011 til 2014 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 hovedstadsområdet og hele landet end hvordan udskrivningsgrundlaget udvikler sig i København. Det skyldes, at København bliver udlignet med op til 92 pct. af merindtægterne fra et stigende udskrivningsgrundlag, mens en dårligere udvikling på landsplan end forventet betyder at en større andel af bloktilskuddet går til at finansiere landsudligningen, og at statstilskuddet, der fordeles efter indbyggertal, bliver tilsvarende lavere.

Forudsat at skønnet for indbyggertallet og grundværdierne er uændret, skal den 3-årige vækstrate for udskrivningsgrundlaget for både København, hovedstadsområdet og hele landet blot blive 0,2 pct. lavere i forhold til Økonomi- og Indenrigsministeriets prognose fra august 2013, for at kommunens provenu ved valg af selvbudgettering vil blive negativt.

Konjunkturomsvinget i 2008 havde stor betydning for væksten. Den faktiske vækst i udskrivningsgrundlaget på landsplan i den treårige periode 2005-2008 blev 1,2 procentpoint lavere end i statsgarantien for 2008, der blev til på grundlag af Finansministeriets skøn fra maj 2007. Gevinsten ved selvbudgettering blev som konsekvens heraf mere end 400 mio. kr. lavere end forventet. Den finansielle og realøkonomiske krise slog dog først for alvor igennem i 2009, hvor BNP faldt med 5,8 pct. Nedgangen var meget større end forventet, og væksten i udskrivningsgrundlaget i perioden 2006-2009 blev 6,1 procentpoint lavere end forventet i maj 2008. De 16 kommuner, der selvbudgetterede i 2009, fik tilsammen en efterregulering på -1.556 mio. kr. Hvis Københavns Kommune havde selvbudgetteret i 2009 ville efterreguleringen have været -1.150 mio. kr., jf. tabel 5.

Andre større byer

I Aarhus forventes et udskrivningsgrundlag over det statsgaranterede niveau, mens folketallet forventes at være lavere end det statsgaranterede. Samlet set forventes provenuet ved selvbudgettering at være 13 mio. kr. højere end ved statsgaranti. Administrationen har valgt ikke at indstille vedrørende valg mellem statsgaranti og selvbudgettering. Frederiksberg og Randers forventes at vælge statsgaranti, da folketallet ventes at være under eller på niveau med det statsgaranterede. Odense hælder til statsgaranti, selvom folketallet forventes at være højere end i statsgarantien. En lav vækst i udskrivningsgrundlaget i Odense fra 2011 til 2012 betyder nemlig, at gevinsten ved selvbudgettering er lav. I Aalborg indstilles der til statsgaranti, da gevinsten ved selvbudgettering forventes at være omkring 10 mio. kr. Usikkerheden om den økonomiske udvikling spiller generelt også ind, da risikoen ved selvbudgettering i 2014 vurderes at være høj.

KL har oplyst, at 95 kommuner i de foreløbige indberetninger vedrørende budget 2014 indikerer, at de overvejer statsgaranti. 2 kommuner indikerer, at de overvejer at selvbudgettere i 2014. I 2013 valgte alle kommuner statsgaranti.

Selvbudgettering/statsgaranti i tidligere år

Københavns Kommune har valgt statsgaranti i 2009, 2010, 2012 samt 2013 og selvbudgettering i 2007, 2008 og 2011. I nedenstående tabel 4 er kommunens selvbudgetteringsprovenu vist i årene 2007-2013.

Tabel 4: Gevinst ved selvbudgettering 2007-2013, mio. kr.

	Provenu ved selv- budgettering	Valg	Evaluering af valg
2007	101	Selvbudgettering	Rigtigt
2008	-223	Selvbudgettering	Forkert
2009	-1.150	Statsgaranti	Rigtigt
2010	282	Statsgaranti	Forkert
2011	30	Selvbudgettering	Rigtigt
2012*	36	Statsgaranti	Forkert
2013*	-130	Statsgaranti	Rigtigt

Anm: - angiver tab, mens + angiver gevinst ved selvbudgettering. * 2012 og 2013 er foreløbige skøn. Gevinsten ved selvbudgettering i 2012 og 2013 er først endeligt opgjort i juli 2014 og 2015, men er beregnet ved brug af Økonomi- og Indenrigsministeriets prognose fra august 2013.