

UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

Cirkulärnr:	19:35
Diariernr:	19/01092
Handläggare:	Mona Fridell m.fl.
Ämnesord:	
Avdelning:	Ekonomi & styrning
Sektion/Enhet:	Ekonomisk analys
Extern medverkan:	Extern medverkan
Datum:	2019-08-22
Mottagare:	Kommunstyrelsen Ekonomi/finans
Rubrik:	Budgetförutsättningar för åren 2019–2022
Ersätter:	Ers. nummer
Bilagor:	”Prognosunderlag K-2019–2026-19035”, finns på vår webbplats via följande länk: http://www.skl.se/web/Skatteunderlagsprognos.aspx

Sammanfattning

Jämfört med den prognos vi presenterade i maj (cirkulär 19:21) har vi endast gjort marginella revideringar. Vi har justerat upp ökningstakten 2018–2019 men reviderat ner utvecklingen 2021 (tabell 2). Uppjusteringen av 2018 beror på att det preliminära beskattningsutfall Skatteverket presenterat i augusti indikerar att utfallet för 2018 kommer att bli något högre än enligt vår tidigare bedömning. Dessutom tror vi nu på lite större lönehöjningar 2019 och mindre ökning av pensionsinkomsterna 2021 än vi gjorde i maj.

SLUT UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

CIRKULÄR 19:35

Ekonomi & styrning
Mona Fridell m.fl.

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans

Budgetförutsättningar för åren 2019–2022

I detta cirkulär presenterar vi:

- Ny skatteunderlagsprognos
- Preliminärt beskattningsutfall augusti
- Nya instruktioner till modellen Skatter & bidrag

Jämfört med den prognos vi presenterade i maj (cirkulär 19:21) har vi endast gjort marginella revideringar. Vi har justerat upp ökningstakten 2018–2019 men reviderat ner utvecklingen 2021 (tabell 2). Uppjusteringen av 2018 beror på att det preliminära beskattningsutfall Skatteverket presenterat i augusti indikerar att utfallet för 2018 kommer att bli något högre än enligt vår tidigare bedömning. Dessutom tror vi nu på lite större lönehöjningar 2019 och mindre ökning av pensionsinkomsterna 2021 än vi gjorde i maj.

Svagare arbetsmarknadskonjunktur står för dörren

Alltsedan vår förra prognos (maj 2019) har både statistiska utfall och indikatorer överlag pekat på en försvagad svensk konjunktur: vår bedömning om inbromsande svensk BNP-tillväxt har hittills bekräftats. Sysselsättningen är ännu hög men tecken på en försvagad arbetsmarknadskonjunktur syns nu. I nuläget gör vi endast små revideringar av prognoserna för realekonomin i år och nästa år. Vi förväntar oss dessa år låg BNP-tillväxt samt vikande sysselsättning. En nedväxling i underliggande och real tillväxt för det kommunala skatteunderlaget dröjer dock till nästa år.

[Konjunkturutvecklingen och vår samhällsekonomiska bedömning kommenteras mer utförligt i Makronytt 2/2019 (som publiceras den 22 augusti).]

Framförallt är det vad som under sommaren har hänt i omvärlden och på finansiella marknader som vi ser som mest betydelsefullt för Sverigeprognosen. En oförutsedd utveckling är den stora nedgång för statsobligationsräntor som syns globalt. Inte minst USA-räntor visar kraftiga nedgångar. Men fall, om än inte lika stora, har under

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

samma period skett för långa tyska och svenska obligationer och marknadsräntorna har nu sjunkit under de historiska bottenrekord som nåddes år 2016. Som följd av dels den stora nedgången för marknadsräntor, dels de sänkta förväntningarna på centralbankerna justerar vi med denna prognos ned våra ränteprognoser. Nedreviderade räntebestämmelserna medför att den beräknade KPI-inflationen kommande år blir lägre (än i tidigare prognoser). Prognosen för KPIF-inflationen (KPI med fast ränta) revideras dock endast marginellt denna gång.

Förutom räntorna är revideringarna i makroprognosen relativt små. Utfall från Nationalräkenskaperna (NR) för kvartal ett och två visar att BNP har utvecklats ungefär i linje med vår prognos det första halvåret. BNP-tillväxten för det andra kvartalet, uttryckt som förändring jämfört med motsvarande kvartal föregående år, var 1,4 procent, att jämföra med 1,5 procent i prognosen. Men resursutnyttjandet är ännu högt i Sverige: konjunkturtoppen har passerats och det råder ännu högkonjunktur.

Arbetsmarknaden går inte att beskriva som annat än stark. Men antalet sysselsatta föll något i både första och andra kvartalet enligt NR. Tillväxten i såväl antal sysselsatta som arbetade timmar har under det första halvåret sjunkit rätt snabbt, i både privat och offentlig sektor. Samtidigt låg den relativa arbetslösheten (enligt Arbetskraftsundersökningarna, AKU) under det andra kvartalet kvar på låga 6,3 procent. AKU-statistiken visar dock en mindre tillbakagång för såväl arbetskraftsdeltagandet som sysselsättningsgraden de senaste månaderna. Detta ligger i linje med vår syn att dessa mått skulle vända ner. Andra källor ger stöd för vår syn att arbetsmarknadskonjunkturen ska fortsätta försvagas. Vår prognos är en mindre nedgång i sysselsättningen under loppet av 2019 och 2020, samt att arbetslösheten långsamt stiger mot knappa 7 procent framöver.

Samtidigt präglas makroprognoserna av stor osäkerhet, framförallt avhängigt geopolitisk oro samt en förmodad förestående vändpunkt i konjunkturen i USA. Riskerna för den globala ekonomin kan därtill anses ha ökat på sistone – *det vill säga risker för en sämre utveckling*. Men vi vet samtidigt allt mer om 2019 – på basis av inkommande data – då merparten av året nu har gått. I våra ögon pekar den nuvarande riskbilden framförallt på betydande prognososäkerhet för 2020.

Medan åren 2019–2020 utgör en konjunkturprognos är perioden 2021–2022 en kalkyl. Dessa bortre år antar vi ett balanserat resursutnyttjande – sysselsättning och arbetslöshet bestäms då utifrån befolkningen och en arbetsmarknad i balans. Förloppet kalkyl-åren blir alltså konjunkturneutrala.

Tabell 1. Nyckeltal för den svenska ekonomin

Procentuell förändring om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BNP*	2,4	2,5	1,3	1,1	1,6	1,5
Sysselsättning, timmar*	2,1	2,4	0,9	-0,3	-0,3	0,4
Relativ arbetslöshet, procent	6,7	6,3	6,3	6,5	6,8	6,8
Timlön, Nationalräkenskaperna	2,5	2,2	2,9	3,1	3,2	3,3
Timlön, Konjunkturlönestatistiken	2,3	2,5	2,7	3,1	3,2	3,3
Inflation, KPIF	2,0	2,1	1,8	1,9	1,8	2,0
Inflation, KPI	1,8	2,0	1,9	2,0	2,3	2,4

*Kalenderkorrigerad.

Konjunkturförsvagning bromsar skatteunderlaget

Skatteunderlagsprognosen för 2018 har uppdaterats på basis av det preliminära beskattningsutfall som Skatteverket publicerade den 7 augusti. Detta indikerar att det kommunala skatteunderlaget växte något mer 2018 än enligt vår prognos från i maj (cirkulär 19:21). Skatteverkets preliminära och definitiva beskattningsutfall läggs efter hand upp på deras webbplats <https://skatteverket.entricscape.net/catalog/9/data-sets/767>, datumen finns i SKL:s Ekonomikalender.

Prognosen för 2019–2022 baseras på den samhällsekonomiska bild som mer utförligt beskrivs i MakroNytt 2/2019.

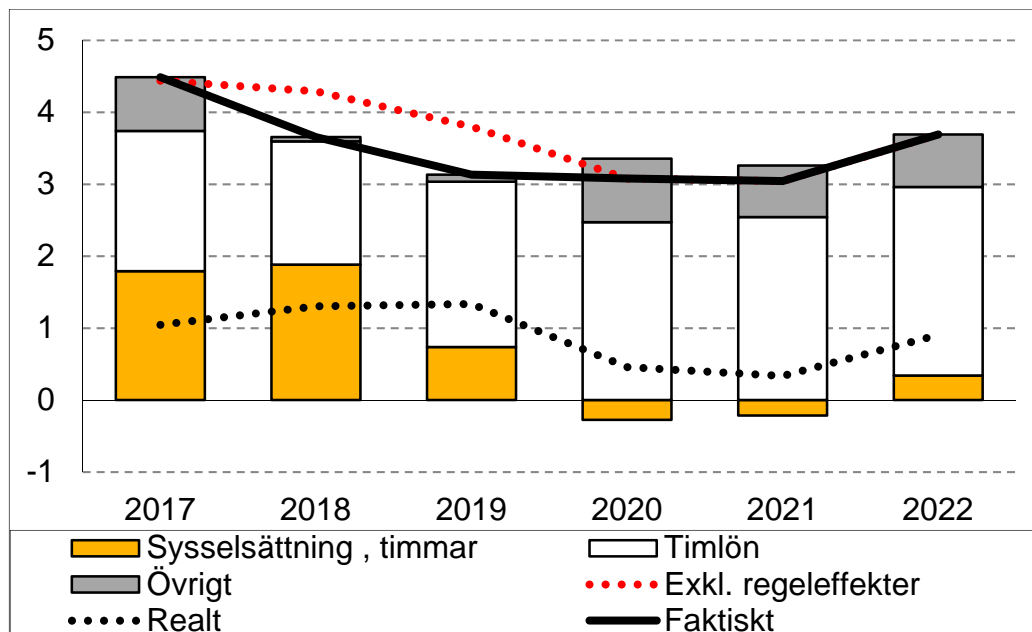
Trots att konjunkturuppgången medförde en aningen större ökning av arbetade timmar 2018 än året innan skedde en tydlig inbromsning av skatteunderlagstillväxten (diagram 1). Det beror till viss del på att löneökningarna avtog, men huvuddelen förklaras av en teknikalitet: att grundavdragen för personer som fyllt 65 år höjdes. Detta kompenseras regioner och kommuner för genom en höjning av anslaget Kommunalekonomisk utjämning. Skatteunderlagets underliggande ökningstakt, rensat för grundavdragshöjningen, var 2018 bara marginellt lägre än 2017.

Vi räknar med fortsatt inbromsning i både den faktiska och underliggande ökningstakten i år. Orsaken är att sysselsättningen ökar långsammare. En långsammare tillväxt av antalet arbetade timmar motverkas till en mindre del av stigande löneökningstakt samt större inkomstökningar från pensioner och arbetsmarknadsersättningar. Dessutom höjs grundavdragen åter för personer som fyllt 65 år (och kompenseras ånyo via en höjning av anslaget Kommunalekonomisk utjämning).

När vi blickar framåt räknar vi med att högkonjunkturen går mot sitt slut, med en minskning av arbetade timmar för helåret 2020 som följd. Men effekten på skatteunderlaget dämpas bland annat av att löneökningarna blir något högre och att grundavdragen endast ökar svagt. Det betyder att skatteunderlaget växer i samma takt som 2019.

Diagram 1. Skatteunderlagstillväxt och bidrag från vissa komponenter

Procent respektive procentenheter



Beräkningarna för 2021 och 2022 bygger på förutsättningen att högkonjunkturen upphör mot slutet av 2020 och den svenska ekonomin utvecklas i konjunkturell balans från och med 2021. Det betyder fortsatt svag skatteunderlagstillväxt 2021, främst till följd av att arbetade timmar då antas fortsätta minska. År 2022 stiger sysselsättningen åter varför skatteunderlagstillväxten då beräknas växla upp.

Förändring jämfört med SKL:s majprognos

Jämfört med den prognos vi presenterade i maj (cirkulär 19:21) har vi endast gjort marginella revideringar.

Vi har justerat upp prognosen för 2018 i enlighet med vad det preliminära beskattningsutfall Skatteverket presenterat i augusti indikerar (tabell 2). Även ökningen 2019 är uppreviderad marginellt. Det beror på att löneökningstakten ser ut att bli något lite högre än den som låg till grund för prognosen i maj. Prognosen för 2021 är samtidigt lite sänkt, till följd av att vi nu räknar med något mindre ökning av pensionsinkomsterna.

Tabell 2. De senaste skatteunderlagsprognoserna

Procentuell förändring

	2018	2019	2020	2021	2022	2018–2022
SKL aug	3,7	3,1	3,1	3,0	3,7	17,7
SKL maj	3,6	3,0	3,1	3,1	3,7	17,5
ESV jun	3,9	3,0	3,4	3,3	3,3	18,0
Reg apr	3,9	3,1	3,2	3,5	3,8	18,8

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

Sett över hela perioden visar regeringens prognos mer än en procentenhet större (ackumulerad) ökning än SKL:s, skillnaden uppstår i huvudsak 2018 och 2021. Regeringens större ökning 2018 beror på sociala ersättningar och inkomst av näringsverksamhet. Att regeringen räknar med större skatteunderlagstillväxt än SKL 2021 förklaras av att regeringen räknar med en ihållande, och totalt över perioden högre, sysselsättning. SKL:s prognos utgår dock genomgående från något större löneökningar än regeringens, vilket håller tillbaka skillnaden.

Även Ekonomistyrningsverkets (ESV) prognos visar starkare skatteunderlagstillväxt än SKL:s. Det beror till stor del på att ESV utgår från högre ökningarna än SKL för både löner och arbetade timmar. Men effekten på skatteunderlaget motverkas av mindre pensionsinkomster och större avdrag i ESV-prognosen. I SKL:s prognos växer dock skatteunderlaget snabbare än i ESV:s 2022. Det beror främst på att arbetsmarknadens utvecklingsförlopp ser olika ut i de båda prognoserna, även om sysselsättningsförändringen är lika stor när man ser till hela perioden.

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 2020–2022, i år är det årliga värdet lika med tioårsgenomsnittet (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	4,1	4,1	3,9
Årlig ökning	4,3	3,8	3,1	3,0	3,7
Differens	0,4	0,0	-1,0	-1,1	-0,2

Källa: Skatteverket och SKL.

Preliminärt beskattningsutfall augusti

Som nämns ovan sammanställer Skatteverket från och med juni preliminära utfall över beskattningsbar förvärvsinkomst för inkomståret 2018. I augusti kom Skatteverkets tredje beräkning. Utfallet finns att hämta på Skatteverkets webbplats:

<https://skatteverket.entricscape.net/catalog/9/datasets/767>

Det finns stora variationer mellan kommunerna i förändringen av den beskattningsbara förvärvsinkomsten mellan 2018 och 2017. Den största ökningen uppgår till 8,2 procent medan en kommun minskar med -1,1 procent. Det preliminära utfallet bygger på 98,5 procent av deklARATIONERNA. Hur stor andel av deklARATIONERNA som granskats i respektive kommun finns på webbplatsen som hänvisas till ovan. Det slutliga beskattningsutfallet beräknas vara klart den 6 december.

Slutavräkningar 2018–2019**Slutavräkning 2018**

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 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 visar en uppräkning med 3,7 procent för 2018, vilket innebär att prognosen för slutavräkningen 2018 beräknas till -17 kronor per invånare den 1.11.2017 och därmed uppstår en positiv korrigeringspost för 2018 på 44 kronor per invånare.

Slutavräkning 2019

Regeringens fastställda uppräkningsfaktorer för 2018 och 2019 uppgår till 4,0 procent respektive 3,9 procent. SKL:s prognos innebär en lägre uppräkningsfaktor vilket gör att vår prognos för slutavräkningen 2019 blir negativ och uppgår till -503 kronor per invånare den 1.11.2018. Jämfört med vår prognos i maj är det dock en förbättring med 91 kronor.

Regleringsbidrag/avgift

Förbundet har gjort en bedömning av regleringsposten i den kommunalekonomiska utjämningsprognosen 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
Inkomstutjämnning, netto (+)	70 395	71 672	73 892	76 627
Strukturbidrag (+)	1 052	1 062	1 071	1 080
Införandebidrag (+)	0	0	0	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	71 416	72 734	74 964	77 707
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	78 589	84 129	86 969	86 969
Differens → Regleringspost (2)-(1)	7 173	11 395	12 005	9 262

Källa: SCB och SKL.

Tabell 5. Prognos över regleringsbidrag/avgift 2019 till 2022

Kronor per invånare

	2019	2020	2021	2022
Inkomstutjämnning, netto (+)	6 891	6 951	7 105	7 310
Strukturbidrag (+)	103	103	103	103
Införandebidrag (+)	0	0	0	0
Summa inkomster för kommunerna (1)	6 991	7 054	7 208	7 413
Ramanslag (-) (Utgift för staten) (2)	7 693	8 159	8 363	8 296
Differens → Regleringspost (2)-(1)	702	1 105	1 154	884

Källa: SCB och SKL.

Observera att den del av "Välfärds miljarderna" i BP2017 som fördelas efter invånarantal, ingår i anslaget för kommunalekonomisk utjämningsprognos och därmed även i våra beräkningar av regleringsposten ovan. Den del som ingår uppgår till 3,5 miljarder kronor år 2019, 4,9 miljarder år 2020 och från och med 2021 ingår 7,0 miljarder kronor. **Den del som fördelas utifrån flyktingvariabler ingår inte i våra beräkningar.** De "nya välfärds miljarderna" som första gången aviserades i BP 2018, ingår i SKL:s beräkningar och påverkar därmed regleringsposten positivt med 3,5 miljarder kronor 2019 och 7 miljarder kronor fr.o.m. 2020.

Kostnadsutjämning 2020

I de kommunvisa beräkningarna till detta cirkulär används samma prognos på kostnadsutjämningen 2020 som i föregående cirkulär, och som först presenterades i cirkulär 19:20. Nyligen föreslogs dock att ett reviderat kostnadsutjämningsystem skall träda ikraft redan år 2020. Regeringen har dock ännu inte presenterat någon proposition och det är därför inte möjligt att ha någon uppfattning om hur ett sådant förslag slår för enskilda kommuner. De uppgifter som finns att tillgå är de som presenterades i utredningen "Lite mer lika"¹ men det oklart om, och i så fall i vilken utsträckning, regeringens kommande förslag avviker från utredningens förslag. Utredningens räkneexempel utgår också från utjämningsår 2018 – hur ett preliminärt utfall 2020 utifrån dessa förutsättningar skulle bli har vi inte haft möjlighet att räkna på.

SKL informerar på webbplatsen när ytterligare information finns tillgänglig.

Kommunal verksamhet, sammanvägt prisindex

Vi gör ingen ny bedömning av PKV utan hänvisar till majprognosen. Nästa prognos för PKV presenteras i samband med skatteunderlagsprognosen som publiceras den 1 oktober.

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 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 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:

¹ Se vår webbartikel "Kostnadsutjämningsutredningen har lämnat sitt slutbetänkande" på skl.se under Ekonomi/Utjämningsssystem/Alla nyheter om utjämningsssystem:
<https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/utjamningssystem/arkivutjamningssystemen/arkivutjamningssystemen/kostnadsutjamningsutredningenharlamnatsittslutbetankande.24652.html>

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

Skillnader jämfört med förra beräkningen (cirkulär 19:29) beror på:

- Ny skatteunderlagsprognos
- Preliminärt beskattningsutfall augusti per kommun

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-19035nr4.xls
från sidan www.skl.se/modellensob. Följ sedan instruktionerna i filen eller manualen, för att uppdatera modellen efter förutsättningarna i detta cirkulär.

Kurs i utjämningsystemet och modellen ”Skatter & bidrag”

Tisdagen den 24 september anordnar vi höstens kurs i **utjämningsystemet och modellen Skatter & bidrag**. Under dagen varvas en teoretisk genomgång av utjämningsystemets 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 Sveriges Kommuner och Landsting, Hornsgatan 20, Stockholm

När tisdagen den 24 september, 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, övrig utjämning 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). 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 under ekonomi, juridik, statistik/ekonomi/budget och planering/skatter och bidrag kommuner eller nedanstående länk:

<https://skl.se/tjanster/kurserochkonferenser/kalenderhandelser/utjamningssystemetochmodellensskatterbidrag.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 om detta cirkulär kan ställas till Anders Brunstedt (makroekonomi) 08-452 78 19, Bo Legerius (skatteunderlaget) 08-452 77 34, 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

Bilagor

”Prognosunderlag K-2019–2026-19035”, finns på vår webbplats via följande länk:
<http://www.skl.se/web/Skatteunderlagsprognos.aspx>