



Indtægtsprognose 2013

14-09-2012

Den økonomiske udvikling

I de seneste måneder har der været klare tegn på afdæmpning i Europa. Den Europæiske Centralbank vurderede i august, at økonomien vil svækkes yderligere i de kommende kvartaler, samt at de risici, der er knyttet til de økonomiske udsigter, er negative. Det skyldes den vigende tillid samt de forøgede spændingerne på de finansielle markeder, som kan smitte af på væksten.

Sagsnr.
2012-125849

Dokumentnr.
2012-727714

Sagsbehandler
Lene Toftkær

I september konstaterede OECD, at flere europæiske kernelande er på vej ind i recession. Den fortsatte krise i euroområdet påvirker verdensøkonomien via fald i vækst, beskæftigelse og verdenshandlen samt vigende global tillid.

I Danmark ser det lidt lysere ud. Økonomi- og Indenrigsministeriet fremlagde ultimo august en prognose for dansk økonomi med en vækst på 0,9 pct. i BNP i 2012 og 1,7 pct. til næste år. Ministeriet forventer, at kickstarten, tilbagebetalingen af efterlønsbidrag samt investeringsvinduet med forhøjet afskrivning frem til udgangen af 2013 vil virke med stigende styrke fra 2. halvdel af 2012 og ind i 2013. Sammen med finanspolitikken vil de vækstskabende initiativer og den lave rente holde hånden under økonomien ved at stimulere det private forbrug og erhvervsinvesteringerne. Økonomi- og Indenrigsministeriet pointerer, at vækstudsigterne er forbundet med ekstraordinær stor usikkerhed, som især går i negativ retning.

Dagen efter fremlæggelsen af prognosen offentliggjorde Danmarks Statistik foreløbige tal for væksten i 1. og 2. kvartal. BNP faldt med 0,5 pct. i andet kvartal og væksten i andet halvår skal derfor være over 1,5 pct. pr. kvartal, hvis en vækst på 0,9 pct. skal opnås i 2012. Betydelige fald i det private forbrug og bruttoinvesteringerne i andet kvartal trak væksten i BNP ned.

Økonomi- og Indenrigsministeriets prognose er baseret på en antagelse om, at det er muligt at stabilisere situationen i især de sydlige eurolande og at den finanspolitiske genopretning i USA fortsættes. Derudover forudsættes, at Danmark fastholder sin position som "sikker havn" og dermed fortsat vil nyde godt af lave renter.

**Center for Økonomi og
HR, afsnit 1**

Rådhuset
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 2013 skal BR beslutte, hvordan Københavns Kommunes skal budgetter indtægterne fra indkomstskat, tilskud og udligning, som i budgetforslaget udgør omkring 27 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 2016 få en efterregulering på baggrund af en opgørelse af de faktiske forhold i 2013.

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 2013 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 betydeligt 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 selvbudgetteringstab

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

1. Udskrivningsgrundlagene er fremskrevet med Økonomi- og Indenrigsministeriet skøn fra Økonomisk Redegørelse august 2012 for væksten i udskrivningsgrundlaget. Udskrivningsgrundlaget i København skønnes at vokse med 13,6 pct. fra 2010 til 2013, mens udskrivningsgrundlaget i hovedstadsområdet og hele landet skønnes at vokse med 12,4 pct. I statsgarantien er væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2010 til 2013 på 12,6 pct.
2. Indbyggertallet er opgjort efter betalingsforpligtelse pr. 1. januar 2013. Økonomi og Indenrigsministeriet har i statsgarantien opgjort indbyggertallet til 562.596, mens Koncernservice pr. september skønner betalingskommunefolketallet til 562.507.

3. Afgiftspligtige grundværdier på 93.205.882 t. kr. mod 92.155.086 t. kr. i statsgarantien.

Under disse forudsætninger er der et forventet mindreprovenu på 27,0 mio. kr. ved valg af selvbudgettering i 2013 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 2016 på baggrund af den faktiske udvikling i 2013. Kommunen plejer at budgettere 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 25,1 mio. kr. i 2013, mens den forventede efterregulering i 2016 dermed udgør -1,9 mio. kr.

Tabel 1: Skønnet provenu ved selvbudgettering i 2013, t. kr.

	Økonomisk Redegørelse	
	august	maj
Provenu fra indkomstskat i KK	234.856	-69.033
Tilskuds- og udligningseffekt		
- af højere indkomstskat i KK	-224.316	65.928
- af lavere indkomstskat i HL	-16.524	-196.680
- af højere indkomstskat i HSO	8.760	-94.944
- af lavere folketal i KK	-4.632	-4.632
- af højere grundværdier	-25.080	-25.080
I alt	-26.936	-324.441

Kilde: Økonomiforvaltningen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet nedjusterede i august skønnet for udviklingen i det kommunale udskrivningsgrundlag i perioden fra 2010 til 2013 marginalt i forhold til forudsat i statsgarantien. Der er dog sket store justeringer i vækstraterne i de enkelte år, da væksten i udskrivningsgrundlaget i prognosen fra august blev nedjusteret i 2011 og opjusteret i 2012 og 2013. Økonomiforvaltningens skøn for udskrivningsgrundlaget i 2011, er baseret på egne beregninger, som for hele landet flugter med Økonomi- og Indenrigsministeriets prognose fra august, mens væksten i 2012 og 2013 er baseret på prognoserne fra henholdsvis maj og august, hvilket er baggrunden for de markante forskelle i tabet ved selvbudgettering i ovenstående tabel. Statsgarantien er baseret på Økonomi- og Indenrigsministeriet prognose fra maj 2012.

Nedenfor er punkterne gennemgået enkeltvis.

Ad 1. Effekt af ændringer i udskrivningsgrundlaget

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i august 2012 nedjusteret forventningen til størrelsen af det samlede kommunale udskrivningsgrundlag i 2013 til 873,9 mia. kr. mod 875,1 mia. kr. i statsgarantien.

Økonomiforvaltningen har som nævnt i beregningerne af kommunens selvbudgetteringsprovenu anvendt Økonomi- og Indenrigsministeriet skøn fra Økonomisk Redegørelse august for vækstraterne til fremskrivning af udskrivningsgrundlaget for København, hovedstadsområdet og hele landet fra 2011 til 2013, se tabel 2. Væksten i udskrivningsgrundlagene fra 2010 til 2011 er Økonomiforvaltningens egne skøn baseret på SKATs løbende optællinger. Udskrivningsgrundlaget for 2011 vil først være endeligt optalt i maj 2013.

Tabel 2: Skønnet vækst i udskrivningsgrundlaget 2010-2013, pct.

	2011	2012	2013	2010-13
Økonomisk Redegørelse maj (statsgaranti)	3,7	2,8	5,6	12,6
Økonomisk Redegørelse august	2,1	3,4	6,5	12,4
KK	3,2	3,4	6,5	13,6
HL	2,1	3,4	6,5	12,4
HSO	2,1	3,4	6,5	12,4

Anm.: Skønnet for væksten i udskrivningsgrundlaget i København, hele landet og hovedstadsområdet fra 2010 til 2011 er Økonomiforvaltningens, mens væksten fra 2011 til 2013 er Økonomi- og Indenrigsministeriets skøn fra august 2012.

Væksten fra 2010 til 2011

Væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2010 til 2011 forventes at være 3,2 pct. i København, mens den skønnes til at være 2,1 pct. i hele landet og i hovedstadsområdet. Dette betyder, at væksten fra 2010 til 2013 må forventes at blive højere i København end i hele landet, hvis væksten i Københavns Kommunes udskrivningsgrundlag svarer til væksten på landsplan i årene 2011 til 2013.

Selvom befolkningstilvæksten i København fra 2010 til 2011 var 1,6 procent point højere end på landsplan var stigningen i udskrivningsgrundlaget blot 1,1 procentpoint højere. Nedenfor vil grunde til den relativt lave vækst i København blive gennemgået. De vigtigste faktorer er vist i tabel 3.

Indkomstfradrag er en vigtig komponent i udskrivningsgrundlaget. Den relativt lave vækst fra 2010 til 2011 i Københavns Kommunes udskrivningsgrundlag i forhold til befolkningsvæksten kan hænge sammen med, 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.

Genopretningssaftalen fra 2010 samt skattelovsændringerne i finansloven for 2012 indeholder elementer, som har betydning for udviklingen i udskrivningsgrundlaget via udviklingen i fradragene. Suspensionen af reguleringen af beløbsgrænser i skattesystemet fra 2010 til 2013 samt indførelsen af et loft over fradrag for faglige kontingenter styrker skatteindtægterne, hvilket nedsættelsen af loftet for indbetalinger til ratepensioner også gør. Da fradrag udgør en mindre andel af udskrivningsgrundlaget i København i forhold til hele landet, og da fradragene i mindre grad udnyttes fuld ud, medfører Genopretningssaftalen at udskrivningsgrundlaget pr. indbygger i København udvikler sig mindre gunstigt end i resten af landet frem mod 2013.

På nuværende tidspunkt vurderes A-indkomsten fra 2010 til 2011 dog at være steget med 1 pct. mere i København end på landsplan. Selvom ledigheden har udviklet sig dårligere i København end i landets øvrige kommuner, er den samlede lønindkomst, der er den største enkeltkomponent i indtægten, steget med godt 1,7 procentpoint mere end på landsplan. Den markante stigning i indkomsten skyldes, at Københavns Kommune er en vækstkommune. Stigningen i A-indkomsten mere end opvejer de lavere fald i fradragene pr. indbygger.

Statsgarantien for udskrivningsgrundlaget i 2013 er beregnet på baggrund af gældende lov pr. juni 2012. Der er derfor ikke taget højde for effekten af regeringens aftale med Venstre og Det Konservative Folkeparti om en skattereform på det kommunale udskrivningsgrundlag i statsgarantien, da kommuneaftalen blev indgået. Når efterreguleringsgrundlaget vedr. 2013 opgøres, skal det faktiske udskrivningsgrundlag i 2013 derfor korrigeres herfor. På nuværende tidspunkt er der dog ikke klarhed om, hvorledes Skatteministeriet vil korrigere de enkelte kommuners beskatningsgrundlag for de provenumæssige konsekvenser af aftalen. Skattereformen rummer blandt andet en betydelig forhøjelse af beskæftigelsesfradraget, indførelsen af et ekstra beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere samt forhøjelse af topskattegrænsen. Initiativer som må formodes at ramme kommunerne skævt.

Tabel 3: Udskrivningsgrundlaget i KK i forhold til hele landet

	2011	2012	2013
Konjunktur	-	-	
Befolkningstilvækst	+	+	+
Befolkningssammensætning	-	-	-
Rentefradrag (flere lejere/flere m. fastforrentede lån)	-	-	+
Fastfrysning af beløbsgrænser i skattesystemet	-	-	-

Anm: + angiver, at udviklingen i udskrivningsgrundlaget i Københavns Kommune forventes at være bedre end i hele landet, mens – angiver, at udskrivningsgrundlaget i forhold til året før forventes at udvikle sig dårligere i forhold til hele landet.

Væksten fra 2011 til 2013

Den lavere effekt på udskrivningsgrundlaget af fastholdelse af beløbsgrænserne i skattesystemet samt de relativt lavere rentefradrag, der er et resultat af et fortsat faldende renteniveau trækker væksten i Københavns Kommunes udskrivningsgrundlag ned i forhold til udvikling i resten af landet i perioden 2011 til 2013. Udviklingen i antallet af indbyggere er dog betydeligt bedre i København. Væksten finder dog i højere grad end i hele landet sted blandt de unge, som har en forholdsvis lav indtægt.

Ad 2. Indbyggertal

Koncernservices folkeregisteropgørelse pr. 7. september 2012 viser, at indbyggertallet i Københavns Kommune udgør 557.264 indbyggere. Det betyder, at der i løbet af året har været en stigning i indbyggertallet i København på 8.214 personer. I 2011 steg indbyggertallet med omkring 3.000 fra september til januar 2012. Hvis befolkningsudviklingen i 2012 svarer til udviklingen i 2011, vurderer Koncernservice, at kommunens indbyggertal pr. 1. januar 2013 opgjort efter folkeregisteradresse vil udgøre ca. 560.200 personer. Hertil lægges 2.307 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 2013 opgjort efter betalingsforpligtelse vil udgøre 562.507 personer mod 562.596 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 562.507 personer er et tab på ca. 4,6 mio. kr.

Ad 3. Grundværdier

Kommuner, der vælger selvbudgettering, skal anvende eget skøn for grundværdierne i 2013. 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 25,1 mio. kr. skal derfor hjemtages i 2013. Det anbefales at provenutabet i 2013 kompenseres af kassen, således at kommunens økonomi ikke påvirkes af valget mellem statsgaranti og selvbudgettering i 2013.

Kommunens eget skøn for indtægterne fra grundskyld er 3.168 mio. kr., hvilket er 35 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.

Tabel 4 nedenfor viser kommunens provenu ved forskellige vækstscenarier for udskrivningsgrundlaget. Hver gang den 3-årige vækstrate stiger/falder med 1 procentpoint mere i København end forudsat i statsgarantien vil provenuet stige/falde med 9 mio. kr. Tilsvarende vil provenuet stige/falde med 64 mio. kr., hvis væksten stiger/falder med 1 procentpoint i hovedstadsområdet og 112 mio. kr., hvis væksten stiger/falder i hele landet.

Tabel 4: Samlet provenu ved forskellige vækstrater 2010-13, mio. kr.

	-2 pct.	-1 pct.	0 pct.	+0,2 pct.	+1 pct.	+2 pct.
KK	-6	2	11	12	19	27
HL	-242	-129	-17	0	96	209
HSO	-118	-55	9	18	72	136
Folketal	-5	-5	-5	-5	-5	-5
Grundværdier	-25	-25	-25	-25	-25	-25
I alt	-397	-212	-27	0	158	343

Anm: "0 pct." angiver scenariet baseret på Økonomi- og Indenrigsministeriets prognose fra august 2012, mens fx "+1 pct." angiver Københavns Kommunes provenu ved selvbudgettering, hvis væksten fra 2011 til 2013 i København, hovedstadsområdet samt hele landet bliver et procentpoint højere end skønnet af Økonomi- og Indenrigsministeriet.

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 stige med mere end 0,2 procentpoint i forhold til Økonomi- og Indenrigsministeriets prognose fra august 2012, for at kommunens provenu ved valg af selvbudgettering vil blive positivt.

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.

I Aarhus forventes et udskrivningsgrundlag over det statsgaranterede niveau, mens folketallet forventes at være under det statsgaranterede niveau. Samlet set forventes provenuet ved selvbudgettering ikke at overstige statsgarantien, hvorfor der indstilles til statsgaranti. Randers, Aalborg, Esbjerg og Frederiksberg forventes alle at vælge statsgaranti, da folketallet ventes at være under det statsgaranterede. Usikkerheden om den økonomiske udvikling spiller også ind, da risikoen ved selvbudgettering i 2013 vurderes at være høj.

Selvbudgettering/statsgaranti i tidligere år

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

Tabel 5: Gevinst ved selvbudgettering 2007-2012, mio. kr.

	Provenu ved selvbudgettering	Valg	Evaluering af valg
2007	101	Selvbudgettering	Rigtigt
2008	-223	Selvbudgettering	Forkert
2009	-1.150	Statsgaranti	Rigtigt
2010	282	Statsgaranti	Forkert
2011*	-65	Selvbudgettering	Forkert
2012*	-153	Statsgaranti	Rigtigt

Anm: - angiver tab, mens + angiver gevinst ved selvbudgettering. * 2011 og 2012 er foreløbige skøn. Gevinsten ved selvbudgettering i 2011 og 2012 er først endeligt opgjort i juli 2013 og 2014, men er beregnet ved brug af Økonomi- og Indenrigsministeriets prognose fra august 2012.