



07-09-2015

Sagsnr.
2015-0196917

Dokumentnr.
2015-0196917-1

Sagsbehandler
Thea Marie Dam

Indtægtsprognose 2016

Økonomisk udvikling og sammenfatning

I slutningen af august fremlagde Finansministeriet en konjunkturvurdering, hvor hovedbudskabet var, at fremgangen i Danmark fortsætter. Vækstskønnet for både 2015 og 2016 blev dog nedjusteret en smule til henholdsvis 1,5 pct. og 1,9 pct. i forhold til den forrige konjunkturvurdering i maj. Det svarer til en nedjustering på 0,2 procentpoint i år og 0,1 procentpoint i 2016 sammenlignet med majvurderingen. Med andre ord skønnes nu en lavere vækst for 2016 end forudsat i beregningen af statsgarantien for 2016.

Ultimo august offentliggjorde Danmarks Statistik nationalregnskabet for 2. kvartal. Sæsonkorrigeret BNP for hele landet steg med 0,2 pct. i 2. kvartal, hvilket er lidt lavere end væksten i 1. kvartal på 0,5 pct.

ECB konkluderer i sin makroøkonomiske prognose fra september 2015, at genopretningen i euroområdet forventes at fortsætte, dog i et noget lavere tempo end forventet i juni. Det er særligt en nedjusteret forventning til eksporten til nye vækstøkonomier uden for euroområdet, som medfører det lavere vækstskøn.

Både regeringen og ECB forventer således en positiv vækst, men opsvinget synes endnu ikke at have nået en sikker styrke. Som følge heraf og givet den store følsomhed af gevinsten ved selvbudgettering ved selv ganske små afvigelser i den realiserede vækst i forhold til den aktuelle forventning, anbefaler Økonomiforvaltningen, at kommunen vælger statsgaranti for 2016. Den samlede vurdering af gevinsten og risikoen ved at vælge selvbudgettering uddybes i nærværende notat.

Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering

I forbindelse med vedtagelsen af budgettet for 2016 skal BR beslutte, hvordan Københavns Kommunes skal budgettere indtægterne fra indkomstskat, statstilskud og udligning, som i budgetforslaget udgør lidt under 32 mia. kr.

Kommunerne har mulighed for at vælge mellem en af staten på forhånd garanteret indtægt fra indkomstskatten og tilskuds- og udligningssystemet (statsgaranti) eller en af kommunen budgetteret indtægt fra indkomstskatten og tilskuds- og udligningssystemet (selvbudgettering). Vælger kommunen at selvbudgettere, vil kommunen i 2019 få en efterregulering på baggrund af en opgørelse af de faktiske forhold i 2016.

Det faktiske indbyggertal, udskrivningsgrundlaget for indkomstskatten i selve kommunen, hovedstadsområdet og hele landet samt

**Center for Økonomi,
afsnit I**

Københavns Rådhus,
Rådhuspladsen I
1599 København V

E-mail
AG2K@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800206

grundværdierne har blandt andet betydning for, om der er en gevinst ved at selvbudgettere. Forventer den enkelte kommune en anden udvikling i 2016 end den statens garanti bygger på, f.eks. 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.

Forudsætningerne for provenuet ved selvbudgettering

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

1. Udskrivningsgrundlagene er fremskrevet i KLs skattemodel opdateret på baggrund af Finansministeriets konjunkturvurdering fra august. Udskrivningsgrundlaget i København skønnes at vokse med 12,5 pct. fra 2013 til 2016, mens udskrivningsgrundlaget i hovedstadsområdet og hele landet skønnes at vokse med henholdsvis 10,8 pct. og 9,4 pct. I statsgarantien er væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2013 til 2016 på 9,5 pct.
2. Indbyggertallet er opgjort efter betalingsforpligtelse pr. 1. januar 2016. Social- og Indenrigsministeriet har i statsgarantien opgjort indbyggertallet til 595.750, mens Økonomiforvaltningen i september skønner betalingskommunefolketallet til 592.986.
3. Afgiftspligtige grundværdier i 2016 er i statsgarantien opgjort til 108.016.614 t. kr. sammenlignet med opgørelsen fra Betaling & Kontrol i Kultur- og Fritidsforvaltningen på 109.029.412 t. kr.
4. Teknisk afvigelse i opgørelse på nettodrift- og anlæg i hele landet i regnskab på 4,9 mia. kr.

Tabel 1: Antagelser ved beregning af selvbudgetteringsprovenu i 2016

	Statsgaranti	Selvbudgettering
Vækst i udskrivningsgrundlag 2013-2016		
København, pct.	9,5	12,5
Hele landet, pct.	9,5	9,4
Hovedstadsområdet, pct.	9,5	10,8
Folketal i København	595.750	592.986
Grundværdier i København, mia. kr.	108,0	109,0

Under disse forudsætninger er der et forventet merprovenu på 36 mio. kr. ved valg af selvbudgettering i 2016 i stedet for statsgaranti, jf. tabel 2. 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 2019 på baggrund af den faktiske udvikling i 2016.

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 tre år senere. Dog skal kommuner, der vælger selvbudgettering, budgettere med eget skøn for grundværdier i budgetåret. Idet Kultur- og Fritidsforvaltningens vurdering af grundværdierne i København er højere end vurderingen i statsgarantien, hjemtages et tab på ca. 24,6 mio. kr. i 2016. Den forventede efterregulering i 2019 udgør da +60,6 mio. kr.

Tabel 2: Skønnet provenu ved selvbudgettering i 2016, mio. kr.

Indkomsteffekt fra provenu af indkomstskat	814
Tilskuds- og udligningseffekt	
-af højere indkomstskat i København	-760
-af lavere indkomstskat i hele landet	-14
-af højere indkomstskat i hovedstadsområdet	85
-af lavere folketal i København	-78
-af højere grundværdier	-24
-af afvigelse på nettodrift- og anlæg	13
I alt	36

Nedenfor er punkterne gennemgået enkeltvis.

Ad 1. Effekt af ændringer i udskrivningsgrundlaget

Finansministeriet nedjusterede i august skønnet for udviklingen i det kommunale udskrivningsgrundlag i perioden fra 2013 til 2016 i forhold til forudsat i statsgarantien. Det samlede kommunale udskrivningsgrundlag i 2016 forventes nu at blive ca. 800 mio. kr. lavere end i statsgarantien. Det indebærer, at statsgarantien må skønnes at være fordelagtig for flertallet af kommuner. Statsgarantien er baseret på Økonomisk Redegørelse fra maj 2015.

Økonomiforvaltningen har anvendt KLs skatte- og tilskudsmodel til at udarbejde skøn for vækstraterne i udskrivningsgrundlaget for København, hovedstadsområdet og hele landet fra 2013 til 2016, se tabel 3.

Væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2013 til 2014 forventes at have været 3,4 pct. i København og henholdsvis 2,3 pct. i hele landet og 2,7 pct. i hovedstadsområdet. Væksten i medio indbyggertallet i Københavns Kommune fra 2013 til 2014 var 1,8 procent mod 0,5 procent på landsplan. Det betyder, at udskrivningsgrundlaget pr. indbygger i Københavns Kommune steg næsten ligeså meget som i resten af landet fra 2013 til 2014, nemlig med 1,6 pct. i København mod 1,8 pct. på landsplan.

Fra 2014 til 2015 skønnes væksten i udskrivningsgrundlaget for København og hele landet at være henholdsvis 4,6 pct. og 3,6 pct., men kigger man på udskrivningsgrundlag pr. indbygger er væksten 2,7 pct. for København og 3,0 pct. på landsplan.

Tabel 3: Skønnet vækst i udskrivningsgrundlaget 2013-2016, pct.

	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016	2013- 2016
Statsgaranti (ØR maj)	2,3	3,6	3,3	9,5
Hele landet	2,3	3,6	3,2	9,4
Hovedstadsområdet	2,7	4,0	3,7	10,8
København	3,4	4,6	4,0	12,5

Kilde: KL's tilskuds- og skattemodel opdateret på baggrund af Finansministeriets prognose fra august 2015

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

Isoleret set, er den samlede effekt fra indkomstskatteprovenu og udligning af det højere skøn for vækstraten for udskrivningsgrundlaget i København sammenholdt med statsgarantiens forudsætninger en gevinst på 54 mio. kr. ved selvbudgettering, jf. tabel 2. Det lidt lavere skøn for væksten i hele landets udskrivningsgrundlag betyder et tab på 14 mio. kr., mens det højere skøn for hovedstadsområdets vækst medfører en gevinst på 85 mio. kr. ved selvbudgettering.

Økonomiforvaltningen vil i efteråret igangsætte en analyse af udviklingen i og af de drivende faktorer for udskrivningsgrundlaget i Københavns Kommune, for nærmere at undersøge om der på sigt kan være særlige forhold vedrørende København, som bør indregnes i en fremtidig vurdering af fordelene ved at selvbudgettere.

Ad 2. Indbyggertal

Økonomiforvaltningens folkeregisteropgørelse pr. 28. august 2015 viser, at indbyggertallet i Københavns Kommune udgør 586.519 indbyggere. Det betyder, at der siden 1. januar 2015 har været en stigning i indbyggertallet i København på 6.335 personer. Frem mod 1. januar 2016 forventer Økonomiforvaltningen, at indbyggertallet opgjort efter folkeregisteradresse vil stige med yderligere 4.661 til i alt 591.180. Hertil lægges 1.806 indbyggere i andre kommuner, som

Københavns Kommune har betalingsforpligtelsen for. Antallet er beregnet ved at fastholde forholdet mellem betalingskommunefolketallet og folkeregisterfolketallet i statsgarantien.

Økonomiforvaltningen vurderer på den baggrund, at Københavns Kommunes indbyggertal pr. 1. januar 2016 opgjort efter betalingsforpligtelse vil udgøre 592.986 personer. Udligningseffekten af dette højere indbyggertal sammenlignet med statsgarantiens indbyggertal på 595.750 er et tab på ca. 78 mio. kr.

Ad 3. Grundværdier

Kommuner, der vælger selvbudgettering, skal anvende eget skøn for grundværdierne i 2016. 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 tilskuds- og udligningssystemet blive lavere, hvis kommunen vælger at selvbudgettere. Et tab på 24,6 mio. kr. skal derfor hjemtages i 2016, såfremt der vælges selvbudgettering. Det anbefales, at provenutabet i 2016 kompenseres af kassen, således at kommunens økonomi ikke påvirkes af valget mellem statsgaranti og selvbudgettering i 2016. Kommunens eget skøn for indtægterne fra grundskyld er 3.707 mio. kr., hvilket er 34 mio. kr. højere end beløbet i statsgarantien.

Ad 4. Teknisk 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 foretaget af KL på nuværende tidspunkt tager udgangspunkt i udgifterne i kommuneaftalen, er nettodrift- og anlægsudgifter på landsplan 4,9 mia. kr. lavere end i budgetsituationen, hvor udgifterne teknisk fremskrives af Social- og Indenrigsministeriet på baggrund af de vedtagne budgetter i 2015.

De lavere nettodrift- og anlægsudgifter i regnskabssituationen i hele landet medfører, at færre penge fordeles via lands- og hovedstadsudligningen, og at en større andel af bloktilskuddet fordeles som statstilskud via folketal. Da Københavns Kommune har et udgiftsbehov pr. borger lidt over landsgennemsnittet, medfører det lavere niveau for nettodrift- og anlægsudgifter på landsplan en gevinst på 13,0 mio. kr. ved selvbudgettering isoleret set.

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, se også afsnit om

udfaldet af de seneste års valg mellem statsgaranti og selvbudgettering nederst i indeværende notat.

Tabel 4 nedenfor viser kommunens provenu fra selvbudgettering ved forskellige vækstscenarier for udskrivningsgrundlaget. Hver gang den 3-årige vækstrate 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 49 mio. kr., hvis væksten stiger/falder med 1 procentpoint i hovedstadsområdet og 166 mio. kr., hvis væksten stiger/falder i hele landet – alt andet lige. Med andre ord er den samlede følsomhed ved en ændring i væksten på 1 procentpoint godt 230 mio. kr.

Tabel 4: Provenu ved forskellige vækstrater i udskrivningsgrundlag 2013-2016, mio. kr.

	Prognoseændring i procentpoint					
	-2	-1	-0,2	Prognosen	+1	+2
Udskrivningsgrundlag						
København	24	39	52	54	70	85
Hele landet	-347	-181	-40	-14	152	319
Hovedstadsområdet	-13	36	77	85	134	183
Folketal	-78	-78	-78	-78	-78	-78
grundværdier	-24	-24	-24	-24	-24	-24
Afvigelse nettodrift- og anlæg	13	13	13	13	13	13
I alt	-425	-195	0	36	267	498

Anm: ”Prognosen” angiver scenariet baseret på KLs skatte- og tilskudsmodel opdateret på baggrund af Finansministeriets prognose fra august 2015. Kolonnen ”+1 pct.” angiver Københavns Kommunes provenu ved selvbudgettering, hvis væksten fra 2013 til 2016 i København, hovedstadsområdet samt hele landet bliver et procentpoint højere end skønnet baseret på KLs skatte- og tilskudsmodel, og tilsvarende for de øvrige kolonner.

På den baggrund er det vigtigere for kommunens provenu, hvad udviklingen bliver i hovedstadsområdet og hele landet, end hvordan udskrivningsgrundlaget udvikler sig i København. Det skyldes, at København bliver udlignet med op til 93 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, samt at nettodrift- og anlægsudgifterne på landsplan i regnskabssituationen afviger med 4,9 mia. kr. i forhold til budgetsituationen, skal den 3-årige vækstrate for udskrivningsgrundlaget for både København, hovedstadsområdet og hele landet blot være 0,2 pct. lavere i forhold til Finansministeriets

prognose fra august 2015, for at kommunens provenu ved valg af selvbudgettering vil vende til et tab.

Andre større byers valg

Odense og Aalborg skønner at opnå en gevinst ved at vælge statsgaranti frem for selvbudgettering. Randers, Frederiksberg og Esbjerg er endnu ikke færdige med at vurdere, om forholdene peger på statsgaranti eller selvbudgettering. Aarhus forventer umiddelbart at opnå en gevinst ved selvbudgettering, men kommunen står overfor en betragtelig negativ efterregulering som følge af at have selvbudgetteret i 2014, og som følge heraf er det sandsynligt, at Aarhus vælger statsgaranti for 2016.

Valg af selvbudgettering og statsgaranti i tidligere år

København valgte statsgaranti i 2009, 2010, 2012, 2013, 2014 samt 2015 og selvbudgettering i 2007, 2008 og 2011. Kommunens selvbudgetteringsprovenu for årene 2007 til 2015 ses i tabel 5.

Tabel 5: Gevinst ved selvbudgettering 2007-2015, mio. kr.

	Provenu ved selvbudgettering	Valg	Evaluering af valg
2007	101	Selvbudgettering	Rigtig
2008	-223	Selvbudgettering	Forkert
2009	-1.150	Statsgaranti	Rigtig
2010	282	Statsgaranti	Forkert
2011	30	Selvbudgettering	Rigtig
2012	53	Statsgaranti	Forkert
2013	-521	Statsgaranti	Rigtig
2014	-481*	Statsgaranti	Rigtig
2015	-70*	Statsgaranti	Rigtig

Anm: - angiver tab, mens + angiver gevinst ved selvbudgettering. *) 2014 og 2015 er foreløbige skøn. Gevinsten ved selvbudgettering i 2014 og 2015 er først endeligt opgjort i juli 2016 og 2017, men er beregnet ved brug af Finansministeriets konjunkturvurdering fra august 2015.

Som nævnt tidligere er der stor usikkerhed forbundet med at skønne over provenuet ved selvbudgettering. Den endelige opgørelse for 2008 endte med en tilbagebetaling til staten på 223 mio. kr. mod en beregnet gevinst på 210 mio. kr. Konjunkturomsvinget i 2008 havde stor betydning for væksten i udskrivningsgrundlaget. Den faktiske vækst på landsplan blev lavere end forudsat i statsgarantien for 2008, der blev beregnet på grundlag af Finansministeriets skøn fra maj 2007. Gevinsten ved selvbudgettering for København 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 langt mere end forventet. Hvis København havde selvbudgetteret i 2009, ville kommunen være blevet

efterreguleret med -1.150 mio. kr. 2010 er det seneste år, hvor kommunen ville have haft en afgørende gevinst ved selvbudgettering. Gevinsten skyldes, at Social- og Indenrigsministeriet undervurderede folketallet 1. januar 2010 med godt 7.700 personer.

Interessen for at selvbudgettere har generelt været aftagende de senere år. I 2013 og 2015 valgte alle kommuner statsgaranti, mens to kommuner selvbudgetterede i 2014. KL har oplyst, at langt den overvejende del af kommunerne i de foreløbige indberetninger vedrørende budget 2016 indikerer, at de overvejer statsgaranti. Kun 2 kommuner indikerer, at de overvejer at selvbudgettere i 2016.