

1. 19:6

Budgetförutsättningar för åren 2019–2022

I detta cirkulär presenterar vi ny skatteunderlagsprognos, sammanvägt prisindex för kommunal verksamhet, samt nya instruktioner till modellen Skatter & bidrag. Jämfört med den prognos vi presenterade i december 2018 (cirkulär 18:64) är utvecklingen något nedreviderad åren 2019–2021, främst till följd av en nedjustering av timlönen 2019 och långsammare ökning av pensionsinkomster.

Stark arbetsmarknad består men BNP-tillväxten blir svag 2019

Framtidstron bland såväl hushåll som företag i Sverige har försvagats markant på sistone, vilket åtminstone i det korta perspektivet ger stöd åt bedömningen om en fortsatt konjunkturavmattning. Ytterligare svaghetstecken för global tillverkningsindustri och handel rimmar sammantaget väl med vår relativt pessimistiska syn på utsikterna för exportmarknaden. I hög grad liknar vår nuvarande bedömning den makroprognos vi presenterade i "Ekonomirapporten, december 2018". Vår prognos är att BNP-tillväxten i Sverige kommer att dämpas rejält i år. Siffran för helåret 2019 hamnar med denna uppdatering nära 1 procent. Detta utgör en stor kontrast mot de föregående fem åren, när den årliga BNP-tillväxten i genomsnitt har varit 2,8 procent. Vi bedömer att de senaste årens höga sysselsättningstillväxt inte är möjlig att upprätthålla, dels eftersom återstående tillgängligt arbetsutbud i ringa grad bedöms matcha den efterfrågade arbetskraften, dels som en följd av en långsammare ökning av befolkningen i arbetsföra åldrar – i hög grad har de senaste årens sysselsättningsupp-gång gynnats av en växande befolkning. Därtill väntar vi oss svagare tillväxt såväl för inhemsk efterfrågan som för exporten. En huvudförklaring för den svagare inhemska tillväxten är det fall i bostadsbyggandet som vi räknar med. Bidraget från bostadsinvesteringarna till BNP-tillväxten blir 2019 negativt – en tydlig kontrast till de föregående fem åren när byggboomen gett extra skjuts till BNP-tillväxten (med omkring 0,5 procentenheter årligen).

Resursutnyttjandet i Sverige är ännu högt: arbetslösheten är låg och industrins kapacitetsutnyttjande högt. Styrkan i svensk ekonomi kommer därför att bestå en tid, speciellt på arbetsmarknaden. Trots en längre perioden av stark konjunktur, där 2018 utgjorde toppen på högkonjunkturen, är både konsumentprisinflationen och löneökningstakten ännu relativt låga. Vi räknar dock med att löneökningstakten kommer att fortsätta stiga kommande år. På basis av vår prognos om att Riksbankens inflationsmål om två procent kommer att nås de närmsta åren, räknar vi med att Riksbanken fortsätter att höja reporäntan. Högre räntor trycker därmed upp KPI-inflationen kommande år.

Vi antar i likhet med vår föregående prognos att det dröjer till 2020 innan arbetsmarknaden visar mer tydliga tecken på avkylning, att antalet arbetade timmar minskar och arbetslösheten stiger. På

längre sikt, för kalkylåren 2021–2022, baseras den samhällsekonomiska analysen på en framskrivning som hängs upp på arbetsmarknaden och demografin. Detta kan beskrivas som att det varken råder hög- eller lågkonjunktur och vår analys utgår från arbetsmarknaden.

Tabell 1. Nyckeltal för den svenska ekonomin
Procentuell förändring om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BNP*	2,4	2,3	1,1	1,3	1,6	1,6
Sysselsättning, timmar*	2,1	1,9	0,5	−0,5	0,4	0,4
Relativ arbetslöshet, procent	6,7	6,3	6,4	6,6	6,8	6,8
Timlön, Nationalräkenskaperna	2,5	2,7	3,1	3,3	3,4	3,5
Timlön, Konjunkturlönestatistiken	2,3	2,5	2,9	3,3	3,4	3,5
Inflation, KPIF	2,0	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0
Inflation, KPI	1,8	2,0	2,5	2,7	2,6	2,6
Realt skatteunderlag	1,1	1,6	0,9	0,0	0,8	1,1
Befolkning, 15–74 år	1,1	0,8	0,5	0,4	0,4	0,5

*Kalenderkorrigerad utveckling.

Konjunkturförsvagning dämpar skatteunderlagstillväxten

Prognosen pekar på att den inbromsning av skatteunderlags-tillväxten som började 2017 och fortsatte 2018 kommer att hålla i sig även i år (diagram 1). Det förklaras framförallt av att sysselsättningen ökar allt långsammare. Men delvis beror det också på att grundavdragen för personer som fyllt 65 år höjs, vilket betyder att skatteunderlagets faktiska ökningstakt är 0,7

procentenheter lägre än den underliggande. Detta kompenseras landstingen för genom höjningar av anslaget Kommunalekonomisk utjämning med belopp som motsvarar avdragshöjningens beräknade effekt på skatteintäkterna.

Nästa år räknar vi med att konjunkturavmattningen leder till att antalet arbetade timmar minskar, vilket endast till en mindre del motverkas av att lönehöjningarna väntas bli större. Följden blir att skatteunderlaget både i år och nästa år ökar mindre än det gjort något år sedan 2010.

Diagram 1. Skatteunderlagstillväxt och bidrag från vissa komponenter
Procent respektive procentenheter

Skatteunderlagsprognosen bygger på den samhällsekonomiska bild som sammanfattas här ovan och presenteras mer utförligt i MakroNytt nr 1/2019. Det är på kort sikt en regelrätt konjunkturprognos. Utvecklingen år 2021–2022 bygger på förutsättningen att den svenska ekonomin är i konjunkturrell balans. Då bestäms sysselsättning och produktion utifrån demografin och historiska trender. Skatteunderlagstillväxten dessa år beräknas till cirka 4 procent per år, i linje med ett historiskt genomsnitt.

Förändring jämfört med SKL:s decemberprognos

Jämfört med den prognos vi presenterade i december (cirkulär 18:64) är det små förändringar (tabell 2). Utvecklingstakten är något nedreviderad åren 2019–2021. Den främsta förklaringen är en nedjustering av timlönen 2019. Detta drar även ner indexeringen av inkomstanknutna pensioner 2020. Därutöver förutser vi nu även en lång-sammare ökning av antalet pensionärer till följd av ett ändrat pensioneringsbeteende.

Tabell 2. De senaste skatteunderlagsprognoserna
Procentuell förändring

	2018	2019	2020	2021	2022	2018–2021
SKL feb	3,6	2,9	2,9	3,8	4,0	13,9
ESV jan	3,6	3,3	3,1	3,3	3,4	14,0
SKL dec	3,6	3,0	3,0	3,9	4,0	14,2
Reg nov*	4,0	3,5	3,6	3,5		15,4

*De av regeringen fastställda uppräkningsfaktorerna för 2018 och 2019, som ligger till grund för preliminär utbetalning av kommunal- och regionskatt 2019, är 1,040 respektive 1,039. Den i statsbudgeten beslutade ytterligare höjningen av grundavdragen för personer som fyllt 65 år har inte påverkat uppräkningsfaktorn för 2019.

Källa: Ekonomistyrningsverket, Regeringen, SKL.

Jämförelse med regeringens och ESV:s prognos

Ekonomistyrningsverkets (ESV) prognos visar starkare skatteunderlagstillväxt än SKL:s under 2019 och 2020 medan förhållandet är det omvända 2021 och 2022 (ta-bell 2). Det beror framförallt på att ESV utgår från en senare konjunkturedgång än SKL. Det betyder starkare utveckling av sysselsättningen i början av perioden. Längre fram leder vikande konjunktur till minskande sysselsättning enligt ESV medan en neutral konjunktur leder till viss sysselsättningsökning enligt SKL.

Även regeringens prognos (som sträcker sig till och med 2021) utgår från att konjunkturedgången kommer senare än i SKL:s beräkningar. Det betyder att de räknar med starkare utveckling på arbetsmarknaden 2019 och 2020 men lite svagare 2021. Regeringens större ökning 2018 beror på högre sociala ersättningar och inkomst av näringsverksamhet.

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 2019–2021 (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

	2018	2019	2020	2021	2022
Snitt 10 år	3,9	3,8	4,0	4,0	4,0
Årlig ökning	4,3	3,6	2,9	3,8	4,0
Differens	0,4	-0,2	-1,1	-0,2	0,0

Källa: Skatteverket och SKL.

Slutavräkningar 2018–2019

Slutavräkning 2018

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 2017 och 2018 till 4,8 procent respektive 3,4 procent i Budgetpropositionen för år 2018. Slutligt utfall för 2017 blev 4,49 procent och vår prognos i december 2018 visade på en ökning av skatteunderlaget med 3,6 procent för 2018. Med den bedömningen uppgick rekommenderad uppbokning i bokslut 2018 till –61 kronor per invånare den 1.11.2017.

SKL:s prognos enligt detta cirkulär innebär fortfarande en uppräkning med 3,6 procent för 2018 vilket innebär att prognosen för slutavräkningen 2018 är oförändrad. Därmed uppstår ingen korrigeringspost för 2018.

Slutavräkning 2019

Regeringens fastställda uppräkningsfaktorer för 2018 och 2019 uppgår till 4,0 procent respektive 3,9 procent. SKL:s prognos innebär en lägre uppräkning vilket gör att vår prognos för slutavräkningen 2019 blir negativ och uppgår till –640 kronor per invånare den 1.11.2018.

I vårt decembircirkulär 18:64 uppgavs avräkningen för 2019 till –640 kronor per invånare den 1.11.2017. Det var dock fel, med en prognos på 3,0 procent för 2019 borde avräkningen varit –594 kronor per invånare. Nuvarande prognos uppgår till 2,9 procent för 2019 vilket ger en avräkning på –640 kronor per invånare och därmed blir det ingen förändring av 2019 års avräkning jämfört med cirkulär 18:64.

Regleringsbidrag/avgift

Förbundet har gjort en bedömning av regleringsposten i den kommunalekonomiska utjämningen för åren 2019 till 2022 (tabell 4 och 5). Förändringar sedan senaste bedömningen beror på vår skatteunderlagsprognos.

Tabell 4. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2019 till 2022

Miljoner kronor

	2019	2020	2021	2022
Inkomstutjämning, netto (+)	70 395	71 464	74 178	77 147
Strukturbidrag (+)	1 052	1 062	1 073	1 083
Införandebidrag (+)	0	0	0	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	71 416	72 526	75 251	78 230

Ramanslag (–) (Utgift för staten) (2)	78 589	84 129	86 969	86 969
® Regleringspo st (2)–(1)	7 173	11 603	11 718	8 740

Källa: SCB och SKL.

Tabell 5. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2019 till 2022
Kronor per invånare

	2019	2020	2021	2022
Inkomstutjämn ing, netto (+)	6 891	6 930	7 125	7 340
Strukturbidra g (+)	103	103	103	103
Införandebidr ag (+)	0	0	0	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	6 991	7 033	7 228	7 443
Ramanslag (–) (Utgift för staten) (2)	7 693	8 158	8 353	8 275
® Regleringspo st (2)–(1)	702	1 125	1 126	832

Källa: SCB och SKL.

Observera att den del av "Välfärdsmiljarderna" i BP2017 som fördelas efter invånarantal, ingår i anslaget för kommunalekonomisk utjämnning och därmed även i våra beräkningar av regleringsposten ovan. Den del som fördelas utifrån flyktingvariabler ingår inte i våra beräkningar. De "nya välfärdsmiljarderna" som första gången aviserades i BP 2018 ingår i SKL:s beräkningar av regleringsposten och påverkar därmed regleringsposten positivt fr.o.m. 2019.

Kommunal verksamhet, sammanvägt prisindex

Den årliga förändringen av kostnaderna i fasta priser kallas också verksamhetens volymförändring. Volymförändring utgörs 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 2017–2022. Syftet med uppgifterna är att göra det möjligt för kommuner att räkna om från löpande till fasta priser, till exempel i

budgetarbetet, med samma förutsättningar som används i SKL:s kalkyler.

Tabell 6. Prisindex för kommunal verksamhet (PKV)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Arbetskraftskostnader*	4,1	2,5	2,8	3,3	3,4	3,1
Övrig förbrukning	2,8	2,2	2,4	2,6	2,6	2,6
Prisförändring	3,7 %	2,4 %	2,7 %	3,1 %	3,1 %	3,0 %

*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. För 2017 påverkade lärarlönesatsningen PKV med cirka 0,3 procentenheter.

Allt högre avsättningar för förmånsbestämda pensioner innebär ökade pensionskostnader framöver. Det påverkar även utvecklingen av sociala avgifter, främst 2018 och 2020. Det bör dock betonas att denna utveckling är starkt förknippad med de antagande om priser, löner m.m. i kalkylen. Osäkerheten ökar för varje år framåt. För 2018 och 2020 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, 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 2019–2026

I samband med varje uppdatering av våra beräkningar publiceras "Prognosunderlag K 2019–2026" 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 2019–2026. 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:

<https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidrag.1403.html>

Skillnader jämfört med förra beräkningen (cirkulär 18:68) beror på:

- Ny skatteunderlagsprognos

Beräkningarna bygger i övrigt på 2019 års skattesatser samt att befolkningen i varje kommun utvecklas i takt med riksprognosen.

Uppdatering av modellen ”Skatter & bidrag”

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

- Uppdateringsfil-19006nr1.xls

från sidan 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 2018

Den 21 februari publicerar SCB befolkningsuppgifter per den 31 december 2018. Dessa uppgifter används i modellen som befolkning per den 1.1 2019. På blad 2 cellerna C71–C79 ska de kommunvisa uppgifterna finnas och på blad 4 C71–C79 ska rikets uppgifter in. Vi kommer att lägga ut en fil med befolkningsuppgifterna på vår webbplats:

<https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/folkmangdssiffror.1362.html>

Eftersom det är definitiva uppgifter gör det inget om formlerna i ovan nämnda celler förstörs. De nya befolkningsuppgifterna kommer annars att uppdateras i samband med nästa uppdateringstillfälle.

Kurs i utjämningsystemet och modellen ”Skatter & bidrag”

Torsdagen den 14 mars 2019 anordnar vi vårens kurs i utjämningsystemet och modellen Skatter & bidrag. Under dagen varvas en teoretisk genomgång av utjämnings-systemets grunder och praktiska övningar i modellen Skatter & bidrag. Vi går igenom eventuella aktuella frågor med koppling till systemet och deltagarna får även möjlighet till att arbeta med egna frågor med stöd/handledning.

Plats Lexicon, Klarabergsviadukten 70, Stockholm

När Torsdagen den 14 mars, kl. 9:30–16:00

Preliminärt program

vid ankomst: Kaffe och smörgås

09.30–12.00 Övergripande information och inkomstutjämning

12.00–13.00 Lunch

13.00–16.00 Kostnadsutjämning, övriga delar i utjämningen och egna övningar

Kostnad 1 000 kr per person inklusive lunch, men exklusive moms.

Anmälan via e-post till Mona Fridell (mona.fridell@skl.se) senast den 25 februari. Platsantalet är begränsat. Ange särskilt fakturaadressen och eventuella kostavvikelser.

Obs! Alla deltagare måste ha med sig en egen dator!

Mer information om kursens innehåll kan du få av Mona Fridell, kontaktuppgifter finns ovan.

Information finns även på vår webbplats www.skl.se via nedanstående länk:

<https://skl.se/tjanster/kurserochkonferenser/kalenderhandlingar/utjamningssystemetochmodellenskattebidrag.26090.html>

Information om tidpunkter under 2019

Aktuella datum finns på vår webbplats under Ekonomi, juridik, statistik. Klicka på Ekonomi och sedan på [Ekonomikalendern](#).

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

Frågor om detta cirkulär kan ställas till Anders Brunstedt (makroekonomi) 08-452 78 19, 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