

CIRKULÄR 15:23

Ekonomi och styrning
Ekonomisk analys
Mona Fridell m.fl.
EJ

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans

Budgetförutsättningar för åren 2015–2018

I detta cirkulär presenterar vi:

- Ny skatteunderlagsprognos
- Preliminärt taxeringsutfall augusti
- Ny befolkningsprognos
- Kommunal verksamhet, sammanvägt prisindex
- Nya instruktioner till modellen Skatter & bidrag

Jämfört med den prognos vi presenterade i april (se cirkulär 15:15) har SCB publicerat en ny befolkningsframskrivning som bidragit till en upprevidering av vår bedömning av arbetade timmar från och med år 2016. Efter vår förra prognos har också regeringen lämnat en proposition till riksdagen, med förslag om en ändrad och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna som innebär en långsammare ökning av pensionsinkomsterna 2017 och 2018. De olika revideringarna tar dock till stor del ut varandra.

Snabb skatteunderlagstillväxt 2016

Skatteunderlagsprognosen är baserad på den samhällsekonomiska som beskrivs i *MakroNytt nr 1/2015, som kommer att publiceras den 21 augusti.*

Den 6 augusti presenterade Skatteverket ett första preliminärt taxeringsutfall för inkomståret 2014. Det indikerar en skatteunderlagstillväxt på drygt tre procent förra året, vilket är i linje med vår prognos.

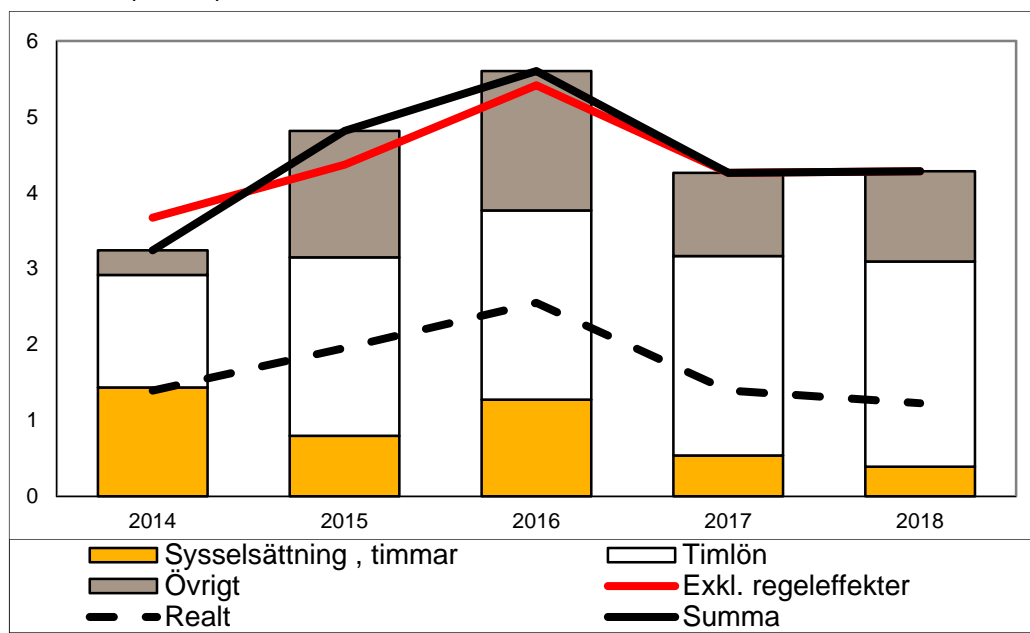
I år tilltar skatteunderlagstillväxten betydligt jämfört med 2014 (diagram 1). Det beror delvis på större ökning av löner och pensioner, men också på att skatteunderlaget påverkas av ändrade avdragsregler. Förra året höll höjda grundavdrag tillbaka skatteunderlaget medan det i år får ett extra lyft av att avdragsrätten för pensionssparande

trappas ner. Den underliggande ökningstakten, rensat för effekter av regeländringar som neutraliseras via det generella statsbidraget, stiger alltså inte lika brant.

Nästa år medför tilltagande ökningstakt för arbetade timmar och pensionsinkomster att skatteunderlagstillväxten accelererar ytterligare och beräknas visa den största ökningen sedan år 2007.

Diagram 1. Skatteunderlagstillväxt och bidrag från vissa komponenter

Procent respektive procentenheter



Källa: Skatteverket och SKL.

Våra beräkningar utgår från att den pågående konjunkturuppgången leder till att ekonomin kommer i balans 2016 och att sysselsättningstillväxten därefter avtar. Efter 2016 räknar vi också med snabbare ökning av grundavdragen. Det är i huvudsak dessa båda faktorer som förklarar varför skatteunderlaget växer i långsammare takt från och med 2017.

Stora revideringar av sysselsättning och pensioner ger liten nettoeffekt

Efter den prognos vi publicerade i april har SCB publicerat en ny befolkningsframskrivning som visar större ökning av befolkningen i arbetsför ålder de närmaste åren. Det förklaras till stor del av att prognosen för flyktinginvandring har reviderats upp, vilket bidragit till en upprevidering av vår bedömning av arbetade timmar från och med år 2016, se tabell 1. Efter vår förra prognos har också regeringen lämnat en proposition till riksdagen, med förslag om en ändrad och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna (prop. 2014/15:125). Där föreslås nya sätt att beräkna inkomstindex och balanstal som innebär en långsammare ökning av pensionsinkomsterna 2017 och 2018. Därutöver har utvecklingen 2015 av avtalade pensioner reviderats ner. Upprevideringen av sysselsättningen år 2016 har också medfört en nedjustering av inkomsten av arbetslöshetsersättning samma år.

Tabell 1. Olika skatteunderlagsprognoser

Procentuell förändring

	2014	2015	2016	2017	2018	2013–2018
SKL, aug	3,2	4,8	5,6	4,3	4,3	24,2
ESV, jun	3,2	4,7	4,7	4,5	4,5	23,6
SKL, apr	3,2	5,0	5,4	4,3	4,2	23,9
Reg, apr	2,6	5,3	5,7	5,3	4,7	25,9

Källa: Ekonomistyrningsverket, regeringen, SKL.

Modellen ”Skatter & bidrag”

Vid jämförelser mellan aktuell och föregående prognos för den enskilda kommunen är det ett par saker som särskilt bör observeras denna gång:

- Den nya befolkningsframskrivningen från SCB visar snabbare befolkningstillväxt än den förra och därmed större befolkning för samtliga år. En effekt av detta är att den genomsnittliga skattekraften i riket sjunker, med mindre inkomstutjämningsbidrag per invånare som följd.
- I modellen ”Skatter & bidrag” är prognosen för respektive kommuns skatteunderlag år 2014 baserad på det preliminära taxeringsutfallet för kommunen i fråga jämfört med riksgenomsnittet. Eftersom prognosen för senare år skrivs fram från denna nivå kan förändringen av den enskilda kommunens skatteunderlag jämfört med vår förra prognos avvika från det riksgenomsnitt som beskrivits här ovan.

Jämförelse med regeringens och ESV:s prognos

Regeringens räknar med betydligt mindre ökning av skatteunderlaget 2014 än såväl SKL som Ekonomistyrningsverket. Skillnaden förklaras av att regeringen gör en försiktigare bedömning på flera punkter, bland annat när det gäller utvecklingen av lönesumman, arbetsmarknadsersättningar och grundavdrag.

För 2015 förutser regeringen en snabbare skatteunderlagstillväxt än SKL och ESV och även här skiljer sig prognoserna åt på en rad punkter. Det som har störst betydelse är att regeringens prognos visar större ökning av arbetade timmar, arbetsmarknadsersättningar och pensionsinkomster.

Att regeringens prognos visar starkare skatteunderlagstillväxt än SKL:s och ESV:s för åren 2017–2018 beror framförallt på större ökning av arbetade timmar. Det spelar också roll att regeringen utgår från mindre höjningar av grundavdragen än SKL.

ESV:s prognos visar betydligt svagare skatteunderlagstillväxt än SKL:s för år 2016. Det beror främst på att deras bedömning bygger på svagare arbetsmarknad, med lägre ökningstakt för både arbetade timmar och timlön.

Det finns skäl att påpeka att varken regeringen eller ESV kunnat beakta propositionen om en ändrad och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna när deras prognoser gjordes. Regeringens prognos som gjordes i april har inte heller kunnat beakta den befolkningsframskrivning som SCB publicerade i maj 2015.

Disponering av resultatutjämningsreserven

Enligt kommunallagen får medel från en resultatutjämningsreserv (RUR) användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. När detta får göras måste framgå av de egna riktlinjerna för god ekonomisk hushållning. Ett sätt att avgöra om RUR får disponeras är att jämföra utvecklingen av det årliga underliggande skatteunderlaget för riket med den genomsnittliga utvecklingen de senaste tio åren. Med en sådan tillämpning får reserven användas om det årliga värdet väntas understiga det tioåriga genomsnittet. Med vår nuvarande prognos är det inte möjligt något år under prognosperioden. En annan förutsättning är att medlen från RUR ska täcka ett negativt balanskravsresultat.

Tabell 2. Rikets underliggande skatteunderlagsutveckling; tioårigt genomsnitt samt årlig utveckling

Förändring i procent per år

	2015	2016	2017	2018
Snitt 10 år	3,9	4,0	4,1	3,9
Årlig	4,4	5,4	4,3	4,3
Differens	0,4	1,5	0,2	0,3

Källa: Skatteverket och SKL.

Preliminärt taxeringsutfall augusti

Som nämns ovan har Skatteverket sammanställt ett första preliminärt utfall över beskattningsbar förvärvsinkomst för inkomståret 2014 (taxeringsår 2015). Utfallet finns att hämta på Skatteverkets webbplats:

https://www.skatteverket.se/foretagorganisationer/myndigheter/taxeringsutfallet/ladda_nertaxeringsutfallet.4.5098f9104ec1b57328000205.html

Slutavräkningar 2014–2015

Slutavräkning 2014

Enligt Rådet för kommunal redovisning, Rekommendation 4:2, ska det bokas upp en preliminär avräkning för innevarande års skatteintäkter i bokslutet. Avräkningen ska enligt rekommendationen beräknas utifrån SKL:s skatteunderlagsprognos i december.

Regeringen fastställde uppräkningsfaktorerna för 2013 och 2014 till 3,9 procent respektive 2,7 procent i Budgetpropositionen för år 2014. Slutligt utfall för 2013 blev 3,4 procent och vår prognos i december 2014 visade på en ökning av skatteunderlaget med 3,3 procent för 2014. Med den bedömningen uppgick rekommenderad uppbokning i bokslut 2014 till 7 kronor per invånare den 1.11.2013.

SKL:s prognos enligt detta cirkulär visar en ökning av skatteunderlaget med 3,2 procent för 2014. Med denna lägre uppräkning uppgår prognosen för avräkningen 2014 till –33 kronor, vilket medför en korrigering på –40 kronor per invånare 1.11.2013 jämfört med bokslut 2014. Jämfört med vår prognos i april (cirkulär 15:15) är det ingen förändring.

Slutavräkning 2015

Regeringens fastställda uppräkningsfaktorer för 2014 och 2015 uppgår till 3,3 procent respektive 4,6 procent, enligt regeringsbeslut. SKL:s prognos innebär en högre uppräknings vilket gör att vår prognos på slutavräkningen 2015 blir positiv, 40 kronor per invånare den 1.11.2014. Jämfört med vår prognos i april (cirkulär 15:15) är det dock en försämring med 80 kronor per invånare.

Regleringsbidrag/avgift

Förbundet har gjort en bedömning av regleringsposten i den kommunalekonomiska utjämningen för åren 2015 till 2018 (tabell 4 och 5). Förändringar sedan senaste bedömningen beror på vår skatteunderlagsprognos och förändringar i anslaget för kommunalekonomisk utjämning, som påverkar omslutningen i inkomstutjämningen.

Tabell 3. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2015 till 2018

Miljoner kronor

	2015	2016	2017	2018
Inkomstutjämning, netto (+)	60 409	63 852	66 599	69 461
Strukturbidrag (+)	1 916	1 942	1 971	2 000
Införandebidrag (+)	778	173	49	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	63 084	65 966	68 618	71 462
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	62 707	63 624	64 259	64 323
Differens → Regleringspost (2)-(1)	-377	-2 342	-4 359	-7 139

Tabell 4. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2015 till 2018

Kronor per invånare

	2015	2016	2017	2018
Inkomstutjämning, netto (+)	6 204	6 470	6 649	6 832
Strukturbidrag (+)	197	197	197	197
Införandebidrag (+)	80	18	5	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	6 478	6 684	6 850	7 029
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	6 440	6 447	6 415	6 327
Differens → Regleringspost (2)-(1)	-39	-237	-435	-702

Befolkningsprognos

Den 19 maj presenterade Statistiska centralbyrån (SCB) en reviderad befolkningsprognos för åren 2015–2060. Mer om prognosen finns att läsa på SCB:s webbplats:

[http://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Statistik-efter-
amne/Befolkning/Befolkningsframskrivningar/Befolkningsframskrivningar/14498/14505/Behallare-for-Press/389899/](http://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Statistik-efter-
amne/Befolkning/Befolkningsframskrivningar/Befolkningsframskrivningar/14498/14505/Behallare-for-Press/389899/)

Enligt SCB:s nya antaganden om migration, barnafödande och dödlighet på både lång och kort sikt, antas befolkningen i Sverige öka med drygt 3 miljoner till 12,9 miljoner fram till år 2060.

Redan nästa år beräknas tiomiljonersgränsen nås. De närmaste åren förväntas en stor folkökning, uppemot 150 000 personer per år. Det beror främst på ett antagande om en fortsatt hög invandring till Sverige, framförallt från Syrien. På längre sikt antas en något mindre folkökning, ungefär 50 000 per år.

Varje år under hela prognosperioden beräknas fler födas än avlida. Det kommer också vara fler invandrare än utvandrare alla år. Fram till år 2045 har nettomigrationen (att fler invandrar än utvandrar) störst betydelse för folkökningen. Efter 2045 har den naturliga folkökningen (att fler föds än dör) större betydelse än migrationen för folkökningen.

I tabellen nedan syns den nya prognosen, omräknad till befolkningen per första november respektive år.

Tabell 5 Befolkningsprognos för åren 2014–2018

	2014 (utfall)	2015	2016	2017	2018
Befolkning 1 nov	9 737 559	9 868 856	10 017 061	10 166 440	10 286 445
Procentuell förändring	1,08	1,35	1,50	1,49	1,18

Kommunal verksamhet, sammanvägt prisindex

I våra kalkyler beräknas kommunernas verksamhetskostnader både i löpande och fasta priser. Den årliga förändringen av kostnaderna i fasta priser kallas också verksamhetens volymförändring. Volymförändring utgörs alltså av skillnaden mellan förändring i löpande pris och prisförändringar på arbetskraft (löneökningar) och annan förbrukning. I tabellen nedan redovisas vår senaste bedömning av prisförändringar under perioden 2013–2018. Syftet med uppgifterna är att göra det möjligt för kommuner att räkna om från löpande till fasta priser, t.ex. i budgetarbetet, med samma förutsättningar som används i SKL:s kalkyler.

Tabell 6. Prisindex för kommunal verksamhet (PKV)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Arbetskraftskostnader*	2,7	2,7	3,1	3,5	3,3	3,3
Övrig förbrukning	1,1	1,4	1,7	2,2	2,5	2,6
Prisförändring, %	2,2	2,3	2,6	3,1	3,0	3,1

*Inklusive förändringar i arbetsgivaravgifter och kvalitetsjustering.

Prisförändringen på arbetskraft innevarande år är SKL:s prognos för timlöneökningarna för anställda i kommunerna inklusive kända förändringar av lagstadgade och avtalsenliga avgifter. Bedömningen för kommande år baserar sig på timlöneutvecklingen för hela arbetsmarknaden enligt SKL:s prognos, och beslutade förändringar av arbetsgivaravgifterna. Det sker en kontinuerlig ökning av kvaliteten på arbetsinsatsen,

bland annat till följd av högre utbildningsnivå, och därmed höjda löner. Vi betraktar denna kvalitetsökning som en volymförändring och inte som en prisförändring, därför justeras timlöneökningarna ned med en uppskattning av kvalitetsökningen.

Priset på övrig förbrukning utgörs av en sammanvägning av vår prognos för KPIX, dvs. konsumentprisindex exklusive räntekostnader för egnahem, och en uppskattad löneandel. Lönekostnader respektive övriga prisförändringar vägs med sina respektive vikter i totalkostnaderna.

Kommunvisa beräkningar av skatter och bidrag 2015–2019

I samband med varje uppdatering av våra beräkningar publiceras ”Prognosunderlag K 2015–2019” på vår webbplats på nedanstående länk:

<http://www.skl.se/web/Skatteunderlagsprognos.aspx>

Genom att i Excelfilen skriva in den egna kommunkoden, får man beräkningar och bakgrundsuppgifter för sin kommun.

I prognosunderlaget redovisas kommunvisa beräkningar av skatter och statsbidrag för åren 2015–2019. Från och med det år ett bidrag övergår från att vara riktat till att bli generellt inordnas motsvarande belopp i prognosunderlaget. På vår webbplats finns en tabell som innehåller vissa riktade statsbidrag samt regleringar av anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Av tabellen framgår om och när vissa specifika bidrag ingår i prognosen eller inte. Tabellen återfinns via nedanstående länk:

<http://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidragsspecificering.1403.html>

Obs! Eftersom kompensationen för sociala avgifter inte ingår i anslaget för kommunalekonomisk utjämning under 2015 ingår inte kompensationen i modellen skatter och bidrag eller i prognosunderlaget för 2015. Från och med 2016 ingår det dock i beräkningarna.

Från och med 2012 redovisas även intäkter från fastighetsavgiften i prognosunderlaget. Fastighetsavgiften påverkas inte av våra skatteunderlagsprognoser.

Skillnader jämfört med förra beräkningen (cirkulär 15:18) beror på:

- Ny skatteunderlagsprognos
- Preliminärt taxeringsutfall augusti
- Ny befolkningsprognos

Beräkningarna bygger i övrigt på 2015 års skattesatser samt att befolkningen i varje kommun utvecklas i takt med riksprognosen.

Gör kommunens egen intäktsprognos åren 2015–2019 med hjälp av modellen ”Skatter & bidrag”

Med hjälp av modellen kan du se kommunens intäkter efter olika antaganden om:

- Skattesats
- Antal invånare och åldersstruktur i den egna kommunen
- Skatteunderlagsutvecklingen i den egna kommunen
- Skatteunderlag i riket

Du får också en ökad förståelse för hur utjämningsystemets olika delar påverkas av förändringar i befolkningen och av skatteunderlagets utveckling i riket. Vi informerar kontinuerligt i våra cirkulär om hur ändrade förutsättningar ska föras in i modellen.

Modellen är endast tillgänglig för dig som ansvarar för kommunernas ekonomi- eller finansfunktion. Priset är 1 750 kronor.

Kommuner som inte haft modellverktyget under 2014 gör beställningen via vår beställningsblankett. Beställningsblanketten kan hämtas från vår webbplats skl.se under område Ekonomi (under Ekonomi, juridik, statistik), Budget och planering, Skatter & bidrag, kommuner. **Spara den först på Din dator innan Du fyller i den!**

Blanketten kan sedan e-postas till mona.fridell@skl.se.

Uppdatering av modellen ”Skatter & bidrag”

Kommuner som använder den förenklade uppdateringen laddar ner filen:

- Uppdateringsfil-15023nr4.xls
från sidan www.skl.se/modellensob. Följ sedan instruktionerna i filen eller manualen, för att uppdatera modellen efter förutsättningarna i detta cirkulär.

Kommuner som uppdaterar modellen manuellt behöver göra nedanstående förändringar i **blad 2 Indatabladet**. Först måste bladets skydd tas bort. Lösenordet är ”kommun”.

- Skriv in SKL:s skatteunderlagsprognos i cellerna B9 till G9.

2014	2015	2016	2017	2018	2019
3,2	4,8	5,6	4,3	4,3	4,2

- Skriv in kommunens preliminära taxering för skatteintäkter 2014 i cellen C20. Värdena finns i ”K 2015–2019 15023”, cell C48.
- Skriv in reviderad befolkningsprognos på riksnivå i cellerna D26–G26. Värdena finns i ”Prognosunderlag K 2015–2019 15023”, cellerna D42–G42.
- Skriv in vår reviderade framskrivning av kommunens befolkning i cellerna D29–G29. Eventuella formler ska ersättas. Uppgifterna finns i ”Prognosunderlag K 2015–2019 15023”, cellerna D44–G44.
- Skriv in beloppen för inkomstutjämningsbidraget netto åren 2016 till 2019 i cellerna D35–G35. Beloppen är: 63 851,564; 66 598,550, 69 461,226; 72 379,043
- Skriv in beloppen för strukturbidrag åren 2016 till 2019 i cellerna D42–G42. Beloppen är: 1 941,745; 1 970,910; 2 000,299; 2 023,911
- Skriv in beloppen för införandebidrag åren 2016 och 2017 i cellerna D45–G45. Beloppen är: 173,121; 48,601;
- Skriv in ny prognos för konsumentprisindex i cellerna B55–G55.

2014	2015	2016	2017	2018	2019
-0,2	0,1	1,5	2,9	3,1	2,9

Följande ändringar behöver göras på **blad 4 Kostnadsutjämning**.

- Ny befolkningsprognos i åldersgrupper för riket per den 1.1 2016–2018 (eller 31.12 2015–2017) finns att hämta på vår webbplats och ”kortadressen” www.skl.se/modellensob. Välj ”Uppdatering”. Under rubriken **Manuell uppdatering** finns filen ”Befolkning-Kostnadsutjämning-aug15.xls.” Cellhänvisningar finns i Excelfilen.

Dessutom måste följande ändringar göras i **blad 1 Totala intäkter**:

- Skriv in SKLs prognos över avräkningen på 2015 års inkomster i cell H30 (40 kr/inv.).

Efter att ha gjort ändringen *bör skyddet återinföras* genom att man på menyn Verktyg väljer Skydd/Skydda blad och på frågan om lösenord återigen skriver in ordet ”kommun”.



Information om tidpunkter under 2015

Aktuella datum finns på vår webbplats under Ekonomi, juridik, statistik. Klicka på Ekonomi. Länk till sidan **Ekonomikalendern** finns en bit ner på sidan, under rubriken Läs vidare.

Har du aktiverat prenumeration från vår webbplats? För att säkert få alla våra nyheter, gå in på skl.se och välj Prenumerera på webbinnehåll. Länken ligger i den grå sidfoten längst ner på sidan.

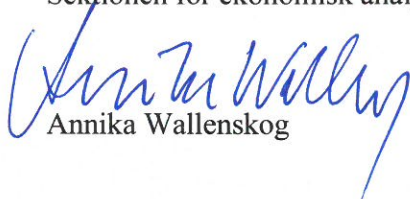
Under vårt område Ekonomi (under Ekonomi, juridik, statistik) finns de senaste uppdaterade cirkulären tillgängliga och där presenteras löpande nyheter mellan cirkulären.

Frågor om detta cirkulär kan ställas till Mona Fridell (modellen Skatter & bidrag) 08-452 79 10, Bo Legerius (skatteunderlaget) 08-452 77 34 och Per Sedigh (sammanvägt prisindex kommunal verksamhet) 08-452 77 43.

Alla kan nås via e-post på mönstret: fornamn.efternamn@skl.se.

SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING

Avdelningen för ekonomi och styrning
Sektionen för ekonomisk analys



Annika Wallenskog



Mona Fridell

Bilagor

”Prognosunderlag K 2015–2019 15023”, finns på vår webbplats via nedanstående länk.

<http://www.skl.se/web/Skatteunderlagsprognos.aspx>