

UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATAASEN

Cirkulärnr: 21:12
Diariernr: 21/00233
Handläggare: Mona Fridell m.fl.
Ämnesord: Ekonomi
Avdelning: Ekonomi och styrning
Sektion/Enhet: Ekonomisk analys
Extern medverkan:
Datum: 2021-02-18
Mottagare: Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Rubrik: Budgetförutsättningar för åren 2021–2024
Ersätter:
Bilagor: ”Prognosunderlag K-2021–2028-21012”, finns på vår webbplats via följande länk:
<http://www.skr.se/web/Skatteunderlagsprognos.aspx>

Sammanfattning

I detta cirkulär presenterar vi ny skatteunderlagsprognos, kommunal verksamhet, sammanvägt prisindex samt nya instruktioner till modellen Skatter & bidrag.

Jämfört med den prognos vi presenterade i december (cirkulär 20:57) räknar vi nu med starkare utveckling av skatteunderlaget 2020–2022 men svagare 2023.

SLUT UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATAASEN

CIRKULÄR 21:12

Ekonomi och styrning
Mona Fridell m.fl.
EJ

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans

Budgetförutsättningar för åren 2021–2024

I detta cirkulär presenterar vi:

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

Jämfört med den prognos vi presenterade i december (cirkulär 20:57) räknar vi nu med starkare utveckling av skatteunderlaget 2020–2022 men svagare 2023. Upprevideringen beror främst på att arbetade timmar utvecklades starkare i slutet av 2020 än vi väntade oss och att det också finns skäl att tro på starkare utveckling under andra halvåret i år. Det innebär svagare sysselsättningsutveckling 2023 än i förra beräkningen, eftersom vår bedömning av antalet arbetade timmar när arbetsmarknaden nått balans inte har ändrats nämnvärt.

Samhällsekonomisk utveckling

I likhet med föregående prognos bedöms konjunkturen stärkas i Sverige 2021. En endast svag återhämtning beräknas ske i början av året, likt den svaga utveckling som präglade avslutningen av 2020. Såväl BNP som sysselsättning antas dock få bättre fart under andra halvan av 2021. Avgörande för utvecklingen blir naturligtvis **pandemin**, hur smittspridning, vaccinationsprogram och restriktioner fortlöper världen över. Prognososäkerheten bedöms ännu vara högre än normalt, även om det värsta av pandemin torde ligga bakom oss.

Skatteunderlagsprognosen vilar på ett scenario med en utdragen återhämtning av den svenska samhällsekonomin, där ett balanserat konjunkturläge inte nås förrän 2024. Det låga resursutnyttjandet i nuläget innebär en potential för hög BNP-tillväxt, när återhämtningen väl tar fart igen. Därför beräknas BNP-tillväxten ligga klart högre än den trendmässiga vid en sådan uppgångsfas, vilket medför en åtföljande förstärkning av sysselsättningen och det kommunala skatteunderlaget. Sammantaget beräknas dock återhämtningen för antalet sysselsatta bli utdragen. Andelen arbetslösa bedöms uppgå till dryga 8 procent, som genomsnitt de kommande tre åren.

Den samhällsekonomiska utvecklingen beskrivs mer utförligt i *MakroNytt 1/2021*.

Sveriges Kommuner och Regioner

info@skr.se, www.skr.se

Post: 118 82 Stockholm Besök: Hornsgatan 20

Tfn: 08-452 70 00 Org nr: 222000-0315

Tabell 1. Nyckeltal för den svenska ekonomin

Procentuell förändring om inte annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BNP*	1,4	-3,1	2,7	3,6	2,1	2,1
Sysselsättning, timmar*	-0,3	-3,9	1,4	2,3	1,2	0,9
Relativ arbetslöshet, %	6,8	8,3	8,4	8,1	7,9	7,5
Timlön, Nationalräkenskaperna	3,8	5,0	1,7	2,2	2,3	2,4
Timlön, Konjunkturlönestatistiken	2,6	2,1	2,5	2,2	2,3	2,4
Inflation, KPIF	1,7	0,5	1,3	1,4	1,8	2,0
Inflation, KPI	1,8	0,5	1,2	1,5	1,9	2,3
Befolkning, 15–74 år	0,7	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5

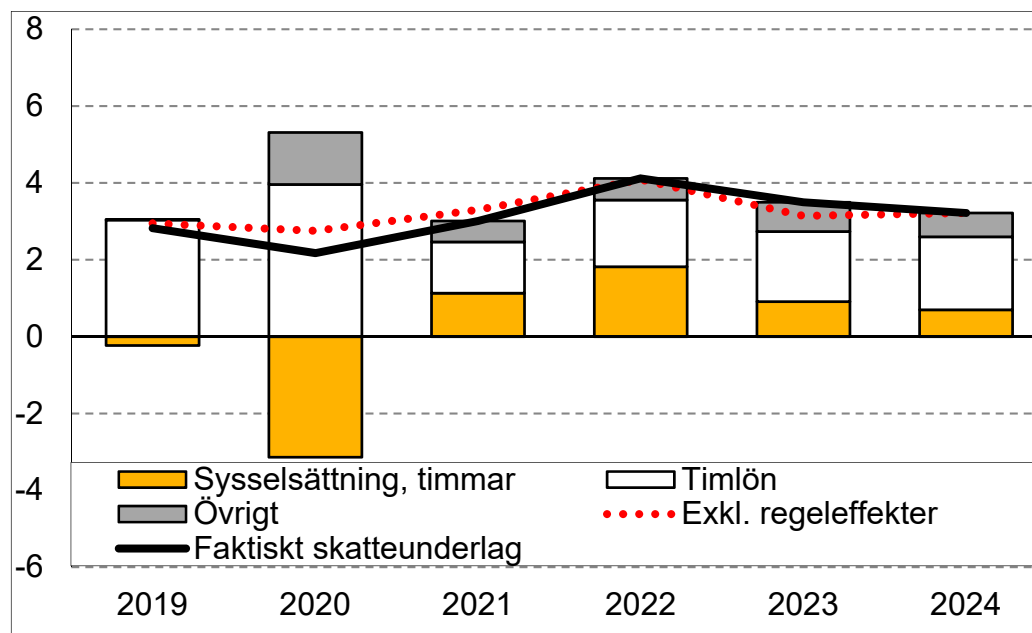
*Kalenderkorrigerat.

Hyfsad skatteunderlagstillväxt

Beräkningen av skatteunderlaget 2020–2024 baseras på den samhällsekonomiska bild som sammanfattas här ovan och presenteras mer utförligt i MakroNytt nr 1/2021.

Diagram 1. Skatteunderlagstillväxt och bidrag från vissa komponenter

Procent respektive procentenheter



Källa: Skatteverket, SKR.

Bättre än befarat men svag skatteunderlagstillväxt 2020

Vår prognos för 2020 visar den lägsta skatteunderlagstillväxten på 10 år. Det är en effekt av den kraftiga konjunkturedgång pandemin utlöst. Det motverkas visserligen av omfattande utbetalningar av permitteringslön, det vill säga löneutbetalningar utan

motsvarande arbetsinsats. Men lönesumman ökade ändå med mindre än en procent: färre var sysselsatta, en mindre andel av de sysselsatta arbetade (eftersom fler var frånvarande) och den arbetade tiden per person minskade kraftigt. Därutöver dämpades skatteunderlagsutvecklingen av höjda grundavdrag för personer som fyllt 65 år (vilket dock kompenseras genom en höjning av det generella statsbidraget). Skatteunderlagstillväxten ser därför ut att ha stannat strax över två procent. Att den inte blev ännu lägre förklaras bland annat av en mycket kraftig ökning av inkomster från arbetslöshetsersättning och sjukpenning, till stor del en följd av covid-19-pandemin och tillfälliga åtgärder som beslutats för att mildra effekterna av denna.

Fortsatt konjunkturuppgång lyfter skatteunderlaget 2021

Den konjunkturåterhämtning som inleddes under tredje kvartalet 2020 går nu på sparlåga till följd av pandemins andra våg och vi räknar med att det dröjer en bit in på 2021 innan ekonomin åter får bättre fart. Andra halvåret i år bör arbetade timmar börja växa starkare, vilket leder till att lönesumman ökar mer än 2020. Skatteunderlaget hålls visserligen tillbaka av att inkomster från sjuk- och föräldrapenning återgår till mer normala nivåer samt att indexeringen av pensionsinkomster blir lägre än 2020. Men arbetslöshetsersättningarna fortsätter öka i snabb takt. Den totala effekten är att vi prognostiserar en klar förbättring av skatteunderlagstillväxten 2021.

I vårt scenario innebär vägen till konjunkturrell balans en ihållande stor ökning av arbetade timmar bortom prognosåret 2021, framförallt 2022 men även 2023 och 2024 antas utvecklingen på arbetsmarknaden stärkas. Löneökningarna tilltar gradvis i vår framskrivning men är måttliga i ett historiskt perspektiv. Detta hänger samman med antagandet om låg inflation. Liksom en svag produktivitetstillväxt för hela samhällsekonomin.

Den underliggande utvecklingen

Skatteunderlagets utveckling påverkas av flera regelförändringar vars effekter på regioners och kommuners skatteintäkter regleras genom höjningar och sänkningar av det generella statsbidraget. Det betyder att skatteunderlagets underliggande ökningstakt avviker från den faktiska alla år 2020–2023. Både år 2020 och 2021 drar ytterligare höjning av grundavdragen för personer som fyllt 65 år ner den faktiska ökningen. Det motverkas delvis av ändrade värden för förmånsbilar 2021, men nettoeffekten är negativ. År 2022 ökar effekten av ändrade värden för förmånsbilarna något, vilket ger en underliggande ökningstakt som är marginellt lägre än den faktiska. År 2023 ökar effekten av ändrade värden för förmånsbilar ytterligare samtidigt som höjd riktålder i pensionssystemet minskar grundavdragen. Båda dessa höjer den faktiska ökningstakten jämfört med den underliggande.

Förändring jämfört med SKR:s decemberprognos

Jämfört med den prognos vi publicerade i december (cirkulär 20:57) har vi i den aktuella prognosen justerat upp skatteunderlagets ökningstakt 2020–2022 (tabell 2) och justerat ner utvecklingen 2023. Skatteunderlagets nivå år 2022 är därmed 1,1 procentenheter högre denna gång än i decemberberäkningen, men 2023 har skillnaden krympt till 0,5 procentenheter.

Tabell 2. De senaste skatteunderlagsprognoserna

Procentuell förändring

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019–2023
SKR feb	2,8	2,2	3,0	4,1	3,5	3,2	16,6
SKR dec	2,8	1,7	2,5	4,0	4,1	3,1	16,1
ESV nov	3,0	1,6	1,9	4,1	3,6	3,2	14,9
Reg sep*	2,9	2,0 ¹	2,2 ¹	3,6	3,9		15,5

*Har fastställts som underlag för uppräknings av preliminärt utbetald kommunalskatt år 2021 till 1,020 och 1,022.

Källa: Ekonomistyrningsverket, Regeringen, SKR.

Upprevideringen av prognosen för 2020 förklaras framförallt av att pandemins andra våg inte minskade arbetade timmar i slutet av året så mycket som vi i december räknade med. Lönen per arbetad timme (timlön enligt Nationalräkenskapernas definition) blev också lite högre och inkomsterna av föräldrapenning lite större än vi prognostiserade.

Att vi justerar upp skatteunderlagstillväxten 2021 beror främst på att vi nu räknar med en starkare ökning av lönesumman under andra halvåret. Samtidigt har bland annat förlängningen av vissa pandemirelaterade åtgärder lett till att vi nu räknar med större inkomster av sjukpenning än enligt decemberprognosen. Detta motverkas endast till en mindre del av att vi justerat ner prognosen för arbetslöshetsersättningar.

Att scenariots kalkyl för 2023 nu visar mindre ökning av skatteunderlaget än i beräkningen från december beror på att vår bedömning av sysselsättningsnivån när arbetsmarknaden når balans inte ändrats nämnvärt. Eftersom arbetade timmar ökar mer 2020–2022 i den aktuella beräkningen än i den förra så är det mindre som återstår till balans när vi kommer till 2023 och 2024.

Jämförelse med regeringens och ESV:s prognos

Den prognos ESV presenterade i november visar avsevärt mindre ökning av skatteunderlaget än SKR:s åren 2020 och, framförallt, 2021 (tabell 2). Den viktigaste skillnaden är att ESV räknar med långsammare utveckling av lön per arbetad timme. Men även pensionsinkomsterna ökar mindre i ESV:s prognos samtidigt som grundavdragen stiger snabbare.

Den prognos regeringen presenterade i budgetpropositionen för år 2021 visar lägre skatteunderlagstillväxt än SKR:s. 2020–2022 men högre 2023. Åren 2020 och 2022 förklaras en stor del av skillnaderna av att regeringen räknat med långsammare utveckling av arbetade timmar. År 2021 utgår SKR från att den genomsnittliga lönen per arbetad timme stiger snabbare än vad regeringen räknat med. Det motverkas delvis av att regeringen prognostiserat större sysselsättningstillväxt. Att regeringens prognos visar mer gynnsam utveckling än SKR:s år 2023 beror på att Regeringen kalkylerar med högre ökningstakt för såväl arbetade timmar som timlön.

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 RUR som beslutas av fullmäktige.

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 för 2021, 2023 och 2024 (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

	2021	2022	2023	2024
Snitt 10 år	4,0	3,9	3,9	3,8
Årlig ökning	3,3	4,1	3,1	3,2
Differens	-0,7	0,2	-0,8	-0,6

Källa: Skatteverket och SKR.

Slutavräkningar 2020–2021

Slutavräkning 2020

Enligt Rådet för kommunal redovisning, Rekommendation RKR R2 intäkter, ska det bokas upp en preliminär avräkning för innevarande års skatteintäkter i bokslutet. Avräkningen ska enligt rekommendationen beräknas utifrån SKR:s skatteunderlagsprognos i december.

Regeringen fastställde uppräkningsfaktorerna för 2019 och 2020 till 3,4 procent respektive 2,6 procent i Budgetpropositionen för år 2020. Slutligt utfall för 2019 blev 2,82 procent och vår prognos i december 2020 visade på en ökning av skatteunderlaget med 1,7 procent för 2020. Med den bedömningen uppgick rekommenderad uppökning i bokslut 2020 till -715 kronor per invånare den 1.11.2019.

SKR:s prognos enligt detta cirkulär visar en uppräkningsfaktor med 2,2 procent för 2020 vilket innebär att prognosen för slutavräkningen 2020 beräknas till –492 kronor per invånare och därmed uppstår en positiv korrigeringspost på 223 kronor per invånare den 1.11.2019.

Slutavräkning 2021

Regeringens fastställda uppräkningsfaktorer för 2020 och 2021 uppgår till 2,0 procent respektive 2,2 procent, enligt Budgetpropositionen för 2021. SKR:s prognos innebär en högre uppräkningsfaktor vilket gör att vår prognos för slutavräkningen 2021 blir positiv och uppgår till 465 kronor per invånare den 1.11.2020. Jämfört med vår prognos i december är det en förbättring med 457 kronor per invånare.

Regleringsbidrag/avgift

SKR har gjort en bedömning av regleringsposten i den kommunalekonomiska utjämningsprognosen för åren 2021 till 2024 (tabell 4 och 5). Förändringar sedan senaste bedömningen i cirkulär 20:59 beror på vår senaste skatteunderlagsprognos.

Tabell 4. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2021 till 2024

Miljoner kronor

	2021	2022	2023	2024
Inkomstutjämnning, netto (+)	72 646	76 366	79 038	81 580
Strukturbidrag (+)	1 048	1 056	1 063	1 071
Införandebidrag (+)	919	243	28	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	74 547	77 665	80 129	82 651
Ramanslag (–) (Utgift för staten) (2)	105 403	102 095	96 889	96 854
Differens → Regleringspost (2)–(1)	30 856	24 430	16 760	14 203

Källa: SCB och SKR.

Tabell 5. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2021 till 2024

Kronor per invånare

	2021	2022	2023	2024
Inkomstutjämnning, netto (+)	7 000	7 301	7 503	7 690
Strukturbidrag (+)	101	101	101	101
Införandebidrag (+)	89	23	3	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	7 183	7 426	7 606	7 791
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	10 156	9 761	9 197	9 130
Differens → Regleringspost (2)–(1)	2 973	2 336	1 591	1 339

Källa: SCB och SKR.

Samtliga förändringar som gjordes av anslaget under 2020 och som avser 2021 och framåt, ingår i våra beräkningar. Förändringarna inför 2021 framgår av blad 7 i modellen Skatter & bidrag medan tidigare års förändringar framgår av vår specificering av generella statsbidrag på webbsidan Specificering av vissa statsbidrag:

<https://skr.se/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidrag/specifiseringavvissastatsbidrag.31839.html>

”De gamla välfärdsmiljarderna” som aviserades i BP2017 ingår från och med 2021 till fullo i anslaget med 7,0 miljarder kronor (673 kr/inv.).

Kommunal verksamhet, sammanvägt prisindex

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 2019–2024. 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 SKR:s kalkyler.

Tabell 6. Prisindex för kommunal verksamhet (PKV)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Arbetskraftskostnader*	2,7	2,1	2,0	2,0	2,4	2,4
Övrig förbrukning	2,9	1,3	1,7	1,7	1,9	2,1
Prisförändring	2,7 %	1,8 %	1,9 %	1,9 %	2,3 %	2,3 %

*Inklusive förändringar i arbetsgivaravgifter och kvalitetsjustering.

Bedömningen av arbetskraftskostnaderna för prognosåren baserar sig på timlöneutvecklingen för hela arbetsmarknaden enligt SKR: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 KPIF, dvs. konsumentprisindex med fast ränta, och en uppskattad löneandel. Lönekostnader respektive övriga prisförändringar vägs med sina respektive vikter i totalkostnaderna.

Kommunvisa beräkningar av skatter och bidrag 2021–2028

I samband med varje uppdatering av våra beräkningar publiceras ”Prognosunderlag K 2021–2028 på på webbsidan Prognosunderlag för kommuner:

<https://skr.se/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/skatteunderlagsprognos/prognosunderlagforkommuner.1356.html>

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 2021–2028. 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 filer med specificering av generella och riktade statsbidrag. Av specificeringen av generella statsbidrag framgår vilka bidrag som ingår i anslaget för kommunalekonomisk utjämning och därmed i prognosunderlaget. Filerna återfinns på webbsidan Specificering av vissa statsbidrag:

<https://skr.se/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidrag/specifiseringavvissastatsbidrag.31839.html>

Skillnader jämfört med förra beräkningen (cirkulär 20:59) beror på:

- Ny skatteunderlagsprognos

Uppdatering av modellen ”Skatter & bidrag”

För att uppdatera modellen ska den aktuella filen laddas hem och sparas. Ladda ned filen

- Uppdateringsfil-21012nr1.xls
från sidan www.skr.se/modellensob. Följ sedan instruktionerna i filen eller manualen, för att uppdatera modellen efter förutsättningarna i detta cirkulär.

OBS! Befolkningsuppgifter per den 31 december 2020.

Den 22 februari publicerar SCB befolkningsuppgifter per den 31 december 2020. Dessa uppgifter används i modellen som befolkning per den 1.1 2021 och den automatiska inläsningen sker i samband med vår aprilprognos. Som hjälp för kommuner som vill lägga in uppgifterna tidigare, kommer vi under vecka 8 att publicera en uppdaterad befolkningsfil med det faktiska utfallet för 2020, på webbsidan Folkmängdssiffror:

<https://skr.se/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/folkmangdssiffror.1362.html>

På blad 2 cellerna C71–C79 ska de kommunvisa uppgifterna klistras in och på blad 4 C71–C79 ska rikets uppgifter in. Eftersom det är definitiva uppgifter gör det inget om formlerna i ovan nämnda celler skrivs över.

Kurs 23 mars, digitalt

För nyttillkomna användare av modellen Skatter & bidrag anordnar vi tisdagen den 23 mars en webbkurs i utjämningsystemet och modellen Skatter & bidrag för kommuner. Under dagen varvas en teoretisk genomgång av utjämningsystemets grunder och praktiska övningar i modellen Skatter & bidrag. Vi går även igenom eventuella aktuella frågor med koppling till systemet.

Preliminärt program

09.30–12.00 Övergripande information och inkomstutjämning

12.00–12.45 Lunch

12.45–15.30 Kostnadsutjämning och övriga delar i utjämningsprogrammet

Kostnad: 1 000 kr per person, exklusive moms.

Anmälan: senast 8 mars, via nedanstående länk:

<https://skr.se/tjanster/kurserochkonferenser/kalenderhandlingar/webbkursutjamningssystemetochmodellenskattebidragkommuner.33650.html>

Information om tidpunkter under 2021

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

Har du aktiverat prenumeration från vår webbplats? För att säkert få alla våra nyheter, gå in på skr.se och välj Prenumerera. Länken ligger i den grå listen ovanför sidans rubrik.

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

Frågor om detta cirkulär kan ställas till Anders Brunstedt (makroekonomi) 08-452 78 19, Bo Legerius (skatteunderlaget) 08-452 77 34, Måns Norberg (sammanvägt prisindex kommunal verksamhet) 08-452 77 99, Mona Fridell (modellen Skatter & bidrag) 08-452 79 10.

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

SVERIGES KOMMUNER OCH REGIONER

Avdelningen för ekonomi och styrning
Sektionen för ekonomisk analys

Niclas Johansson

Mona Fridell

Bilagor

”Prognosunderlag K-2021–2028-21012”, finns på webbsidan Prognosunderlag för kommuner:

<https://skr.se/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/skatteunderlagsprognos/prognosunderlagforkommuner.1356.html>