

CIRKULÄR 15:29

Ekonomi och styrning
Mona Fridell m.fl.

EJ

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans

Budgetförutsättningar för åren 2015–2019

I detta cirkulär presenterar vi:

- Ny skatteunderlagsprognos
- Kommunal verksamhet, sammanvägt prisindex
- Nya instruktioner till modellen Skatter & bidrag

Jämfört med den skatteunderlagsprognos vi presenterade i augusti (cirkulär 15:23) är det framförallt två faktorer som föranlett revideringar, utvecklingen på arbetsmarknaden och förslagen i regeringens budgetproposition för år 2016.

Mot konjunkturell balans

Den svenska ekonomin befinner sig sedan ett par år tillbaka i en konjunkturåterhämtning. Inhemsk efterfrågan växer snabbt och BNP beräknas såväl i år som nästa år öka med drygt 3 procent. Tillväxten i den svenska ekonomin gör att sysselsättningen växer snabbt och arbetslösheten gradvis pressas tillbaka. I slutet av nästa år beräknas den svenska ekonomin nå konjunkturell balans. Arbetslösheten har då nått ner mot 6½ procent och inflationstalen, enligt KPI, ligger nära 2 procent.

De följande åren (dvs. åren 2017–2019) beräknas den svenska ekonomin befinna sig i konjunkturell balans, dvs. ett tillstånd då varken hög- eller lågkonjunktur kan sägas råda. Arbetslösheten uppgår till strax över 6 procent och KPIX-inflationen (dvs. inflationen exklusive hushållens räntekostnader) ligger stabil på strax under 2 procent. Höjda räntor drar dock upp tillväxttakten för KPI. Samtidigt växer BNP årligen med drygt 2 procent. Utvecklingen under dessa år ska inte uppfattas som en prognos utan som ett resultat av de antaganden som gjorts, bland annat då vad gäller utveckling av produktivitet och arbetsmarknad.

I år och nästa år växer efterfrågan i den svenska ekonomin snabbt. Inte minst investeringarna och den offentliga konsumtionen uppvisar jämförelsevis höga tillväxttal. När den konjunkturella återhämtningen är över och konjunkturell balans har nåtts antas

tillväxten i investeringarna bli mer normal. Däremot fortsätter den offentliga konsumtionen och inte minst den kommunala konsumtionen att växa i snabb takt. Bakgrunden är en fortsatt mycket snabb befolkningstillväxt. Mellan åren 2014 och 2019 ökar antalet invånare i Sverige med i genomsnitt 1,3 procent per år. Det är tre gånger så snabbt som genomsnittet för de senaste tre decennierna. Den främsta förklaringen till denna skillnad är en fortsatt mycket omfattande flyktinginvandring. Den snabbt växande befolkningen innebär att kommunala verksamheter i form av skola, vård och omsorg behöver växa snabbt.

Tabell 1. Nyckeltal för den svenska ekonomin

Procentuell förändring om inte annat anges

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BNP*	2,4	3,2	3,4	2,6	2,3	2,1
Sysselsättning, timmar*	1,8	0,9	1,6	1,0	0,9	0,6
Relativ arbetslöshet, nivå	7,9	7,4	6,7	6,3	6,2	6,2
Timlön, nationalräkenskaperna	1,9	3,0	3,2	3,4	3,5	3,6
Timlön, konjunkturlönestatistiken	2,6	3,0	3,2	3,4	3,5	3,6
Konsumentpris, KPIX	0,2	0,5	1,4	1,8	1,9	1,9
Konsumentpris, KPI	-0,2	0,1	1,4	2,9	3,1	2,9
Realt skatteunderlag	1,4	1,9	2,7	1,2	0,7	0,8

*Kalenderkorrigerad utveckling.

Under den konjunkturella återhämtningen 2015 och 2016 ökar sysselsättningen och därmed skatteunderlaget snabbt. Kommunernas och landstingens skatteinkomster kan då ganska väl matcha de kostnadskrav som befolkningsutvecklingen ställer. Med den mer dämpade tillväxt i sysselsättning och skatteunderlag som följer efter att konjunkturell balans har nåtts är denna ekvation inte lika lätt att lösa. Kommunerna och landstingen tvingas då till betydande skattehöjningar i våra beräkningar för att intäkterna ska fås att täcka kostnaderna. Jämfört med i dag beräknas utdebiteringen sammantaget höjas med 1 krona och 92 öre fram till 2019.

Avtagande skatteunderlagstillväxt efter 2016

Skatteunderlagsprognosen är baserad på den samhällsekonomiska bild som beskrivs i *Ekonomirapporten. Oktober 2015* och sammanfattas här ovan.

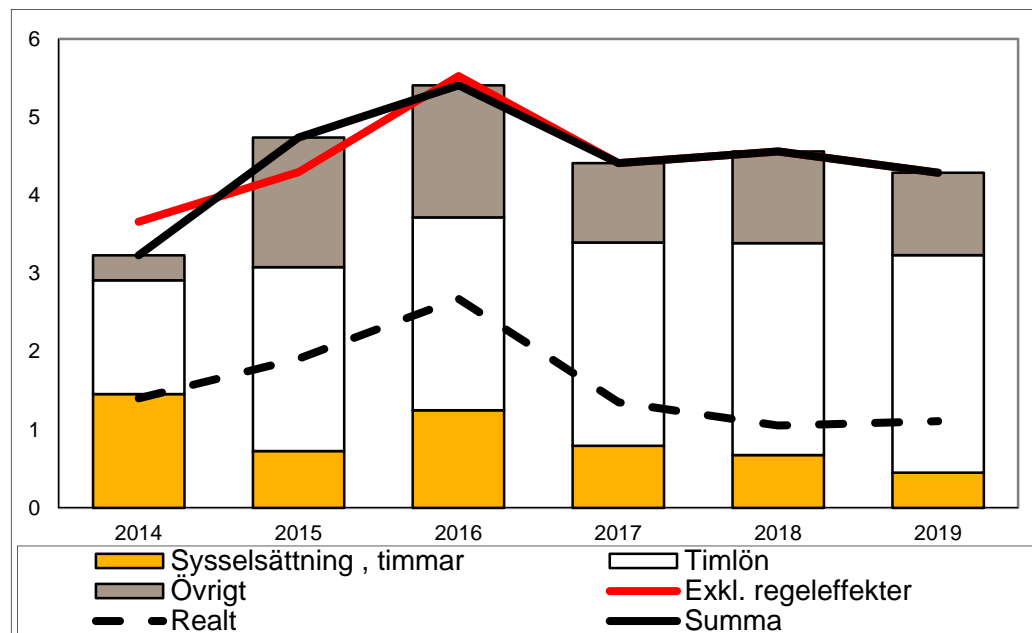
Den 10 september presenterade Skatteverket ett andra preliminärt taxeringsutfall för inkomståret 2014. Det indikerar en skatteunderlagstillväxt på drygt tre procent förra året, vilket är i linje med vår prognos.

Att skatteunderlagstillväxten tilltar i år jämfört med 2014 (diagram 1) beror främst på att både löner och pensioner stiger mer, 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. Det betyder att den underliggande ökningstakten, rensat för effekter av regeländringar som neutraliseras via det generella statsbidraget, inte stiger lika brant.

Nästa år medför tilltagande ökningstakt för arbetade timmar och pensionsinkomster att skatteunderlagstillväxten accelererar ytterligare och beräknas visa den största ökningen sedan år 2008

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. Därefter ger visserligen extrajobben viss draghjälp åt sysselsättningsutvecklingen, men arbetade timmar väntas trots det inte öka lika snabbt som under konjunkturuppgångens slutfas. Efter 2016 räknar vi också med att inkomsterna av arbetslöshetsersättning minskar och en snabbare ökning av grundavdragen. Det är de viktigaste förklaringarna till att skatteunderlaget växer långsammare från och med 2017.

Reviderar bland annat till följd av förslag i budgetpropositionen

Det är framförallt två faktorer som föranlett revideringar (tabell 2) jämfört med den prognos vi presenterade i augusti, utvecklingen på arbetsmarknaden och förslagen i regeringens budgetproposition för år 2016.

Sysselsättningen har under sommaren utvecklats lite svagare än vad som låg till grund för vår förra prognos. Vi räknar fortfarande med att arbetsmarknaden kommer att nå balans under 2016, på samma sysselsättningsnivå som i förra prognosen, men att uppgången kommer lite senare. Det innebär något mindre ökning av arbetade timmar i år.

Flera av förslagen i höstens budgetproposition har betydelse för skatteunderlagstillväxten. Förslaget om extratjänster innebär större ökning av sysselsättningen både 2016, 2017 och 2018. Flera förslag påverkar utbetalningar av arbetsmarknadsunder-

stöd och utbildningsbidrag och drar upp dessa inkomster, främst 2016. Dessutom beräknas höjningen av grundnivån i föräldraförsäkringen och slopandet av den bortre gränsen i sjukförsäkringen öka inkomsterna av dessa ersättningar. Höjningen av grundavdragen för pensionärer håller tillbaka skatteunderlaget 2016, men effekterna på landstingens och kommunernas ekonomi neutraliseras genom motsvarande höjning av utjämningsbidraget.

Tabell 2. Olika skatteunderlagsprognoser

Procentuell förändring

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014–2019
SKL, okt	3,2	4,7	5,4	4,4	4,6	4,3	29,8
Reg, sep	2,9	5,0	5,3	5,2	4,7	3,9	30,3
ESV, sep	3,2	5,4	4,7	4,4	4,5	4,2	29,3
SKL, aug	3,2	4,8	5,6	4,3	4,3	4,2	29,5

Källa: Ekonomistyrningsverket, regeringen, SKL.

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 pensionsinkomster.

Regeringen räknar vidare med högre ökningstal för skatteunderlaget än SKL under flera av prognosåren, främst till följd av större sysselsättningsökning och snabbare ökning av pensionsinkomster. Men det spelar också roll att grundavdragen ökar snabbare efter 2016 i SKL:s prognos.

Även Ekonomistyrningsverkets (ESV) prognos visar större ökning av skatteunderlaget i år än SKL:s. Det beror delvis på att ESV räknar med något fler arbetade timmar och större lönehöjningar, men också på större pensionsinkomster och större effekt av utfasningen av avdrag för pensionssparande. Att SKL förutser större skatteunderlagstillväxt än ESV för 2016 förklaras framförallt av större ökning av både arbetade timmar och timlön. Det finns också skäl att påpeka att ESV inte kunnat beakta höstens budgetproposition eftersom deras prognos gjordes innan propositionen presenterades.

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 (tabell 3). En annan förutsättning är att medlen från RUR ska täcka ett negativt balanskravsresultat.

Tabell 3. Rikets underliggande skatteunderlagsutveckling; tioårigt genomsnitt samt årlig utveckling

Förändring i procent per år

	2015	2016	2017	2018	2019
Snitt 10 år	3,9	4,0	4,1	4,0	3,9
Årlig	4,3	5,5	4,4	4,6	4,3
Differens	0,4	1,6	0,3	0,6	0,4

Källa: Skatteverket och SKL.

Slutavräkningar 2014–2016

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 korrigerings på –40 kronor per invånare 1.11.2013 jämfört med bokslut 2014. Jämfört med vår prognos i augusti (cirkulär 15:23) 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 samma uppräkningstakt vilket gör att vår prognos på slutavräkning 2015 endast justeras med –1 kronor per invånare den 1.11.2014. Jämfört med vår prognos i augusti (cirkulär 15:23) är det dock en försämring med 41 kronor per invånare.

Slutavräkning 2016

Regeringens fastställda uppräkningsfaktorer för 2015 och 2016 uppgår till 5,0 respektive 5,3 procent, enligt *Budgetpropositionen för 2016*. Uppräkningsfaktorerna innebär en högre uppräkning än förbundets oktoberprognos som uppgår till 4,7 respektive 5,4. Regeringens högre bedömning gör att vår prognos på slutavräkningen 2016 blir negativ med 84 kr per invånare den 1.11.2015.

Regleringsbidrag/avgift

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

Tabell 4. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2016 till 2019

Miljoner kronor

	2016	2017	2018	2019
Inkomstutjämnning, netto (+)	62 549	65 178	68 176	71 108
Strukturbidrag (+)	1 065	1 081	1 097	1 110
Införandebidrag (+)	784	260	34	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	64 407	66 519	69 307	72 218
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	64 124	64 561	64 625	64 689
Differens → Regleringspost (2)-(1)	-282	-1 958	-4 681	-7 529

Tabell 5. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2016 till 2019

Kronor per invånare

	2016	2017	2018	2019
Inkomstutjämnning, netto (+)	6 338	6 507	6 706	6 913
Strukturbidrag (+)	108	108	108	108
Införandebidrag (+)	79	26	3	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	6 526	6 641	6 817	7 021
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	6 498	6 445	6 357	6 289
Differens → Regleringspost (2)-(1)	-29	-195	-460	-732

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 2014–2019. 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)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Arbetskraftskostnader*	2,7	3,1	3,5	3,7	3,8	3,6
Övrig förbrukning	1,4	1,6	2,1	2,4	2,6	2,6
Prisförändring	2,3 %	2,6 %	3,1 %	3,3 %	3,4 %	3,3 %

*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 (dock justerad för den statliga lärarlönesatsningen), och beslutade förändringar av arbetsgivaravgifterna. För 2016 och 2017 påverkar lärarlönesatsningen PKV med 0,3 procentenheter per år, vi räknar även med högre pensionskostnader framöver. 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.

Allt högre avsättningar för förmånpensioner, delvis till följd av ändrad indexberäkning för allmän pension innebär kraftigt ökade pensionskostnader framöver. Det påverkar även utvecklingen av sociala avgifter, främst för 2018 och 2019. Det bör dock betonas att denna utveckling är starkt förknippad med de antagande om priser, löner mm som ligger bakom kalkylen. Osäkerheten ökar ju längre framåt man blickar. För åren 2018 och 2019 påverkar det PKV med 0,4 respektive 0,2 procentenheter.

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

Nytt system för inlämning av kontrolluppgifter

Under året har Skatteverket infört en ny e-tjänst och filöverföringstjänst för att lämna kontrolluppgifter. Detta kommer att påverka inlämnandet av kontrolluppgifter för inkomstår 2015, vilket ska göras senast i januari 2016. Uppgifterna ska lämnas via den nya e-tjänsten och ett nytt filformat krävs för att kunna lämna uppgifterna via fil.

Mer information finns på Skatteverkets webbplats:

<http://www.skatteverket.se/ku2015>

Denna information publiceras även i kommande ArbetsgivarNytt och når kommunernas personalchefer.

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 Excel-filen 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/statsbidragspecificering.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 15:28) beror på:

- Ny skatteunderlagsprognos

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-15029nr6.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. Beloppen syns i tabell 2, första raden.
- Skriv in beloppen för inkomstutjämningsbidraget netto åren 2016 till 2019 i cellerna D35–G35. Beloppen är: 62 549,429; 65 178,370; 68 175,510; 71 108,221
- Skriv in ny prognos för konsumentprisindex i cellerna B55–G55. Värden finns i tabell 1, rad 7.

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

- Skriv in SKLs prognos över avräkningen på 2015 års inkomster i cell H30 (–1 kr/inv.).
- Skriv in SKLs prognos över avräkningen på 2016 års inkomster i cell I32 (–84 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, Per-Lennart Börjesson (makroekonomi) 08-452 77 55, 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.

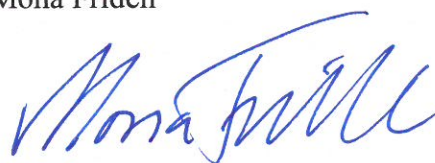
SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING

Avdelningen för ekonomi och styrning
Sektionen för ekonomisk analys

Annika Wallenskog



Mona Fridell



Bilagor

”Prognosunderlag K 2015–2019 15029”, finns på vår webbplats via nedanstående länk.

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