

CIRKULÄR 17:6

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

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans

Budgetförutsättningar för åren 2016–2020

I detta cirkulär presenterar vi:

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

Jämfört med den prognos SKL presenterade i december (cirkulär 16:65) är skatteunderlagets ökningstakt uppreviderad de tre första åren i perioden och nedreviderad under den senare delen. Ändringen förklaras av att vi nu förutser starkare sysselsättningsuppgång 2016–2017 än enligt vår tidigare bedömning. Eftersom vi inte har ändrat uppfattning om sysselsättningsnivån vid utgången av år 2020 innebär det mindre ökningstal i slutet av perioden.

Svensk ekonomi ångar på

Den svenska ekonomin avslutade fjolåret starkt. För helåret 2016 beräknas BNP ha ökat med 3,5 procent. Skottår och ett relativt stort antal arbetsdagar gör att nivån blir extra hög. Justerat för effekterna av en ändrad kalender begränsas tillväxten till 3,2 procent. För i år räknar vi med att tillväxten i svensk ekonomi blir fortsatt hög. I kalenderkorrigerade termer beräknas BNP växa med 2,8 procent. Den fortsatt höga produktionstillväxten baseras på att det i år blir bättre fart på exporten och hushållens konsumtionsutgifter. Däremot beräknas investeringar och offentlig konsumtion växa i något långsammare takt.

Den fortsatt positiva utvecklingen i svensk ekonomi innebär att sysselsättningen och skatteunderlaget fortsätter växa i snabb takt. Arbetslösheten pressas tillbaka och når mot slutet av i år ner i en nivå som är jämförbar med de nivåer som rådde föregående högkonjunktur, dvs. strax innan finanskrisens utbrott. Trots ett alltmer ansträngt arbetsmarknadsläge antas löneutvecklingen bli fortsatt dämpad. Inte heller inflationen

Sveriges Kommuner och Landsting

Post: 118 82 Stockholm, Besök: Hornsgatan 20

Tfn: växel 08-452 70 00, Fax: 08-452 70 50

Org nr: 222000-0315, info@skl.se, www.skl.se

når några högre tal utan tolvmånaderstalen för KPI fortsätter i år hålla sig under 2 procent. Riksbanken antas därmed dröja med att höja styrräntan till i början av nästa år.

Resursutnyttjandet i svensk ekonomi förutsätts stabiliseras på en hög nivå nästa år. Därefter beräknas konjunkturläget normaliseras. Det innebär att BNP, sysselsättning och skatteunderlag utvecklas svagare än under åren innan. Särskilt svag blir utvecklingen 2019 och 2020 i samband med att konjunkturläget gradvis försvagas. BNP beräknas då årligen växa med cirka 1½ procent att jämföra med 2,2 procent 2018 och 3–4 procent åren 2015–2017. Sysselsättningen i form av arbetade timmar beräknas samtidigt inte längre öka. För kommunsektorns del innebär det en väsentligt svagare utveckling av skatteunderlaget än åren innan. Det är också, i reala termer, liktydigt med en svagare utveckling än normalt. Situationen för kommunsektorns del blir särskilt problematisk av att befolkningen och behoven av skola, vård och omsorg samtidigt växer extra snabbt.

Tabell 1. Nyckeltal för den svenska ekonomin

Procentuell förändring om inte annat anges

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP*	3,9	3,2	2,8	2,2	1,6	1,5
Sysselsättning, timmar*	1,0	1,9	1,5	0,3	0,0	0,0
Relativ arbetslöshet, nivå	7,4	6,9	6,5	6,4	6,5	6,7
Timplön, nationalräkenskaperna	3,2	2,3	3,0	3,1	3,4	3,4
Timplön, konjunkturlönestatistiken	2,4	2,6	2,9	3,1	3,4	3,4
Konsumentpris, KPIF-KS	0,6	1,3	1,7	1,9	2,0	2,0
Konsumentpris, KPI	0,0	1,0	1,6	2,3	2,7	2,8
Realt skatteunderlag	2,1	2,3	2,0	0,8	0,4	0,5
Befolkning	1,1	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1

*Kalenderkorrigerad utveckling.

Skatteunderlagstillväxten växlar ner nästa år

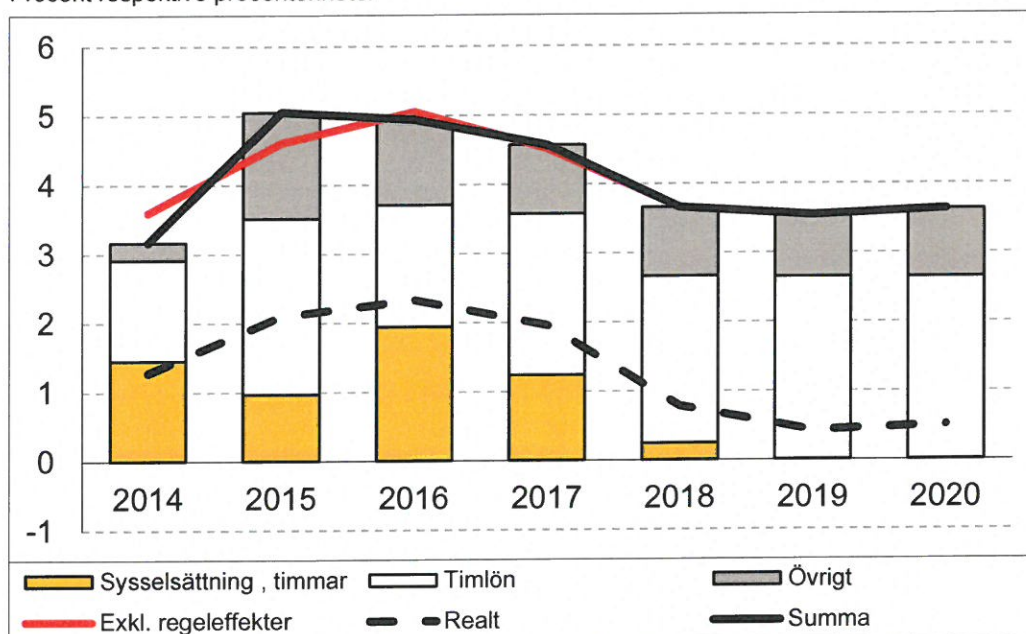
Skatteunderlagsprognosen är baserad på den samhällsekonomiska bild som presenteras i *MakroNytt*, 1/2017 och sammanfattas här ovan.

Den starka tillväxt av skatteunderlaget vi såg år 2015 väntas fortsätta i nästan lika snabb takt 2016 och 2017 (diagram 1). År 2016 ökade antalet arbetade timmar dubbelt så mycket som 2015 men lönesumman tilltog bara marginellt mer. Samtidigt ökade inkomsterna av sociala ersättningar endast svagt och grundavdragen steg mer än året innan. Den sammantagna effekten är en liten nedgång i skatteunderlagstillväxten.

År 2017 avtar skatteunderlagets ökning ytterligare något. Det hänger ihop med att sysselsättningsutvecklingen dämpas samt minskade utbetalningar av sjukpenning och arbetslöshetsersättningar.

Diagram 1. Skatteunderlagstillväxt och bidrag från vissa komponenter

Procent respektive procentenheter



Källa: Skatteverket och SKL.

Från och med 2018 växlar skatteunderlagets ökning ner till en nivå under den genomsnittliga sedan millennieskiftet. Det beror framförallt på att den långa perioden med sysselsättningsökning upphör när konjunkturtoppen passerar.

Förändring jämfört med SKL:s prognos från december 2016

Jämfört med den prognos vi presenterade i december (cirkulär 16:65) är skatteunderlagets ökningstakt uppreviderad de tre första åren i perioden och nedreviderad under den senare delen. Ändringarna förklaras av att sysselsättningsuppgången blev starkare under slutet av 2016 än enligt vår tidigare bedömning. Även under 2017 förutser vi nu lite större ökning av sysselsättningen än den som låg till grund för decemberprognosen. Men vi har inte ändrat uppfattning om sysselsättningsnivån vid utgången av år 2020, vilket innebär mindre ökningstal i slutet av perioden.

Jämförelse med regeringens och ESV:s prognos

Ekonomistyrningsverkets (ESV) prognos visar större ökning av skatteunderlaget än SKL:s samtliga år utom 2017. Skillnaden avseende 2016 beror på att pensionsinkomsterna blir större och grundavdragen mindre enligt ESV:s bedömning än enligt SKL:s. För år 2017 prognostiserar SKL större skatteunderlagstillväxt än ESV. Förklaringen är olika uppfattning om sysselsättningsutvecklingen, där SKL förutser högre ökningstakt för arbetade timmar än ESV.

Huvudförklaringen till den snabbare ökningen i ESV-prognosen 2018–2020 är att ESV utgår från en snabbare tillväxt av lönesumman. Arbetade timmar tilltar klart mer enligt ESV:s än SKL:s prognos alla tre åren. De båda sista åren räknar ESV även med större löneökningar.

Tabell 2. Olika skatteunderlagsprognoser

Procentuell förändring

	2016	2017	2018	2019	2020	2016–2020
SKL feb	4,9	4,6	3,7	3,5	3,6	22,0
ESV nov/dec	5,1	4,4	4,2	3,9	3,9	23,4
SKL dec	4,8	4,4	3,6	3,5	3,8	21,9
Reg, sep	5,0	5,2	4,2	4,2	4,1	24,9

Källa: Ekonomistyrningsverket, Regeringen, SKL.

Den mest positiva skatteunderlagsprognosen är den som presenterades i regeringens budgetproposition i höstas. Den enskilt viktigaste förklaringen är att regeringens bedömning förutsätter större ökning av arbetade timmar än både SKL:s och ESV:s. Regeringen utgår också från löneökningar i samma storleksordning som de ESV räknar med, vilket bidrar till en snabb ökning av pensionsinkomsterna.

Nya tider och rutiner för taxeringsutfall

Skatteverkets beräkning och publicering av preliminära taxeringsutfall/prognoser innehåller från och med i år flera förändringar jämfört med de rutiner som tillämpats under många år.

En förändring gäller publiceringsdatum och antalet preliminära taxeringsutfall. Det första preliminära utfallet/prognosen kommer att publiceras redan den 7 juni. Därefter kommer uppdateringar att ske ungefär var fjärde vecka, de exakta datumen finns i vår Ekonomikalender, <https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/ekonomikalendern.1384.html>.

En annan förändring är att man från och med i år har en ny databas, helt nya program samt en annan process för att ta fram data och göra prognoser. Det senaste året skedde all taxering i det nya systemet varefter data konverterades till det gamla, där prognosen gjordes. Enligt Skatteverket är en trolig förklaring till den kraftiga underskattningen av taxeringsutfallet i förra höstens preliminära taxeringsutfall/taxeringsprognoser att någonting oförutsett hände i samband med konverteringen av data till de gamla programmen.

En tredje förändring är publiceringsformen. Tidigare har man kunnat se ett sammandrag av taxeringen på Skatteverkets web och även kunnat ladda hem filer med i princip samma innehåll. Från och med i år kommer publiceringen i stället att ha formen av Öppen data (PSI). Publiceringen kommer att ske på webbsidan <http://www.skatteverket.se/omoss/omskatteverket/utvecklingavdigitalatjanster/psidata/beskatting.4.34f3b0b713e2cf5455b7538.html>, där Skatteverket redan nu publicerar viss statistik som Öppen data.

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 skulle det vara möjligt åren 2018–2020 (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

	2016	2017	2018	2019	2020
Snitt 10 år	4,0	4,0	4,0	3,8	4,0
Årlig ökning	5,1	4,5	3,7	3,5	3,6
Differens	1,1	0,5	-0,3	-0,3	-0,4

Källa: Skatteverket och SKL.

Slutavräkningar 2015–2017

Slutavräkning 2016

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 2015 och 2016 till 5,0 procent respektive 5,3 procent i Budgetpropositionen för år 2016. Slutligt utfall för 2015 blev 5,05 procent och vår prognos i december 2016 visade på en ökning av skatteunderlaget med 4,8 procent för 2016. Med den bedömningen uppgick rekommenderad uppbokning i bokslut 2016 till -206 kronor per invånare den 1.11.2015.

SKL:s prognos enligt detta cirkulär innebär en uppräkning med 4,9 procent för 2016 och därmed uppstår en korrigeringspost på +41 kronor per invånare den 1.11.2015 för 2016.

Slutavräkning 2017

Regeringens fastställda uppräkningsfaktorer för 2016 och 2017 uppgår till 5,0 procent respektive 5,2 procent, enligt *Budgetpropositionen för 2017*. SKL:s prognos innebär en lägre uppräkning vilket gör att vår prognos för slutavräkningen 2017 blir negativ och uppgår till -303 kronor per invånare den 1.11.2016. Jämfört med vår prognos i december är det en förbättring med 130 kronor per invånare.

Regleringsbidrag/avgift

SKL har gjort en bedömning av regleringsposten i den kommunalekonomiska utjämningen för åren 2017 till 2020 (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 4. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2017 till 2020

Miljoner kronor

	2017	2018	2019	2020
Inkomstutjämning, netto (+)	65 811	67 792	70 166	72 690
Strukturbidrag (+)	1 052	1 065	1 076	1 088
Införandebidrag (+)	259	34	0	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	67 104	68 891	71 242	73 779
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	67 007	67 170	68 634	70 100
Differens → Regleringspost (2)-(1)	-97	-1 721	-2 608	-3 679

Källa: SCB och SKL:

Tabell 5. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2017 till 2020

Kronor per invånare

	2017	2018	2019	2020
Inkomstutjämning, netto (+)	6 602	6 718	6 879	7 048
Strukturbidrag (+)	106	106	106	106
Införandebidrag (+)	26	3	0	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	6 732	6 827	6 985	7 154
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	6 722	6 657	6 729	6 797
Differens → Regleringspost (2)-(1)	-10	-171	-256	-357

Källa: SCB och SKL:

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 2015–2020. 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)

	2016	2017	2018	2019	2020
Personalkostnad*	3,5	2,9	3,2	3,5	3,5
Övrig förbrukning	1,9	2,2	2,4	2,6	2,6
Prisförändring	3,0 %	2,7 %	2,9 %	3,2 %	3,2 %

*Kvalitetsjusterad lönekostnadsförändring inkl. förändring i arbetsgivaravgifter.

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.

Allt högre avsättningar för förmåns pensioner, delvis till följd av ändrad indexberäkning för allmän pension innebär kraftigt ökade pensionskostnader framöver. Det påverkar även utvecklingen av sociala avgifter, främst 2019–20. Det bör dock betonas att denna utveckling är starkt förknippad med de antagande om priser, löner m.m. som ligger bakom kalkylen. Osäkerheten ökar för varje år framåt. För 2019–20 påverkar det PKV med 0,2 procentenheter.

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 KPIF-KS, dvs. konsumentprisindex med fast ränta och konstant skatt, och en uppskattad löneandel. Lönekostnader respektive övriga prisförändringar vägs med sina respektive vikter i totalkostnaderna.

Kommunvisa beräkningar av skatter och bidrag 2017–2021

I samband med varje uppdatering av våra beräkningar publiceras ”Prognosunderlag K 2017–2021 på vår webbplats via 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 2017–2021. 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>

Skillnader jämfört med förra beräkningen (cirkulär 16:65) beror på:

- Ny skatteunderlagsprognos

Beräkningarna bygger i övrigt på 2017 års skattesatser samt att befolkningen i varje kommun utvecklas i takt med riksprognosen.

Gör kommunens egen intäktsprognos åren 2017–2021 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.

Rutiner för prenumeration/beställning av modellen år 2017

Beställning för nya användare

Kommuner som inte haft modellverktyget under 2016 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.

Priset år 2017 är 1 800 kronor.

Kurs

För nytillkomna användare av modellen Skatter och Bidrag erbjuder vi tisdagen den 16 maj en kurs i modellen och utjämningsystemet. Förmiddagen ägnas åt en genomgång av utjämningsystemets grunder plus eventuella aktuella frågor.

Eftermiddagen vigs åt modellen Skatter & bidrag, med praktiska övningar och möjlighet till att arbeta med egna frågor med stöd/handledning.

Plats Lexicon, Klarabergsviadukten 70, Stockholm

När Tisdagen den 16 maj, kl. 09:30–16:00

Preliminärt program

Vid ankomst: Kaffe och smörgås (från ca 09.00)

09.30–12.00 Utjämningsystemet

12.00–13.00 Lunch

13.00–16.00 Modellverktyget ”Skatter & bidrag”

Kostnad: 1 800 kr per person inklusive lunch, men exklusive moms.

Anmälan: via e-post till Mona Fridell (mona.fridell@skl.se) eller senast den 27 april. Platsantalet är begränsat. Ange särskilt fakturaadressen.

Uppdatering av modellen ”Skatter & bidrag”

Kommuner som använder den *förenklade* uppdateringen laddar ner filen:

- Uppdateringsfil-17006nr1.xls
från webbsidan med kortadressen www.skl.se/modellensob. Följ sedan instruktionerna i filen eller manualen, för att uppdatera modellen efter förutsättningarna i detta cirkulär.

OBS! Befolkningsuppgifter per den 31 december 2016

Den 21 februari publicerar SCB befolkningsuppgifter per den 31 december 2016. Dessa uppgifter används i modellen som befolkning per den 1.1 2017. På blad 2 cellerna C69–C77 ska de kommunvisa uppgifterna finnas och på blad 4 C68–C76 ska rikets uppgifter in. Vi kommer att lägga ut en fil med befolkningsuppgifterna på vår webbplats: Ämnen/Ekonomi/Budget och planering/Skatter och bidrag K /Befolkningsciffror. Eftersom det är definitiva uppgifter gör det inget om formlerna i ovan nämnda celler förstörs. Därför kan även kommuner som använder förenklad uppdatering klistra in värdena. De nya befolkningsuppgifterna kommer annars att uppdateras i samband med nästa uppdateringstillfälle.

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. Värdet för 2021 kan sättas till 3,8
- Skriv in beloppen för inkomstutjämningsbidraget netto åren 2018 till 2021 i cellerna D35–G35. Beloppen är: 67 791,997; 70 165,512; 72 690,462; 75 453,067
- Skriv in ny prognos för konsumentprisindex i cellerna B54–G54. Värdet finns i tabell 1, rad 7. Värdet för 2021 kan sättas till 2,9

Följande ändringar måste göras i **blad 1 Totala intäkter**:

- Skriv in SKLs prognos över korrigerad avräkning på 2016 års inkomster i cell H28 (41 kr/inv.).
- Skriv in SKLs prognos över avräkningen på 2017 års inkomster i cell H30 (–303 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 2017

Aktuella datum finns på vår webbplats under Ekonomi, juridik, statistik. Klicka på Ekonomi och sedan på Ekonomikalendern.

Nyligen har vi ändrat datum för augustiprognosen. Den är nu tidigarelagd till den 17 augusti.

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 Per-Lennart Börjesson (makroekonomi) 08-452 77 55, Bo Legerius (skatteunderlaget) 08-452 77 34, Per Sedigh (sammanvägt prisindex kommunal verksamhet) 08-452 77 43, Mona Fridell (modellen Skatter & bidrag) 08-452 79 10. 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



Niclas Johansson



Mona Fridell

Bilaga

”Prognosunderlag K 2017–2021-17006”, finns på vår webbplats via följande länk:
<http://www.skl.se/web/Skatteunderlagsprognos.aspx>