



Indtægtsprognose 2012

13-09-2011

Den økonomiske udvikling

Sagsnr.
2011-121324

Den dybe recession i kølvandet på den økonomiske og finansielle krise blev i 3. kvartal 2009 afløst af et meget svagt opsving, der hovedsageligt har været drevet af eksport samt en lempelig finanspolitik.

Dokumentnr.
2011-648256

Sagsbehandler
Lene Toftkær

Finansministeriet fremlagde i august en økonomisk prognose, hvor den forventede vækst i BNP i 2011 blev nedjusteret med 0,6 procentpoint til 1,3 pct. i forhold til prognosen fra maj, mens væksten i 2012 fortsat forventes at være omkring 1,8 pct. Nedjusteringen af BNP-væksten i 2011 afspejler, at privatforbruget ikke som ventet stiger, mens vareeksporten er blevet opjusteret.

Finansministeriet forventer dog, at væksten vil blive mere selv bærende i 2012 med en pæn fremgang i det private forbrug og de private investeringer. Selvom væksten på de danske eksportmarkeder er blevet nedjusteret en anelse siden maj, forventes eksportens bidrag til væksten at være uændret.

De seneste måneder er udsigterne for den internationale økonomi blevet betydeligt forværret. Gældskrisen i Europa omfatter nu flere lande, væksten i mange OECD-lande er bremset op, der er uro på de finansielle markeder og aktiekurserne falder.

IMF udtrykte i slutningen af august, at usikkerheden om den internationale økonomi er stigende, og at det kræver øjeblikkelige og afgørende handlinger, hvis usikkerheden om de europæiske banker, som i stor stil ligger inde med statsobligationer, og eurolandenes statsgæld skal forsvinde. ECB afviste prompte IMF's advarsel om et truende sammenbrud i den europæiske banksektor.

ECB gav dog udtryk for, at usikkerheden omkring den økonomiske udvikling er høj, hvilket skyldes spændingerne i nogle af de finansielle markeder. Uenighed i ECB om, hvordan situationen omkring de svage eurolande skal håndteres, er så stor, at Tysklands repræsentant i september trak sig fra bestyrelsen. Endvidere kan EU, ECB og IMF ikke blive enige med Grækenland om, hvilke betingelser, der skal være omfyldt for, at næste del af redningspakken kan udbetales, hvilket sår tvivl om, om der er politisk vilje til at håndtere problemerne.

OECDs cheføkonom vurderer på baggrund af de seneste nøgletal, at "Det faktisk ser noget dårligere ud, end da vi sidst vurderede tallene i maj". Endvidere pointeres, "at det godt kan være, vi få en lav vækst

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

Rådhuset
1599 København V

Telefon
3366 3638

E-mail
AM93@okf.kk.dk

eller hist op her endda negativ vækst i et kvartal eller to”, jf. Berlingske Tidende 7. september 2011.

Den øgede usikkerhed kan få betydning for vækstudsigterne i Danmark. Eksporten har været afgørende for opsvinget i dansk økonomi, da den indenlandske efterspørgsel har været svag og ikke for alvor er kommet op i gear. Mistilliden til udviklingen på boligmarkedet og de faldende og volatile aktiekurser kan dæmpe forbrugslysten yderligere.

Gennemgang af forudsætningerne for selvbudgetteringsprovenuet

Økonomiforvaltningens beregning bygger på følgende forudsætninger:

1. Udskrivningsgrundlagene er fremskrevet med Finansministeriets skøn for væksten i udskrivningsgrundlaget fra august. Udskrivningsgrundlaget i København skønnes at vokse med 13,3 pct. fra 2009 til 2012, mens udskrivningsgrundlaget i hovedstadsområdet og hele landet skønnes at vokse med henholdsvis 15,2 og 14,3 pct. I statsgarantien er væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2009 til 2012 på 14,6 pct.
2. Indbyggertallet er opgjort efter betalingsforpligtelse pr. 1. januar 2012. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i statsgarantien opgjort indbyggertallet til 550.319, mens skønnet for betalingskommunefolketallet i Koncernservices prognose er 553.194.
3. Afgiftspligtige grundværdier på 85.970.588 t. kr. mod 85.738.583 t. kr. i statsgarantien.

Under disse forudsætninger er der et forventet merprovenu på 147,1 mio. kr. ved valg af selvbudgettering i 2012, 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 2015 på baggrund af den faktiske udvikling i 2012. 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 5,2 mio. kr. i 2012, mens den forventede efterregulering i 2015 dermed udgør 152,4 mio. kr.

Tabel 1: Skønnet provenu ved selvbudgettering i 2012, t. kr.

	FM august	FM maj
Indkomsteffekt fra provenu fra indkomstskat	103.326	-109.802
Tilskuds- og udligningseffekt		
- af højere indkomstskat i KK	-100.044	106.320
- af højere indkomstskat i HL	89.700	-36.300
- af højere indkomstskat i HSO	119.136	44.568
- af højere folketal i KK	147.576	147.576
- af højere grundværdier	-5.244	-5.244
I alt	354.450	147.118

Kilde: Økonomiforvaltningen.

Finansministeriet opjusterede i august skønnet for udviklingen i det kommunale udskrivningsgrundlag i perioden fra 2009 til 2012, selvom niveauet for 2010 på nuværende tidspunkt forventes at blive lavere end forudsat i statsgarantien, der er baseret på Finansministeriets prognose fra maj 2011. Der er stor usikkerhed om udviklingen i dansk og international økonomi og en forværring af konjunktursituationen kan hurtigt modvirke de lidt bedre udsigter for kommunernes udskrivningsgrundlag.

Foruden usikkerheden om konjunktursituationen er der også en betydelig politisk usikkerhed, da det er uvist om en række af de forslag og omlægninger, som er indarbejdet i prognosen, bliver implementeret i 2012. KL har på den baggrund vurderet, at usikkerheden om Finansministeriets opdaterede skøn er så stor, at der ikke er grundlag for at revurdere KLs tidligere skatteskøn, der er fremkommet på baggrund af Finansministeriet skøn fra maj, jf. KLs Økonomiweb 29. august 2011.

Økonomiforvaltningen har på den baggrund valgt at anvende vækstraterne fra statsgarantien, der er baseret på Finansministeriets prognose fra maj, til beregning af gevinsten ved selvbudgettering i stedet for vækstskønnene fra Finansministeriets prognose fra august 2011. Gevinsten ved selvbudgettering beregnet på baggrund af Finansministeriet prognose fra maj skyldes ene og alene, at folketallet forventes at være større end i statsgarantien.

Nedenfor er punkterne gennemgået enkeltvis.

Ad 1. Effekt af ændringer i udskrivningsgrundlaget

Finansministeriet har i august 2011 opjusteret forventningen til størrelsen af det samlede kommunale udskrivningsgrundlag i 2012 til 825,2 mia. kr. mod 820,8 mia. kr. i statsgarantien.

Økonomiforvaltningen har som nævnt i beregningerne af kommunens selvbudgetteringsprovenu anvendt Finansministeriets skøn for vækstraterne fra maj til fremskrivning af udskrivningsgrundlaget for

København, hovedstadsområdet og hele landet fra 2010 til 2012, se tabel 2. Væksten i udskrivningsgrundlagene fra 2009 til 2010 er Økonomiforvaltningens egne skøn baseret på SKATs løbende optællinger. Udskrivningsgrundlaget for 2010 vil først være endeligt optalt i maj 2012.

Tabel 2: Skønnet vækst i udskrivningsgrundlaget 2009-2012, pct.

	2010	2011	2012	2009-12
Statsgaranti (FM maj)	8,7	4,1	1,3	14,6
FM august	8,1	4,5	2,0	15,2
HL	8,4	4,1	1,3	14,3
HSO	9,2	4,1	1,3	15,2
KK	7,4	4,1	1,3	13,3

Anm.: Skønnet for væksten i udskrivningsgrundlaget fra 2009 til 2010 er Økonomiforvaltningens, mens væksten fra 2010 til 2012 er Finansministeriets skøn fra maj 2011.

Væksten fra 2009 til 2010

Væksten i udskrivningsgrundlaget forventes fra 2009 til 2010 at være 7,4 pct. i København, mens den skønnes til at være 8,4 pct. i hele landet og 9,2 pct. i hovedstadsområdet. Dette betyder, at væksten fra 2009 til 2012 må forventes at blive lavere i København end i hele landet, hvis væksten i Københavns udskrivningsgrundlag svarer til væksten på landsplan.

Selvom befolkningstilvæksten i København fra 2009 til 2010 var 1½ procent point højere end på landsplan var stigningen i udskrivningsgrundlaget 1 procentpoint lavere. Nedenfor vil grunde til den lave vækst i København blive gennemgået. De vigtigste faktorer er vist i tabel 3.

Indkomstfradrag er en vigtig komponent i udskrivningsgrundlaget. Den lavere vækst fra 2009 til 2010 i Københavns Kommunes udskrivningsgrundlag 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.

Forårspakke 2.0 og Genopretningsaftalen 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. 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 Genopretningsaftalen at udskrivningsgrundlaget pr. indbygger i København udvikler sig mindre gunstigt end i resten af landet fra 2009 til 2012.

De selvstændige erhvervsdrivendes indtægt afhænger i høj grad af konjunkturudviklingen. Efter et markant fald i indtægten fra 2008 til 2009, er indtægten for selvstændige erhvervsdrivende steget fra 2009 til 2010. I hele landet bidrog selvstændige erhvervsdrivende i gennemsnit med 185 t. kr. til udskrivningsgrundlaget i 2009, mens selvstændige erhvervsdrivende i Københavns Kommune bidrog med 160 t. kr. Da stigningen fra 2009 til 2010 var større i det øvrige land end i Københavns Kommune er forskellen blevet udvidet. Stigningen er nemlig dobbelt så stor i hele landet som i København, hvilket kan være en del af forklaringen på den lave vækst i Københavns Kommunes udskrivningsgrundlag. Havde væksten i København nemlig været som på landsplan ville det have bidraget med godt 600 mio. kr. til Københavns Kommunens udskrivningsgrundlag i 2010. Denne effekt modgås dog til dels af, at de offentlige ansatte udgør en større andel af de beskæftigede i København og at de offentlige ansatte i 2010 havde større lønstigninger end de privat ansatte.

Tabel 3: Udskrivningsgrundlaget i KK i forhold til hele landet

	2009	2010	2011	2012
Konjunktur	+	(-)		
Befolkningstilvækst	+	+	+	+
Befolkningssammensætning	-	-	-	-
Rentefradrag (flere lejere/flere m. fastforrentede lån)	-	-	-	-
Fastfrysning af beløbsgrænser i skattesystemet	-	-	-	-
Flere offentlige ansatte (lønudvikling)	+	+	-	-

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 2010 til 2012

Den lavere effekt på udskrivningsgrundlaget af fastholdelse af beløbsgrænserne i skattesystemet, de relativt lavere rentefradrag samt den forventede lavere lønudvikling for offentligansatte relativt til privatansatte trækker væksten i Københavns Kommunes udskrivningsgrundlag ned i forhold til udvikling i resten af landet i perioden 2010 til 2012. Udviklingen i antallet af indbyggere er dog betydeligt bedre i København. Væksten finder dog i højere grad i det hele landet sted blandt de unge, som har en forholdsvis lav indtægt.

Ad 2. Indbyggertal

Koncernservices folkeregisteropgørelse pr. 9. september 2011 viser, at indbyggertallet i Københavns Kommune udgør 547.645 indbyggere. Det betyder, at der i løbet af året har været en stigning i indbyggertallet i København på 8.103 personer. I 2010, som er det år med den største befolkningstilvækst, steg indbyggertallet med omkring 2.800 fra 9. september til 1. januar 2011. Hvis

befolkningsudviklingen i 2011 svarer til udviklingen i 2010, vurderer Koncernservice, at kommunens indbyggertal pr. 1. januar 2012 opgjort efter folkeregisteradresse vil udgøre ca. 550.500 personer. Hertil lægges 2.694 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 2012 opgjort efter betalingsforpligtelse vil udgøre 553.194 personer mod 550.319 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 553.194 personer er en gevinst på ca. 147,6 mio. kr.

Ad 3. Grundværdier

Kommuner, der vælger selvbudgettering, skal anvende eget skøn for grundværdierne i 2012. 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 5,2 mio. kr. skal derfor hjemtages i 2012. Det anbefales at provenutabet i 2012 kompenseres af kassen, således at kommunens økonomi ikke påvirkes af valget af mellem statsgaranti og selvbudgettering i 2012.

Kommunens eget skøn for indtægterne fra grundskyld er 2.923 mio. kr., hvilket er 8 mio. kr. højere end beløbet i statsgarantien, selvom der er budgetteret med tilsvær på grundskyld på 25 mio. kr. Tilsværet er afsat til at håndtere tilbagebetaling af grundskyld til boligejere, der har fået medhold i klager over ejendomsvurderingen.

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 vækste stiger/falder med 1 procentpoint mere i København end

forudsat i statsgarantien vil provenuet stige/falde med 6 mio. kr. Tilsvarende vil provenuet stige/falde med 62 mio. kr., hvis væksten stiger/falder med 1 procent point i hovedstadsområdet og 102 mio. kr., hvis væksten stiger/falder i hele landet.

Tabel 4: Samlet provenu ved forskellige vækstrater 2009-12, mio. kr.

	12,6	13,6	13,8	14,6*	15,2**	15,6	16,6
KK	-11	-6	-5	0	4	6	11
HSO	-123	-62	-52	0	43	62	123
HL	-204	-102	-86	0	71	102	204
Ændret folketal	148	148	148	148	148	148	148
Ændrede grundværdier	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5
I alt	-196	-27	0	142	260	312	481

Anm: * angiver vækstraten i statsgarantien for 2012, der er fremkommet på baggrund af Økonomisk Redegørelse maj 2011, mens ** angiver vækstraten i det kommunale udskrivningsgrundlag fra 2009-12 i Økonomisk Redegørelse august 2011. "Provenuet" ved selvbudgettering svarer ikke til gevinsten ved selvbudgettering i tabel 1. Det skyldes, at væksten fra 2009 til 2012 antages at være den samme i KK, HSO og HL uafhængigt af hvad de foreløbige opgørelser af 2010.

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 96 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 falde med mere end 0,8 procent point i forhold til statsgarantien på 14,6 pct. til 13,8 pct., for at kommunens provenu ved valg af selvbudgettering vil blive negativt. I forhold til skønnet for væksten i udskrivningsgrundlaget i Finansministeriets prognose fra august 2011 skal væksten falde med 1,4 procent point for at kommunens gevinst ved selvbudgettering forsvinder.

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 i gennem i 2009, hvor BNP faldt med 5,2 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 og et folketal over det statsgaranterede niveau og derved en betydelig gevinst ved selvbudgettering, hvis den økonomiske udvikling bliver som forudsagt. På grund af usikkerheden om den økonomiske udvikling vælger Aarhus Kommune statsgaranti i 2012. Dette gør sig også gældende for Esbjerg, Odense, Randers og Aalborg, der alle forventes at vælge statsgaranti, da risikoen ved selvbudgettering vurderes at være stor.

KL forventer, at kommunernes samlede efterregulering ikke længere vil blive indregnet i balancetilskuddet i økonomiaftalen fra 2012. Derfor bliver et uventet konjunkturtilbageslag, som reducerer skatterne, ikke længere delvis kompenseret via et større balancetilskud fra staten. Den enkelte selvbudgetterende kommune må derfor bære hele tabet ved en uventet lavere vækst i udskrivningsgrundlaget på landsplan, men vil også i tilfælde af et uventet økonomisk opsving høste hele gevinsten. Risikoen ved selvbudgettering i tilfælde af et uventet konjunkturtilbageslag er derfor større end i tidligere år.

Selvbudgettering/statsgaranti i tidligere år

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

Tabel 5: Opgørelse over gevinst ved selvbudgettering 2007-11, mio. kr.

	Provenu ved selvbudgettering	Valg	Evalueret af valg
2007	101	Selvbudgettering	Rigtigt
2008	-223	Selvbudgettering	Forkert
2009	-1.150	Statsgaranti	Rigtigt
2010*	256	Statsgaranti	Forkert
2011*	390	Selvbudgettering	Rigtigt

Anm: - angiver tab, mens + angiver gevinst ved selvbudgettering. * 2010 og 2011 er foreløbige skøn. Gevinsten ved selvbudgettering i 2010 og 2011 er først endeligt opgjort i juli 2012 og 2013, men er beregnet ved brug af Finansministeriets prognose fra maj 2011.